



PIERLUIGI RIDOLFI

Nato a Ferrara nel 1934, si è laureato nel 1958 all'Università di Bologna in ingegneria industriale. Ha conseguito nel 1970 la libera docenza in "Teoria e Applicazione delle Macchine Calcolatrici". Dal 1974 è docente d'informatica all'Università di Bologna. Dal 1960 al 1993 in IBM Italia, è stato Direttore Centrale della Ricerca e dell'Innovazione

Tecnologica e Presidente dell'IBM Semea Sud. Dal 1994 ha svolto incarichi di consulenza per importanti organismi pubblici e privati. È stato componente del collegio del CNIPA e ha fatto parte, come esperto, di vari organismi governativi: ha presieduto la "Commissione interministeriale per la gestione telematica del flusso documentale e dematerializzazione", la "Commissione interministeriale per l'impiego dell'ICT per le categorie deboli e svantaggiate", il "Gruppo di lavoro interministeriale per l'utilizzo della televisione digitale terrestre per l'e-government". Autore di una decina di libri in campo tecnologico, pubblicitista, gli è stato assegnato nel 2008 il Premio Eureka per l'innovazione tecnologica. È Presidente dell'Associazione Amici dell'Accademia dei Lincei.



PIERLUIGI RIDOLFI

AMMINISTRAZIONE DIGITALE

5 COMPENDIO NORMATIVO

Regole e tecniche



La Fondazione Siav Academy è il Centro per la Ricerca e lo Sviluppo dell'Innovazione Tecnologica nell'ambito di Siav Group.

Attraverso il proprio Comitato Scientifico, costituito da alcuni dei più autorevoli esperti a livello internazionale, la Fondazione intende contribuire al dibattito e all'evoluzione scientifica, normativa e applicativa sui temi della dematerializzazione. La Fondazione, attiva nell'organizzazione di convegni e seminari formativi, opera anche nell'ambito dei Beni Culturali attraverso sponsorizzazioni e progetti dedicati alla conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, culturale e artistico.

La Collana "Tecnologia dei processi documentali" rientra nelle attività pubblicitiche che la Fondazione promuove. Curata e coordinata dal Comitato Scientifico, con la supervisione puntuale del prof. Pierluigi Ridolfi, la Collana ha l'obiettivo di approfondire le più importanti e attuali tematiche che riguardano la gestione documentale, per quanto riguarda la normativa, le tecnologie, gli standard e le applicazioni.

5



Collana di Minigrafie

Tecnologia dei Processi Documentali



FONDAZIONE SIAV ACADEMY

PIERLUIGI RIDOLFI

Amministrazione digitale COMPENDIO NORMATIVO

Regole e tecniche

Versione aggiornata a febbraio 2011

***Tutte le norme citate in questa minigrafia sono consultabili
in forma integrale nel sito www.digita-lex.it***

Collana di Minigrafie sulla

Tecnologia dei processi documentali

A cura di Pierluigi Ridolfi

© 2010 Fondazione Siav Academy - Edizione fuori commercio

È consentita la copia di qualunque parte di questo testo purché venga citata la fonte.

ISBN 978-88-97222-05-7



Collana di Minigrafie

Tecnologia dei Processi Documentali

INDICE

Abbreviazioni e acronimi	<i>pag. 7</i>
INTRODUZIONE	<i>pag. 9</i>
PARTE I. ORGANI DI GOVERNO DELLA AMMINISTRAZIONE DIGITALE	<i>pag. 13</i>
Capitolo 1. Strutture organizzative e norme relative	
Capitolo 2. Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica (DDI)	
Capitolo 3. DigitPA	
PARTE II. TUTTE LE NORME SULL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE	<i>pag. 21</i>
Capitolo 1. Classificazione delle norme	
Capitolo 2. Elenco delle norme	
PARTE III. NORME GENERALI DI BASE	<i>pag. 31</i>
Capitolo 1. Testo unico sulla documentazione amministrativa (T.U.)	
• <i>Formazione del T.U.</i>	
• <i>Struttura del T.U.</i>	
Capitolo 2. Codice dell'amministrazione digitale (CAD)	
• <i>Formazione del CAD</i>	
• <i>Struttura del CAD</i>	
PARTE IV. NORME SU TEMI APPLICATIVI E STRUMENTALI	<i>pag. 37</i>
Capitolo 1. Protocollo informatico	
• <i>Formazione delle norme</i>	
• <i>Contenuto delle norme</i>	
• <i>Aree organizzative omogenee</i>	
• <i>Nucleo minimo di protocollo</i>	
Capitolo 2. Firma digitale	
• <i>Formazione delle norme</i>	
• <i>Basi tecniche della firma digitale</i>	
• <i>Sintesi del contenuto dei principali articoli del CAD riguardanti la firma digitale</i>	
• <i>Marca temporale</i>	
• <i>Atti notarili in formato digitale</i>	
Capitolo 3. Carte elettroniche	
• <i>Inquadramento generale</i>	
• <i>Norme e caratteristiche relative alla CIE e alla CNS</i>	
• <i>Tessera sanitaria</i>	
• <i>Servizi in rete</i>	

Capitolo 4. Conservazione sostitutiva

Capitolo 5. Posta elettronica certificata (PEC)

- *Formazione delle norme*
- *Basi tecniche della PEC*
- *Sintesi delle principali norme riguardanti la PEC*
- *Marca postale elettronica*

Capitolo 6. Sistema pubblico di connettività (SPC)

- *Formazione delle norme*
- *2. Realizzazione del SPC*

Capitolo 7. Dematerializzazione della corrispondenza e dei bollettini postali

Capitolo 8. Accessibilità

Capitolo 9. Libri scolastici in forma elettronica

Capitolo 10. Provvedimenti per ridurre la carta

Capitolo 11. Tenuta dei libri obbligatori

Capitolo 12. Fatturazione elettronica allo Stato

PARTE V. NORME DI COMPETENZA DI SPECIFICI MINISTERI *pag. 105*

Capitolo 1. Quadro riassuntivo

Capitolo 2. Trattamento dei documenti informatici in ambito fiscale

Capitolo 3. Trattamento dei documenti informatici in ambito lavoro

Capitolo 4. Trattamento informatico dei documenti in ambito sanità

NORME COMPLEMENTARI *pag. 141*

Capitolo 1. Quadro riassuntivo

Capitolo 2. Norme di tipo generale sulla pubblica amministrazione

Capitolo 3. Norme di tipo generale su argomenti specifici

Abbreviazioni e acronimi

L.	Legge
DL.	Decreto legge
Dlgs.	Decreto legislativo
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DM	Decreto Ministeriale
Circ.	Circolare
Dec.	Decisione
Delib.	Deliberazione
Determ.	Determinazione
Dir.	Direttiva
Art.	Articolo
c.	Comma
T.U.	Testo unico in materia di documentazione amministrativa
CAD	Codice dell'amministrazione digitale
CIE	Carta di identità elettronica
CNS	Carta nazionale dei servizi
TS	Tessera sanitaria
PEC	Posta elettronica certificata
SPC	Sistema pubblico di connettività
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MIT	Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie
DDI	Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica
AIPA	Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione; ha operato fino al giugno 2003
CNIPA	Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione; ha incorporato nel 2003 le funzioni dell'AIPA
DigitPA	Ente che nel 2009 è subentrato al CNIPA

INTRODUZIONE

Per amministrazione digitale si intende un'Amministrazione i cui processi prevedono l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione con le seguenti finalità, fissate dall'articolo 1, comma 2, del Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 (*Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche*):

- miglioramento dei servizi;
- trasparenza dell'azione amministrativa;
- potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche;
- contenimento dei costi dell'azione amministrativa.

La materia riguarda, anche con modalità diverse, sia le amministrazioni pubbliche¹ sia i privati. Essa è regolata, in termini ge-

¹ Per **amministrazioni pubbliche**, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Dlgs. 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), si intendono:

Tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi:

- gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
- le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e le loro associazioni;
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
- le Agenzie di cui al Dlgs 300/99.

Per **amministrazioni pubbliche centrali**, invece, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera z, del Dlgs. 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*), si intendono:

Le amministrazioni dello Stato, ivi compresi:

- gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
- le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le istituzioni universitarie;

nerali, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e in particolare dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione che, a questo scopo, si avvale di due strutture operative:

- il Dipartimento della digitalizzazione della pubblica amministrazione e dell'innovazione tecnologica (DDI);
- il DigitPA.

Numerose sono le norme che trattano l'amministrazione digitale: esse si possono raggruppare in sei categorie, trattate in altrettanti Parti di questo Compendio:

- la **Parte I** illustra le norme che definiscono compiti e organizzazione delle due strutture di governo sopra citate;
- la **Parte II** elenca tutte le norme (Leggi, Decreti legislativi, Decreti del Presidente della Repubblica, Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, Decreti ministeriali, Circolari, Deliberazioni, Direttive) che regolano i vari aspetti della materia;
- la **Parte III** tratta le norme di tipo generale, come il T.U. sulla documentazione amministrativa e il Codice dell'amministrazione digitale;
- nella **Parte IV** sono esaminate le norme relative ad argomenti applicativi (come, ad esempio, il Protocollo informatico) e a temi strumentali (come, ad esempio, il Sistema pubblico di connettività);

-
- gli enti pubblici non economici nazionali;
 - l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
 - le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Per **amministrazioni regionali e locali**, per differenza, si intendono:

- le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni;
- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e le loro associazioni;
- tutti gli enti pubblici non economici regionali e locali;
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

- la **Parte V** riporta altre norme su alcuni argomenti specifici, come Fisco, Lavoro e Sanità;
- nella **Parte VI**, infine, sono elencate ulteriori norme che, trattando problematiche generali relative alla gestione della cosa pubblica, si possono considerare complementari con la materia trattato in questo Compendio: fanno parte di questa categoria, ad esempio, il regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi e le numerose direttive ministeriali sull'informatizzazione della pubblica amministrazione.

Tutte le norme relative all'amministrazione digitale citate in questa minigrafia sono consultabili in forma integrale nel sito www.digita-lex.it.

PARTE I

ORGANI DI GOVERNO DELLA AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Capitolo 1

Strutture organizzative e norme relative

Le iniziative dello Stato relative all'amministrazione digitale trovano un coordinamento nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e, in particolare, del Ministro per la funzione pubblica e l'innovazione, che, a questo scopo, si avvale di due organismi distinti:

- il **Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica (DDI)**;
- il **DigitPA**.

Le norme che disciplinano questi due organismi sono riassunte nella seguente Tavola:

Norma	Titolo	GU
Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica (DDI)		
DM 16 aprile 2007	Riorganizzazione del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.	5/6/07 n. 128
DPCM 28 aprile 2009	Modifiche all'Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Dipartimento Innovazione.	5/6/09 n. 128
DM 3 agosto 2009	Organizzazione del Dipartimento della digitalizzazione della pubblica amministrazione e dell'innovazione tecnologica.	19/11/09 n. 270

DigitPA (ex CNIPA)		
DPCM 1 giugno 2007 n. 110	Nuovo Regolamento per la gestione delle spese del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione. <i>Aggiornato al 2009</i>	27/7/07 n. 173
L. 18 giugno 2009 n. 69	Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. ▪ Art. 24: Riorganizzazione di Enti, tra cui il CNIPA.	19/6/09 n. 140
Dlgs. 1 dicembre 2009 n. 177	Riorganizzazione del CNIPA.	14/12/09 n. 290
DPCM 23 giugno 2010	Contributo per le spese di funzionamento spettante a DigitPA.	7/7/10 n. 156

Tav. 1 – Norme relative alle strutture organizzative (DDI e DigitPA)

All'esame delle norme e dei compiti relativi a questi due organismi sono dedicati i capitoli seguenti.

Capitolo 2

Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica (DDI)

Con il DPCM 28 aprile 2009, questo Dipartimento è stato definito “*struttura di supporto ai fini del coordinamento e dell'attuazione delle politiche di promozione dello sviluppo della società della informazione, nonché delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese*”.

I suoi compiti, che coprono un campo d'azione molto vasto, si possono così riassumere:

- fornire al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il necessario supporto per la definizione di una strategia unitaria per la modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione assicurando il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione;
- dare attuazione alle direttive del Ministro volte ad assicurare il coordinamento del processo di digitalizzazione, il monitoraggio e la valutazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione formulati dalle pubbliche amministrazioni centrali per lo sviluppo dei sistemi informativi;
- curare la predisposizione del piano strategico triennale, annualmente riveduto, dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni;
- diffondere ed implementare l'uso delle metodologie informatiche nei processi di valutazione delle amministrazioni pubbliche e del relativo personale;
- realizzare progetti di grande contenuto innovativo, di ri-

levanza strategica, di preminente interesse nazionale, con particolare attenzione per i progetti di carattere intersettoriale;

- svolgere attività di progettazione e coordinamento delle iniziative per la più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese; curare la riorganizzazione e l'aggiornamento dei servizi resi, sviluppando a tale fine l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- predisporre le norme tecniche ai sensi dell'art. 71 del CAD e i criteri per la pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione e mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni nonché criteri per la loro interconnessione, qualità e sicurezza;
- favorire l'adozione di misure per la sicurezza informatica nell'ambito della diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- sviluppare iniziative di innovazione tecnologica e forme di partenariato internazionale tese al sostegno dei processi di riforma e digitalizzazione del settore pubblico e di promozione dell'innovazione nei paesi terzi;
- curare le segreterie dei comitati istituiti dal CAD.

Capitolo 3

DigitPA

Con il Dlgs. 177/09, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA)² viene riorganizzato e, con l'occasione, assume la nuova denominazione di DigitPA.

DigitPA è un Ente pubblico non economico, con sede in Roma e competenza nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione; esso opera secondo le direttive, per l'attuazione delle politiche e sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, con autonomia tecnica e funzionale, amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale. L'Ente svolge funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'amministrazione digitale.

I suoi compiti sono:

- Fornire assistenza tecnica, anche nella elaborazione di studi e schemi di atti normativi, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato in materia di amministrazione digitale; in coerenza con le indicazioni della Conferenza unificata, fornire collaborazioni tecniche e consulenza tecnica alle regioni e agli enti locali in materia di innovazione tecnologica e di informatizzazione, anche per l'utilizzo delle relative risorse finanziarie pubbliche; proporre, ai fini della pianificazione triennale dell'ICT, iniziative finalizzate alla realizzazione di sistemi innovativi in materia di ICT; svolgere, anche sulla base

² Il CNIPA era nato nel 2003, subentrando all'AIPA (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione).

di apposite convenzioni, attività di supporto, consulenza e assistenza per amministrazioni pubbliche ed organismi di diritto pubblico, anche prevedendo il ristoro dei costi sostenuti.

- Fissare regole tecniche, standard e guide tecniche, anche attraverso atti amministrativi generali; rendere pareri su atti normativi nei casi previsti dall'ordinamento; operare come autorità di certificazione della firma digitale; tenere elenchi e registri nei casi previsti dall'ordinamento; contribuire all'attuazione di iniziative volte all'attività di informatizzazione della normativa statale vigente.
- Formulare pareri alle amministrazioni sulla coerenza strategica e sulla congruità economica e tecnica degli interventi e dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici; monitorare l'esecuzione degli interventi e dei contratti suddetti; svolgere attività di monitoraggio dell'attuazione dei piani di ICT delle pubbliche amministrazioni; coordinare, ove richiesto, le attività delle singole amministrazioni e verificarne i risultati sotto il profilo dell'efficienza, efficacia e qualità dei sistemi informativi; effettuare valutazioni, preventive e successive, sull'impatto di iniziative innovative nel settore dell'ICT.
- Proporre progetti in tema di amministrazione digitale; realizzare e gestire, direttamente o avvalendosi di soggetti terzi, specifici progetti in tema di amministrazione digitale ad esso assegnati; effettuare, anche in partenariato, attività di studio, ricerca, sviluppo e sperimentazione in materia di ICT, relazionando al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato; svolgere i compiti ad esso attribuiti dall'ordinamento in materia di reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, di Sistema pubblico di connettività (SPC) e di Rete internazionale della pubblica amministrazione (RIPA); svolgere, secondo le modalità previste dall'ordinamento, compiti tecnico-operativi in

materia di formazione informatica del personale delle pubbliche amministrazioni.

- Esprimere pareri tecnici, obbligatori e non vincolanti, sugli schemi di contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni centrali concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per quanto concerne la congruità tecnico-economica, qualora il valore lordo di detti contratti sia superiore a euro 1.000.000 nel caso di procedura negoziata e a euro 2.000.000 nel caso di procedura ristretta o di procedura aperta.
- Svolgere ogni altra funzione prevista da leggi e regolamenti già attribuita al CNIPA, nell'ambito delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, tranne:
 - il coordinamento, attraverso la redazione di un piano triennale annualmente riveduto, dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni;
 - la cura, nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione, dei rapporti con gli organi delle Comunità europee e la partecipazione ad organismi comunitari ed internazionali;
 funzioni, queste, che sono trasferite al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato.

Il Dlgs. sopra citato, istitutivo del DigitPA, stabilisce anche che la denominazione: «Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione», ovunque presente nella vigente normativa, sia sostituita da «DigitPA».

Con il DPCM 23 giugno 2010 sono stabiliti i contributi da parte delle Amministrazioni spettanti a DigitPA per i pareri emessi.

PARTE II

TUTTE LE NORME SULL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Capitolo 1

Classificazione delle norme

Il primo importante provvedimento legislativo relativo all'amministrazione digitale è stato il Dlgs. 12 febbraio 1993 n. 39 dal titolo "*Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche*". Nel tempo molte delle norme ivi contenute sono state abrogate perché incorporate in altri provvedimenti.

Attualmente i "pilastri" normativi sui quali si basa l'amministrazione digitale sono:

- il DPR 445/00: Testo Unico in materia di documentazione amministrativa (T.U.);
- il Dlgs. 85/05: Codice dell'amministrazione digitale (CAD).

A questi due argomenti è dedicata la **Parte III**. Altre norme sono contenute in leggi e decreti appositi, come:

- la L. 4/04: Accesso dei disabili agli strumenti informatici;
- il DPR 68/05: Posta elettronica certificata.

Molti altri aspetti dell'amministrazione digitale sono trattati anche nelle leggi finanziarie e in quelle per lo sviluppo economico. In particolare:

- la legge finanziaria 2005 (L. 311/04), all'articolo 1, c. 127, tratta del cedolino elettronico;

- la legge finanziaria 2006 (L. 266/05), all'articolo 1, c. 51, tratta della dematerializzazione della corrispondenza e dei bollettini postali;
- la legge finanziaria 2008 (L. 244/07), all'articolo 1, c. 209-214, tratta della fatturazione elettronica allo Stato;
- la legge recante “*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*” (L. 133/08 ex DL. 112/08) all'articolo 15 tratta del costo dei libri scolastici e all'articolo 27 introduce provvedimenti “taglia carta”;
- la legge recante “*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*” (L. 2/09 ex DL. 185/08):
 - all'articolo 16, c. 6, tratta della posta elettronica certificata per le imprese, professionisti e PA;
 - all'articolo 16, c. 12, tratta della riproduzione dei documenti analogici originali e modifica il CAD;
 - all'articolo 16, c. 12-bis, tratta della documentazione informatica e della tenuta dei libri;
 - all'articolo 16-bis tratta della posta elettronica certificata per i cittadini;
- la legge recante “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*” (L. 69/09):
 - all'articolo 24 tratta della riorganizzazione del CNIPA;
 - all'articolo 32 tratta della eliminazione degli sprechi per il mantenimento dei documenti cartacei;
 - all'articolo 33 delega il Governo a modificare il CAD;

- all'articolo 34 tratta della diffusione della PEC;
- all'articolo 35 introduce modifiche alle precedenti norme sulla PEC;
- all'articolo 36 tratta della diffusione del SPC;
- all'articolo 37 introduce modifiche alle norme sulla CNS.
- la legge recante “*Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*” (L. 102/09 ex DL. 78/09):
 - all'articolo 17, c. 28, tratta dei metodi di identificazione informatica e al c. 29 tratta degli indici degli indirizzi della pubblica amministrazione.

La **Parte IV** illustra in dettaglio le norme contenute nell'elenco di cui sopra, se non già trattate nella Parte III, classificandole secondo i seguenti argomenti, ad ognuno dei quali è riservato un capitolo:

1. Protocollo informatico;
2. Firma digitale;
3. Carte elettroniche;
4. Conservazione sostitutiva;
5. Posta elettronica certificata;
6. Sistema pubblico di connettività;
7. Dematerializzazione della corrispondenza e dei bollettini postali;
8. Accessibilità;
9. Libri scolastici in forma elettronica;
10. Provvedimenti “taglia carta”;
11. Cedolino elettronico;
12. Tenuta informatica dei libri obbligatori;
13. Fatturazione elettronica allo Stato.

Capitolo 2

Elenco delle norme

La seguente Tavola riporta un quadro riassuntivo delle norme relative all'amministrazione digitale.

Norma	Titolo	GU
Amministrazione digitale in generale, T.U. e CAD		
Dlgs. 12 febbraio 1993 n. 39	Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche.	20/2/93 n. 42
DPR 28 dicembre 2000 n. 445	Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.	20/2/01 n. 42
Dlgs. 7 marzo 2005 n. 82	Codice dell'amministrazione digitale (CAD).	16/5/05 n. 112
Protocollo informatico		
DPCM 31 ottobre 2000	Regole tecniche per il protocollo informatico.	21/11/00 n. 272
Circ. AIPA 7 maggio 2001 n. 28	Standard per il protocollo informatico.	17/5/01 n. 113
DM 14 ottobre 2003	Linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi.	25/10/03 n. 249
Firma digitale		
DPCM 30 marzo 2009	Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme digitali e validazione temporale dei documenti informatici.	6/6/09 n. 129
Delib. CNIPA 21 maggio 2009 n. 45	Regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico.	3/12/09 n. 282

DPCM 10 febbraio 2010	Fissazione del termine che autorizza l'autocertificazione circa la rispondenza dei dispositivi automatici di firma ai requisiti di sicurezza.	28/04/10 n. 98
Dlgs. 2 luglio 2010 n. 110	Disposizioni in materia di atto pubblico informatico redatto dal notaio.	19/07/10 n. 166
Determ. DigitPA 28 luglio 2010 n. 69	Modifiche alla Delib. Cnipa 45/09	17/08/10 n. 191

Carta d'identità elettronica (CIE)

DPCM 22 ottobre 1999 n. 437	Regolamento recante caratteristiche e modalità per rilascio della CIE e del documento di identità elettronico.	25/11/99 n. 277
DM 8 novembre 2007	Regole tecniche della Carta d'identità elettronica.	9/11/07 n. 229
DM 22 aprile 2008	Determinazione dell'importo del corrispettivo da porre a carico dei richiedenti per il rilascio della carta d'identità elettronica.	8/5/08 n. 107

Carta nazionale dei servizi (CNS)

DPR 2 marzo 2004, n. 117	Regolamento concernente la diffusione della CNS.	6/5/04 n. 105
DM 9 dicembre 2004	Regole tecniche e di sicurezza relative alle tecnologie e ai materiali utilizzati per la produzione della CNS.	18/12/04 n. 296

Norme comuni a CIE e CNS

L. 28 febbraio 2008 n. 31	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 35: proroga di termini per le modalità di accesso ai servizi in rete. 	29/2/08 n. 51
L. 27 febbraio 2009 n. 14	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 3: proroga di termini per le modalità di accesso ai servizi in rete. 	28/2/09 n. 49
L. 18 giugno 2009 n. 69	Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 37: Modifiche ad alcune norme sulla CNS. 	19/6/09 n. 140

Tessera sanitaria (TS)		
Dec. 189, 190, 191 18 giugno 2003	Tessera europea assicurazione malattia	GUUE 27/10/03
L. 24 novembre 2003 n. 326	Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici. ▪ Art. 50: monitoraggio della spesa sanitaria: comma 1	25/11/03 n. 274
DM 11 marzo 2004	Caratteristiche tecniche della TS.	25/10/04 n. 251
DM 19 aprile 2006	Le tessere regionali di Lombardia, Veneto, Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia sono considerate conformi alla TS. Le stesse – tranne quella della Lombardia – sono valide in sostituzione del tesserino del codice fiscale.	24/4/06 n. 95
DM 30 novembre 2006	La tessera regionale Lombardia è valida anche in sostituzione del tesserino del codice fiscale.	11/12/06 n. 287
DM 25 febbraio 2010	La tessera regionale Toscana è considerata conforme a TS e valida in sostituzione del tesserino del codice fiscale. Nuovo layout per la tessera della Lombardia. Prolungamento del termine di validità.	09/03/10 n. 56
L. 30 luglio 2010, n. 122 (conversione del DL. 78/10)	Art. 11 – c. 15. Avvio della TS-CNS	30/07/10 n. 176 S.O. n. 174/L
Conservazione sostitutiva		
Delib. CNIPA 19 febbraio 2004 n. 11	Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali.	9/3/04 n. 57
Posta elettronica e Posta elettronica certificata (PEC)		
Dir. MIT 27 novembre 2003	Impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni.	12/2/04 n. 8
DPR 11 febbraio 2005 n. 68	Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della PEC.	28/3/05 n. 97

DM 2 novembre 2005	Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della PEC.	15/11/05 n. 266
DM 21 gennaio 2008	Marca temporale elettronica.	28/3/09 n. 73
L. 28 gennaio 2009 n. 2 (Conversione del DL. 185/08)	Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale. ▪ Art. 16, c. 6: PEC per imprese, professionisti e PA. ▪ Art. 16 bis: PEC per i cittadini.	28/1/09 n. 22
DPCM 6 maggio 2009	Disposizioni in materia di rilascio e di uso della casella di PEC assegnata ai cittadini.	25/5/09 n. 119
L. 18 giugno 2009 n. 69	Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. ▪ Art. 34: Diffusione della PEC. ▪ Art. 35: Modifiche alle precedenti norme sulla PEC.	19/6/09 n. 140
Circ. DDI 18 febbraio 2010	Uso della PEC nelle amministrazioni pubbliche.	

Sistema pubblico di connettività (SPC)

DPCM 1 aprile 2008	Regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del SPC.	21/6/8 n. 144
L. 18 giugno 2009 n. 69	Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. ▪ Art. 36: Diffusione del SPC.	19/6/09 n. 140

Dematerializzazione della corrispondenza e dei bollettini postali

L. 23 dicembre 2005 n. 266	Finanziaria 2006. ▪ Art. 1, c. 51: Dematerializzazione della corrispondenza e dei bollettini postali.	29/12/05 n. 302
----------------------------	--	--------------------

Accessibilità

L. 9 gennaio 2004 n. 4	Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici.	17/1/04 n. 13
------------------------	---	------------------

DPR 1 marzo 2005, n. 75	Regolamento di attuazione della L. 4/04.	3/5/05 n. 101
DM 8 luglio 2005	Requisiti tecnici e i diversi livelli per l'accessibilità agli strumenti informatici.	8/8/05 n. 183
DM 30 aprile 2008	Regole tecniche disciplinanti l'accessibilità agli strumenti didattici e formativi a favore degli alunni disabili.	12/6/08 n. 136

Libri scolastici in forma elettronica

L. 6 agosto 2008 n. 133 (Conversione del DL. 112/08)	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. ▪ Art. 15: Costo dei libri scolastici.	21/8/08 n. 195
---	---	-------------------

Provvedimenti per ridurre la carta

L. 30 dicembre 2004 n. 311	Finanziaria 2005. ▪ Art. 1, c. 197: Cedolino elettronico.	31/12/04 n. 306
DM 12 gennaio 2006	Attuazione della L. 311/04, art. 1, c. 197 (Regole tecniche).	13/3/06 n. 60
L. 6 agosto 2008 n. 133 (Conversione del DL. 112/08)	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. ▪ Art. 27: Taglia carta.	21/8/08 n. 195
L. 18 giugno 2009 n. 69	Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. ▪ Art. 32: Eliminazione degli sprechi per il mantenimento dei documenti cartacei.	19/6/09 n. 140

Tenuta dei libri obbligatori

L. 28 gennaio 2009, n. 2 (Conversione del DL. 185/08)	Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale. ▪ Art. 16, c. 12 bis: Documentazione informatica e tenuta dei libri.	28/1/09 n. 22
---	---	------------------

Fatturazione elettronica allo Stato		
L. 24 dicembre 2007 n. 244	Finanziaria 2008 ▪ Art. 1, c. 209-214: Fatturazione elettronica allo Stato.	28/12/07 n. 300
DM 7 marzo 2008	Individuazione del gestore del sistema di interscambio	03/05/08 n. 103

Riepilogo di varie norme inserite nelle Leggi finanziarie e in altre leggi economiche

L. 23 dicembre 2005 n. 266	Finanziaria 2006 ▪ Art. 1, c. 51: Dematerializzazione della corrispondenza e dei bollettini postali.	29/12/05 n. 302
L. 24 dicembre 2007 n. 244	Finanziaria 2008 ▪ Art. 1, c. 209-214: Fatturazione elettronica allo Stato ▪ Art. 2, c. 591: Compiti della PA nel SPC.	28/12/07 n. 300
L. 6 agosto 2008 n. 133 (Conversione del DL. 112/08)	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. ▪ Art. 15: Costo dei libri scolastici. ▪ Art. 27: Provvedimenti "taglia carta".	21/8/08 n. 195
L. 28 gennaio 2009 n. 2 (Conversione del DL. 185/08)	Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale. ▪ Art. 16, c. 6: PEC per imprese, professionisti e PA. ▪ Art. 16, c. 12: Riproduzione di documenti analogici originali. ▪ Art. 16, c. 12 bis: Documentazione informatica e tenuta dei libri. ▪ Art. 16 bis: PEC per i cittadini.	28/1/09 n. 22
L. 18 giugno 2009 n. 69	Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. ▪ Art. 24: Riorganizzazione di Enti, tra cui il CNIPA. ▪ Art. 32: Eliminazione degli sprechi per il mantenimento dei documenti cartacei. ▪ Art. 33: Delega al Governo per modificare il CAD. ▪ Art. 34: Diffusione della PEC. ▪ Art. 35: Modifiche alle precedenti norme sulla PEC. ▪ Art. 36: Diffusione del SPC. ▪ Art. 37: Modifiche ad alcune norme sulla CNS.	19/6/09 n. 140

L. 3 agosto 2009 n. 102 (Conversione del DL. 78/09)	Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. ▪ Art. 17, comma 28: Metodi di identificazione informatica. ▪ Art. 17, comma 29: Indice degli indirizzi della pubblica amministrazione.	4/8/09 n. 179
L. 122/10 (conversione del DL. 78/10)	Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica. ▪ Art. 11 c. 15 - Avvio della TS - CNS. ▪ Art. 11 c. 16 - Adozione di un disciplinare tecnico per il collegamento in rete dei medici.	30/07/10 n. 176 (S.O. n. 174/L)

Tav. 2 – Norme relative all'amministrazione digitale

PARTE III

NORME GENERALI DI BASE

Capitolo 1

Testo unico sulla documentazione amministrativa (T.U.)

1. Formazione del T.U.

Il DPR 445/00, che risale alla fine del 2000, ha raccolto in un Testo unico varie norme preesistenti, tra cui, per quanto riguarda l'amministrazione digitale, quelle relative al trattamento dei documenti informatici, alla firma digitale, alla presentazione di istanze alla pubblica amministrazione, alla gestione documentale e, in particolare, al protocollo informatico.

Il testo originale ha avuto numerose modifiche a seguito di norme contenute in:

- Dlgs. 23 gennaio 2002, n. 10 (*Attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche*)³;
- L. 16 gennaio 2003, n. 3 (*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*)⁴;
- DPR 14 novembre 2002, n. 313 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative di-*

³ G.U. 15 febbraio 2002, n. 39.

⁴ G.U. 20 gennaio 2003, n. 15.

pendenti da reato e dei relativi carichi pendenti)⁵;

- DPR 7 aprile 2003, n. 137 (*Disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche*)⁶;
- Dlgs. 30 giugno 2003, n. 196 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*)⁷;
- Dlgs. 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*)⁸.

Quest'ultimo Decreto legislativo - il CAD - ha assorbito la maggior parte delle norme relative all'amministrazione digitale.

I soli argomenti al riguardo rimasti nel T.U. sono:

- la gestione informatica dei documenti, materia sviluppata nel Capitolo 3, paragrafo 2: "Protocollo informatico";
- la presentazione di istanze via fax, possibilità data dall'articolo 38:

1. Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica.

2. Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del CAD.

Quest'ultimo argomento è trattato nella Parte IV, Capitolo 3, paragrafo 4: "Servizi in rete".

⁵ G.U. 13 febbraio 2003, n. 36.

⁶ G.U. 17 giugno 2003 n. 128.

⁷ G.U. 29 luglio 2003, n. 174.

⁸ G.U. 16 maggio 2005, n. 112.

2. Struttura del T.U.

Il T.U. è suddiviso in 7 parti, denominati "Capì", alcune delle quali comprendono più Sezioni, secondo lo schema seguente:

- Capo I: Definizioni e campo di applicazione
- Capo II: Documentazione amministrativa
 - Sezione I: Documenti amministrativi e atti pubblici
 - Sezione II: (argomenti trasferiti nel CAD)
 - Sezione III: Trasmissione di documenti
 - Sezione IV: Copie autentiche, autenticazioni e sottoscrizione
 - Sezione V: (argomenti trasferiti nel CAD)
 - Sezione VI: Legalizzazione di firme e fotografie
 - Sezione VII: Documenti di riconoscimento e di identità
 - Sezione VIII: Regime fiscale
- Capo III: Semplificazione della documentazione amministrativa
 - Sezione I: Istanze e dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione
 - Sezione II: Certificati
 - Sezione III: Acquisizione diretta di documenti
 - Sezione IV: Esibizione di documento
 - Sezione V: Norme in materia di dichiarazioni sostitutive
- Capo IV: Sistema di gestione informatica dei documenti
 - Sezione I: Disposizioni sulla gestione informatica dei documenti
 - Sezione II: Accesso ai documenti e alle informazioni del sistema
 - Sezione III: Tenuta e conservazione del sistema di gestione dei documenti
 - Sezione IV: Sistema di gestione dei flussi documentali
 - Sezione V: Disposizione sugli archivi
 - Sezione VI: Attuazione e aggiornamento dei sistemi
- Capo V: Controlli
- Capo VI: Sanzioni
- Capo VII: Disposizioni finali

Capitolo 2

Codice dell'amministrazione digitale (CAD)

1. Formazione del CAD

Il testo vigente è basato sul Dlgs. 82/05 (in parte derivato dal T.U.), aggiornato e integrato dal Dlgs. 159/06 (l'integrazione principale riguarda l'inserimento delle norme sul Sistema pubblico di connettività - SPC -, precedentemente inserite nel Dlgs. 42/05, istitutivo del SPC, che viene abrogato), ulteriormente modificato e integrato a seguito di numerosi interventi legislativi; in particolare dal recente Dlgs. 235/10 che ne ha modificato gran parte degli articoli.

2. Struttura del CAD

Il Codice dell'Amministrazione digitale consiste di 102 articoli, suddivisi in 9 parti, denominate "Capi", alcuni dei quali contengono più "Sezioni".

Il Capo I contiene i principali generali e le definizioni delle entità sulle quali opera il Codice. Si tratta di articoli in gran parte originali.

Il Capo II tratta del documento informatico, delle firme elettroniche, dei trasferimenti di fondi e della tenuta dei libri. Gli articoli di questo Capo, come quelli dei Capi III e IV, sono una rielaborazione delle norme precedentemente contenute nel T.U. (DPR 445/00), che vengono abrogate.

Il Capo III tratta della formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.

Il Capo IV tratta della loro trasmissione.

Il Capo V è relativo ai dati in possesso della pubblica amministrazione e ai servizi in rete, incluse le carte di identificazione. Si tratta di materia sostanzialmente nuova.

Il Capo VI tratta dello sviluppo, acquisizione e riuso dei sistemi informativi nelle pubbliche amministrazioni. Anche in questo caso si tratta di materia sostanzialmente nuova.

Il Capo VII tratta delle regole tecniche: esso consiste in un unico articolo, il 71, che disciplina le modalità con le quali verranno emanate le regole tecniche relative ai vari argomenti trattati nel Codice.

Il Capo VIII riguarda il Sistema pubblico di Connettività: il testo coincide sostanzialmente con quello del precedente DPR 42/05, che viene abrogato.

Il Capo IX contiene le norme transitorie, finali e le abrogazioni.

La materia del presente capitolo è ampiamente trattata nella Minigrafia n. 7 di questa collana, dal titolo: "Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale", a cura di Pierluigi Ridolfi.

PARTE IV

NORME SU TEMI APPLICATIVI E STRUMENTALI

Capitolo 1

Protocollo informatico

1. Formazione delle norme

I principali provvedimenti normativi, nell'ordine temporale di emanazione, sono:

- DPR 428/98: “Regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica”, che fissa criteri e modalità per la gestione elettronica dei documenti;
- DPCM 31 ottobre 2000: “Regole tecniche per il protocollo informatico”;
- DPR 445/00: “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”, che incorpora le norme del sopra citato DPR 428/98 che, pertanto, viene abrogato (le norme sulla gestione documentale e, in particolare, quelle sul protocollo informatico, sono contenute negli articoli 50-70);
- Circolare Aipa 7 maggio 2001, n. 28: “Standard, modalità di trasmissione, formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie comunemente scambiate tra le pubbliche amministrazioni e associate ai documenti protocollati”;
- Decreto del Ministro per le innovazioni e le tecnologie del

14 dicembre 2003: “*Approvazione delle linee guida per l’adozione del protocollo informatico e per il trattamento automatico dei procedimenti amministrativi*”, con allegate le “*Linee guida*” che illustrano in dettaglio i passi che ogni amministrazione deve compiere per realizzare il protocollo informatico.

Inoltre, vi sono varie direttive ministeriali su questa materia:

- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999: “*Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*”;
- Direttiva del Ministro per l’innovazione e le tecnologie del 21 dicembre 2001: “*Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione*”;
- Direttiva del Ministro per l’innovazione e le tecnologie del 9 dicembre 2002: “*Direttiva sulla trasparenza dell’azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali*”;
- Direttiva del Ministro per l’innovazione e le tecnologie del 18 dicembre 2003: “*Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione per l’anno 2004*”;
- Direttiva del Ministro per l’innovazione e le tecnologie del 4 gennaio 2005: “*Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione*”.

2. Contenuto delle norme

Per effetto delle norme sopra indicate, ogni pubblica amministrazione è impegnata a:

- riorganizzare e concentrare gli uffici di protocollo, dando vita a nuove unità denominate *Aree organizzative omogenee*;
- creare degli appositi *Servizi per la tenuta del protocollo*

informatico e la gestione degli archivi;

- adottare precisi *standard di protocollo* (identici per tutte le amministrazioni) e un *nuovo sistema di classificazione e fascicolazione* dei documenti;
- rivisitare le attuali procedure informatiche per renderle compatibili con il protocollo informatico, garantire l’interoperabilità tra le varie amministrazioni e facilitare l’accesso ai documenti da parte dei soggetti interessati.

I concetti sviluppati nei documenti sopra elencati enfatizzano il fatto che per le pubbliche amministrazioni l’innovazione tecnologica rappresenta un fondamentale fattore di cambiamento, che si realizza attraverso lo sviluppo, la razionalizzazione, il miglioramento dei servizi resi al cittadino-utente e il contenimento dei relativi costi di funzionamento.

La gestione informatica dei documenti cambierà in modo sostanziale il modo di operare di ogni amministrazione, sia al proprio interno sia nei riguardi delle altre amministrazioni e dei cittadini. Essa consentirà, tra l’altro, di accrescere l’efficienza attraverso l’eliminazione dei registri cartacei e, nello stesso tempo, di migliorare la trasparenza dell’azione amministrativa tramite strumenti che rendano possibile un effettivo esercizio del diritto di accesso.

Quando la gestione dell’insieme dei flussi informativi e, in particolare, documentali, viene affidata alla tecnologia informatica e telematica, questa non si presenta più quale semplice strumento tecnico di automazione delle attività di ufficio ma come vera e propria risorsa strategica, necessaria perché le politiche delle singole amministrazioni risultino efficaci. In questa prospettiva, i sistemi di protocollo informatico, nella loro versione più evoluta, comprendono funzioni veramente innovative per la pubblica amministrazione.

Per la pubblica amministrazione si prospetta pertanto un grande cambiamento: ma perché tale cambiamento produca risultati effettivi è indispensabile da un lato disporre di infrastrutture evolute, dall'altro realizzare una valida azione di coordinamento sul piano tecnico-amministrativo.

Il coordinamento delle iniziative - sia all'interno dell'amministrazione, sia tra le diverse amministrazioni - costituisce, senza dubbio, un fattore critico di successo del processo di innovazione. È necessario, pertanto, che ciascuna amministrazione individui al proprio interno strutture di coordinamento già esistenti, o ne istituisca di nuove, alle quali affidare lo sviluppo dei sistemi di protocollo e della gestione informatica dei documenti.

Come primo passo, tutte le amministrazioni pubbliche devono:

- definire un adeguato piano di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati, istituire i Servizi per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi, nominare i responsabili di tali Servizi;
- individuare le *Aree organizzative omogenee* e i relativi uffici;
- introdurre un sistema informatico per la gestione documentale che preveda almeno il *Nucleo minimo del protocollo informatico*.

3. Aree organizzative omogenee

Si definisce *Area organizzativa omogenea* (AOO) un insieme di unità organizzative dell'amministrazione che usufruiscono, in modo omogeneo e coordinato, degli stessi servizi per la gestione dei flussi documentali. All'interno di una AOO esisterà un solo servizio di protocollazione dei documenti in entrata ed in uscita, con un'unica sequenza numerica - rinnovabile annualmente - per l'attribuzione del numero di protocollo.

Il T.U. all'articolo 50, comma 4, dispone che *“ciascuna amministrazione individui, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse”*.

Ponendo l'accento sull'attributo *“grandi”*, il legislatore ha voluto dare un impulso alle amministrazioni affinché queste, nell'individuazione delle AOO, considerino prioritaria l'eliminazione delle eventuali frammentazioni esistenti (protocolli di reparto, protocolli di settore, registri di passaggio, ecc.). All'interno di ogni area, la certificazione del passaggio dei documenti a valenza esterna (registrazione di protocollo) potrà essere separata dal tracciamento dei passaggi dei documenti all'interno della struttura. Inevitabilmente, ciò determina la necessità di sostituire l'attuale sistema di tracciamento del flusso documentale (costituito dalla sequenza di successive protocollazioni tra aree interne) con un sistema integrato più evoluto e funzionale alle esigenze dell'amministrazione (posta elettronica interna, sistema di groupware, sistema di workflow, ecc.).

Per definire al meglio le AOO da istituire, l'amministrazione deve effettuare un'analisi della propria struttura organizzativa e del proprio modello funzionale, valutando attentamente alcune variabili come:

- il grado di omogeneità degli uffici dal punto di vista delle funzioni svolte;
- il volume del flusso dei documenti all'interno della amministrazione;
- la dislocazione geografica delle sedi;
- la cultura informatica del personale interno;
- l'esistenza di precedenti sistemi informatici di supporto alla gestione documentale;

- il grado di coerenza dell'attività amministrativa svolta dagli uffici.

L'istituzione delle AOO dovrebbe produrre i seguenti vantaggi:

- una riduzione della frammentazione degli uffici di protocollo, e quindi l'ottimizzazione e la riqualificazione dell'uso delle risorse;
- il potenziamento delle capacità di ricerca e di accesso alle informazioni e ai documenti stessi;
- una più spedita circolazione di informazioni e documenti tra gli uffici;
- una maggiore trasparenza, grazie ad un più razionale accesso alla documentazione amministrativa da parte dei soggetti interessati;
- una migliore organizzazione dell'archivio, attraverso l'adozione di un unico piano di classificazione all'interno dell'area.

4. Nucleo minimo di protocollo

Per *Nucleo minimo* s'intende quella componente del sistema di protocollo informatico in grado di effettuare le operazioni di *registrazione, segnatura e classificazione* dei documenti. Tali operazioni costituiscono le operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

Registrazione

Occorre distinguere il caso dei documenti spediti da quello dei documenti ricevuti.

La *registrazione di un documento spedito* consiste nella memo-

rizzazione su supporto informatico, in modo permanente e non modificabile, dei seguenti dati:

- numero di protocollo e data di registrazione del documento, generati automaticamente dal sistema;
- destinatario;
- oggetto;
- impronta⁹, se trasmesso per via telematica.

Prima della registrazione l'operatore dell'AOO deve controllare che il documento in corso di spedizione sia stato regolarmente firmato.

La *registrazione di un documento ricevuto* consiste nella memorizzazione su supporto informatico, in modo permanente e non modificabile, dei seguenti dati:

- numero di protocollo e data di registrazione del documento;
- mittente;
- oggetto;
- impronta, se ricevuto per via telematica.

Prima della registrazione l'operatore dell'AOO deve controllare che il documento appena ricevuto figuri regolarmente firmato.

Attraverso la registrazione dell'impronta del documento informatico in modo non modificabile si ha la certezza di aver registrato esattamente uno specifico documento, garantendone così l'integrità. Lo stesso livello di garanzia non è ottenibile per i documenti cartacei per i quali si ricorre alla registrazione dell'oggetto e del mittente o destinatario effettuata contemporaneamente alla operazione di segnatura.

⁹ Per la definizione di impronta e per il suo utilizzo v. Parte IV, Capitolo 3, paragrafo 2.

Segnatura di protocollo

La *segnatura* consiste nell'associare al documento, in modo permanente e non modificabile, per lo meno le seguenti informazioni:

- indicazione o codice dell'amministrazione;
- indicazione o codice della AOO;
- numero di protocollo;
- data di protocollo.

L'operazione di segnatura deve avvenire contemporaneamente a quella di registrazione per garantire che ogni registrazione venga eseguita effettivamente a fronte di un documento pervenuto o inviato dalla AOO. In altre parole non deve essere consentito che si effettuino registrazioni di protocollo senza disporre del documento a cui la registrazione si riferisce.

Per i documenti cartacei la segnatura si applica sia ai documenti in ingresso sia a quelli in uscita e deve avvenire contemporaneamente alla operazione di registrazione. Lo scopo di una segnatura apposta su un documento cartaceo è quello di mantenere un'associazione indissolubile e direttamente leggibile tra il documento stesso e la corrispondente registrazione di protocollo.

Il vincolo di contemporaneità tra le operazioni di registrazione e segnatura stabilisce che le due operazioni debbano essere eseguite entrambe con successo entro un breve intervallo di tempo, pena l'annullamento degli eventuali risultati intermedi, costituendo pertanto un'unica operazione informatica.

Il concetto di "breve intervallo" va calato nei diversi contesti organizzativi in cui si colloca il protocollo informatico. In ogni caso il dettaglio della procedura di segnatura, e quindi la valorizzazione dell'intervallo di tempo entro il quale questa deve essere eseguita subito dopo la registrazione, costituisce un elemento da specificare nel manuale di gestione.

La segnatura si applica anche ai documenti informatici, ma solo a quelli in uscita, e ha una funzione diversa. In questo caso, infatti, la funzione di stabilire un legame indissolubile tra documento e registrazione di protocollo è garantita dalla presenza dell'impronta del documento nella registrazione stessa; la funzione propria della segnatura, cioè quella di rendere accessibili le informazioni di registrazione a partire da un dato documento, può essere fornita direttamente dal sistema informatico.

Se i documenti informatici sono accessibili esclusivamente attraverso l'applicazione che gestisce anche il protocollo, allora tale funzione sarà svolta in modo diretto; se, viceversa, i documenti informatici sono gestiti anche da altri sistemi, allora il sistema di protocollo dovrà offrire una specifica funzione di ricerca che, a partire da un documento informatico, fornisca le corrispondenti informazioni di registrazione.

Classificazione

La classificazione è un'attività che consente di organizzare tutti i documenti correnti prodotti da una AOO, secondo uno schema articolato di voci (detto *piano di classificazione* o *titolario*) che descrive l'attività del soggetto che li ha prodotti, identificandone funzioni e competenze. Tutti i documenti, cartacei e informatici, che entrano a far parte di un sistema documentale, a prescindere dal fatto che siano ricevuti dall'esterno, spediti all'esterno o interni, devono essere assoggettati all'operazione di classificazione.

La classificazione, in quanto costituisce uno strumento di prima organizzazione dei documenti, va effettuata contestualmente allo svolgimento delle attività e mai a posteriori, in archivi già formati secondo criteri diversi.

La classificazione si presenta come uno schema generale di voci logiche, articolate in modo tendenzialmente gerarchico e stabilite in modo uniforme, che identificano le funzioni e le attività di ciascuna amministrazione. Tra le finalità perseguite dalla classificazione vi sono:

- la definizione dei criteri di formazione e di organizzazione dei fascicoli, dei dossier e delle serie di documenti tipologicamente simili (circolari, verbali, registri contabili, ecc.);
- il reperimento dei documenti in relazione all'insieme della produzione documentaria riferita ad una specifica attività o ad un procedimento amministrativo;
- la realizzazione delle operazioni di selezione dei documenti archivistici ai fini della loro conservazione o della loro distruzione;
- la costruzione di un sistema integrato di informazioni sui documenti.

La definizione e l'applicazione di sistemi di classificazione di archivio - a cura delle singole amministrazioni - rappresentano il presupposto indispensabile per la realizzazione e lo sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei flussi documentali.

La materia del presente capitolo è ampiamente trattata nella Minigrafia n. 2 di questa collana, dal titolo: "Protocollo informatico", a cura di Pierluigi Ridolfi.

Capitolo 2

Firma digitale

1. Formazione delle norme

Le prime norme sulla firma digitale risalgono al 1997, hanno avuto delle importanti variazioni per effetto della Direttiva Europea 1999 sull'argomento e nel 2000 sono confluite nel T.U.; ampiamente rielaborate, esse sono state poi incluse nel CAD, nel quale tuttora si trovano, agli articoli 1 e 20-37 (v. paragrafo 3).

Le regole tecniche sono riportate nel DPCM 30 marzo 2009. Le regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico sono dettate nella Delib. CNIPA 21 maggio 2009, n. 45¹⁰.

In prospettiva la normativa dovrebbe subire cambiamenti. Infatti, la L. 69/09, che all'articolo 34 delega il Governo a emanare un decreto legislativo per modificare il CAD, ha, tra gli obiettivi, anche quello di *"modificare la normativa in materia di firma digitale al fine di semplificarne l'adozione e l'uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese, garantendo livelli di sicurezza non inferiori agli attuali"*.

2. Basi tecniche della firma digitale

Per comprendere il meccanismo di funzionamento della firma digitale occorre premettere alcuni concetti e definizioni basilari.

- a) *Evidenza informatica*: una sequenza di simboli binari, che può essere di lunghezza fissa o variabile. Un'evi-

¹⁰ La Delib. Cnipa 45/09 è stata modificata dalla Determ. DigitPA 69/10 che, in particolare, prologa alcuni termini per il passaggio alle nuove soluzioni tecnologiche.

denza può rappresentare un numero oppure un testo.

- b) *Impronta informatica* (in inglese *hash*): un'evidenza informatica di lunghezza predeterminata ottenuta da un'altra evidenza informatica di lunghezza qualunque mediante un'opportuna funzione matematica (detta *funzione di hash*); questa funzione matematica è tale che risulta di fatto impossibile, a partire dall'impronta, ricostruire l'evidenza informatica che l'ha generata. Una funzione molto utilizzata a questo scopo è nota con il nome di SHA (*Secure Hash Algorithm*) che, nella versione SHA-1, produce un'impronta lunga 160 bit, qualunque sia l'evidenza di partenza¹¹.
- c) *Coppia di chiavi asimmetriche*: due evidenze numeriche (cioè due numeri), di lunghezza fissa, utilizzate: l'una (detta *chiave privata*) per la cifratura di un'evidenza generica (normalmente un'impronta); l'altra (detta *chiave pubblica*) per la decifrazione del risultato. Le due chiavi della coppia derivano da uno stesso procedimento matematico, ma è impossibile da una risalire all'altra. Un procedimento matematico molto diffuso alla base dei calcoli previsti per generare le chiavi e per le operazioni di cifratura/decifrazione è noto con la sigla RSA (dal nome degli inventori: Rivest, Shamir e Adleman). Lo standard prevalente prevede per ciascuna delle due chiavi una lunghezza di 1024 bit.
- d) *Certificatore*: un ente fidato che sovrintende al calcolo della coppia di chiavi e alla sua assegnazione a una persona fisica (*titolare*).
- e) *Certificato*: un particolare documento informatico, rila-

sciato dal certificatore al titolare di una coppia di chiavi con scopi identificativi. Il certificato contiene, tra l'altro, la chiave pubblica del titolare. Il certificato si dice *qualificato* se è emesso da un certificatore che risponde a particolari requisiti.

- f) *Dispositivo di firma*: lo strumento elettronico, assegnato dal certificatore a un titolare, per il calcolo della firma digitale. Il dispositivo contiene la chiave privata e il certificato; cuore del dispositivo è un microprocessore in grado di effettuare il calcolo della firma (in pratica la cifratura dell'impronta utilizzando la chiave privata). Il dispositivo normalmente è contenuto in una scheda elettronica oppure in una chiavetta elettronica.
- g) *Firma digitale*: un'evidenza informatica di lunghezza predeterminata (lo standard prevalente è di 1024 bit), relativa a un documento informatico e alla persona che lo firma.
- h) *Procedimento di firma* di un documento informatico. Si indichi con A la persona che firma (titolare delle chiavi) e con B il destinatario del documento, cioè la persona alla quale il documento dovrà essere inviato. Il procedimento per ottenere la firma digitale - a cura di A - opera in tre fasi:
- fase A1: A calcola l'impronta del documento utilizzando una determinata funzione (solitamente la SHA-1);
 - fase A2: A cifra l'impronta con un determinato algoritmo (solitamente l'RSA), utilizzando la propria chiave privata contenuta nel dispositivo di firma che è in suo possesso.
 - fase A3: viene confezionata una busta elettronica contenente il documento in chiaro, la firma digitale e

¹¹ Per effetto di quanto disposto dalla Deliberazione Cnipa n. 45/09, in linea con gli orientamenti europei, la SHA-1 sta per essere sostituita dalla SHA-256, così chiamata in quanto ha una lunghezza di 256 bit.

il certificato.

Dopo di che la busta viene trasmessa da A a B. Il procedimento per verificare la firma digitale - a cura di B - opera anch'esso in tre fasi:

- fase B1: B calcola l'impronta del documento contenuto nella busta ricevuta utilizzando la stessa funzione della fase A1;
- fase B2: B decifra la firma digitale con un algoritmo coerente con quello utilizzato nella fase A2, utilizzando la chiave pubblica di A (che trova nel certificato contenuto nella busta); dovrebbe così ottenere un'impronta uguale a quella che A aveva originalmente ottenuto nella fase A1;
- fase B3: B confronta le due impronte (quella calcolata a partire dal documento e quella calcolata a partire dalla firma digitale). Se sono uguali, B ha la certezza che il firmatario del documento è veramente A e che il documento ricevuto è uguale a quello spedito (cioè non ci sono state alterazioni durante la trasmissione).

La firma digitale dipende dunque sia dal documento sia dal firmatario: documenti diversi firmati dalla stessa persona hanno firme digitali diverse; lo stesso documento, firmato da persone diverse, ha firme digitali diverse.

Il procedimento di verifica della firma non richiede alcun dispositivo speciale.

Garante del procedimento di firma e di verifica della firma è il certificatore, che agisce come terza parte fidata. Va precisato che la firma digitale, così come viene definita nel CAD, è un caso particolare di "firma elettronica". Il CAD ne definisce tre diversi tipi:

1. *firma elettronica* (cosiddetta *semplice*): l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica;
2. *firma elettronica qualificata*: la firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisce la connessione univoca al firmatario, creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo e collegata ai dati ai quali si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati, che sia basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma;
3. *firma digitale*: un particolare tipo di firma elettronica qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici.

La definizione di *firma elettronica* è molto generale: questo tipo di firma ha il solo scopo di identificare una persona in relazione ad altri dati (tipicamente un documento), ma nulla dice sul documento stesso.

Nella definizione di *firma qualificata* intervengono due nuovi concetti: a) la *procedura informatica* che lega il firmatario al documento e b) il *certificato qualificato*, elemento essenziale per le operazioni di verifica della firma, rilasciato da un ente (il *certificatore*) che può avvalersi dell'aggettivo *qualificato* solo se offre particolari garanzie. Non viene però precisata la procedura informatica alla base delle operazioni di firma.

Nella definizione di *firma digitale*, invece, viene precisato che il procedimento matematico di firma è basato sul metodo delle chiavi asimmetriche. Il metodo RSA è compreso tra questi (e in pratica è il solo utilizzato), ma ne esistono anche altri con caratteristiche analoghe.

Nella nuova versione del CAD è previsto un quarto tipo di firma (già originariamente presente nel T.U.), detta *avanzata*, che differisce dalla qualificata per il fatto che il suo certificato non è qualificato: si tratta di un allineamento alla direttiva europea sull'argomento.

Per poter firmare digitalmente, una persona deve innanzi tutto registrarsi presso un certificatore, che gli rilascia un *dispositivo di firma*. Questo può consistere in una *carta elettronica* o in una *chiavetta elettronica* contenente essenzialmente tre elementi: la chiave privata, il certificato con la chiave pubblica, il programma di generazione della firma. La carta o la chiavetta vanno inserite in un PC.

Dovendo firmare un documento elettronico, il firmatario prima di tutto lo forma o lo importa in un PC. Un apposito programma ne ricava l'impronta che viene trasferita dentro il dispositivo; questo calcola la firma (utilizzando la chiave privata) e la restituisce al PC insieme al certificato (che contiene la chiave pubblica).

Il PC confeziona automaticamente una *busta elettronica* formata dal documento in chiaro, dalla firma elettronica e dal certificato. Questa busta viene inviata, generalmente per via telematica, al destinatario, che può essere una persona fisica oppure un archivio informatico. Il destinatario riceve la busta nella quale trova, non solo il documento, ma anche tutti gli elementi per effettuare

la verifica della firma, come sopra descritto.

Nel certificato vengono anche inserite alcune ulteriori informazioni, come, ad esempio, notizie sul firmatario (generalità, qualifica e poteri di firma) e i termini temporali di validità del certificato stesso.

3. Sintesi del contenuto dei principali articoli del CAD riguardanti la firma digitale

Articolo 24. *Firma digitale.*

1. La firma digitale deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta o associata.
2. L'apposizione di firma digitale integra e sostituisce l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi di qualsiasi genere ad ogni fine previsto dalla normativa vigente.
3. Per la generazione della firma digitale deve adoperarsi un certificato qualificato che, al momento della sottoscrizione, non risulti scaduto di validità ovvero non risulti revocato o sospeso.
4. Attraverso il certificato qualificato si devono rilevare, secondo le regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71¹² del CAD, la validità del certificato stesso, nonché gli elementi identificativi del titolare e del certificatore e gli eventuali limiti d'uso.

Articolo 26. *Certificatori.*

1. L'attività dei certificatori stabiliti in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione europea è libera e non ne-

¹² L'articolo 71 del CAD definisce tutte le regole tecniche.

cessita di autorizzazione preventiva. Detti certificatori o, se persone giuridiche, i loro legali rappresentanti ed i soggetti preposti all'amministrazione, devono possedere i requisiti di onorabilità richiesti ai soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le banche.

Articolo 27. *Certificatori qualificati.*

1. I certificatori che rilasciano al pubblico certificati qualificati devono trovarsi nelle condizioni previste dall'articolo 26.
2. I certificatori di cui al comma 1, devono inoltre:
 - a) dimostrare l'affidabilità organizzativa, tecnica e finanziaria necessaria per svolgere attività di certificazione;
 - b) utilizzare personale dotato delle conoscenze specifiche, dell'esperienza e delle competenze necessarie per i servizi forniti;
 - c) applicare procedure e metodi amministrativi e di gestione adeguati e conformi a tecniche consolidate;
 - d) utilizzare sistemi affidabili e prodotti di firma protetti da alterazioni e che garantiscano la sicurezza tecnica e crittografica dei procedimenti, in conformità a criteri di sicurezza riconosciuti in ambito europeo e internazionale;
 - e) adottare adeguate misure contro la contraffazione dei certificati, idonee anche a garantire la riservatezza, l'integrità e la sicurezza nella generazione delle chiavi private nei casi in cui il certificatore generi tali chiavi.

Articolo 28. *Certificati qualificati.*

1. I certificati qualificati devono contenere almeno le seguenti informazioni:

- a) indicazione che il certificato elettronico rilasciato è un certificato qualificato;
 - b) numero di serie o altro codice identificativo del certificato;
 - c) nome, ragione o denominazione sociale del certificatore che ha rilasciato il certificato;
 - d) nome, cognome e codice fiscale del titolare del certificato;
 - e) la chiave crittografica pubblica, utilizzata per verificare la firma elettronica, corrispondente alla chiave crittografica privata per la creazione della stessa in possesso del titolare;
 - f) indicazione del termine iniziale e finale del periodo di validità del certificato;
 - g) firma elettronica qualificata del certificatore che ha rilasciato il certificato realizzata in conformità alle regole tecniche ed idonea a garantire l'integrità e la veridicità di tutte le informazioni contenute nel certificato medesimo.
3. Il certificato qualificato può contenere, ove richiesto dal titolare o dal terzo interessato, le seguenti informazioni, se pertinenti allo scopo per il quale il certificato è richiesto:
 - a) le qualifiche specifiche del titolare, quali l'appartenenza ad ordini o collegi professionali, la qualifica di pubblico ufficiale, l'iscrizione ad albi o il possesso di altre abilitazioni professionali, nonché poteri di rappresentanza;
 - b) i limiti d'uso del certificato, inclusi quelli derivanti dalla titolarità delle qualifiche e dai poteri di rappresentanza;
 - c) limiti del valore degli atti unilaterali e dei contratti

per i quali il certificato può essere usato, ove applicabili.

4. Il titolare, ovvero il terzo interessato se richiedente ai sensi del comma 3, comunicano tempestivamente al certificatore il modificarsi o venir meno delle circostanze oggetto delle informazioni di cui al presente articolo.

Articolo 29. *Accreditamento.*

1. I certificatori che intendono conseguire il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e di sicurezza, chiedono di essere accreditati presso DigitPA.
2. Il richiedente deve rispondere ai requisiti di cui all'articolo 27.
3. Il richiedente, se soggetto privato, in aggiunta a quanto previsto dal comma 2, deve inoltre:
 - a) avere forma giuridica di società di capitali e un capitale sociale non inferiore a quello necessario ai fini dell'autorizzazione alla attività bancaria;
 - b) garantire il possesso, oltre che da parte dei rappresentanti legali, anche da parte dei soggetti preposti alla amministrazione e dei componenti degli organi preposti al controllo, dei requisiti di onorabilità richiesti ai soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso banche.

Articolo 30. *Responsabilità del certificatore.*

1. Il certificatore che rilascia al pubblico un certificato qualificato o che garantisce al pubblico l'affidabilità del certificato è responsabile, se non prova d'aver agito senza colpa o dolo, del danno cagionato a chi abbia fatto ragionevole affidamento:

- a) sull'esattezza e sulla completezza delle informazioni necessarie alla verifica della firma in esso contenute alla data del rilascio e sulla loro completezza rispetto ai requisiti fissati per i certificati qualificati;
 - b) sulla garanzia che al momento del rilascio del certificato il firmatario detenesse i dati per la creazione della firma corrispondenti ai dati per la verifica della firma riportati o identificati nel certificato;
2. Il certificatore che rilascia al pubblico un certificato qualificato è responsabile, nei confronti dei terzi che facciano affidamento sul certificato stesso, dei danni provocati per effetto della mancata o non tempestiva registrazione della revoca o non tempestiva sospensione del certificato, salvo che provi d'aver agito senza colpa.
 3. Il certificato qualificato può contenere limiti d'uso ovvero un valore limite per i negozi per i quali può essere usato il certificato stesso, purché i limiti d'uso o il valore limite siano riconoscibili da parte dei terzi e siano chiaramente evidenziati nel certificato. Il certificatore non è responsabile dei danni derivanti dall'uso di un certificato qualificato che ecceda i limiti posti dallo stesso o derivanti dal superamento del valore limite.

Articolo 31. *Vigilanza sull'attività di certificazione.*

1. DigitPA svolge funzioni di vigilanza e controllo sull'attività dei certificatori qualificati.

Articolo 34. *Norme particolari per le pubbliche amministrazioni e per altri soggetti qualificati.*

1. Ai fini della sottoscrizione di documenti informatici di rilevanza esterna, le pubbliche amministrazioni:

- a) possono svolgere direttamente l'attività di rilascio dei certificati qualificati avendo a tale fine l'obbligo di accreditarsi ai sensi dell'articolo 29; tale attività può essere svolta esclusivamente nei confronti dei propri organi ed uffici, nonché di categorie di terzi, pubblici o privati. I certificati qualificati rilasciati in favore di categorie di terzi possono essere utilizzati soltanto nei rapporti con l'Amministrazione certificante, al di fuori dei quali sono privi di ogni effetto ad esclusione di quelli rilasciati da collegi ed ordini professionali e relativi organi agli iscritti nei rispettivi albi e registri;
 - b) possono rivolgersi a certificatori accreditati, secondo la vigente normativa in materia di contratti pubblici.
2. Per la formazione, gestione e sottoscrizione di documenti informatici aventi rilevanza esclusivamente interna ciascuna amministrazione può adottare, nella propria autonomia organizzativa, regole diverse da quelle contenute nelle regole tecniche di cui all'articolo 71.

Articolo 35. Dispositivi sicuri e procedure per la generazione della firma.

- 1. I dispositivi sicuri e le procedure utilizzate per la generazione delle firme devono presentare requisiti di sicurezza tali da garantire che la chiave privata:
 - a) sia riservata;
 - b) non possa essere derivata e che la relativa firma sia protetta da contraffazioni;
 - c) possa essere sufficientemente protetta dal titolare dall'uso da parte di terzi.
- 2. I dispositivi sicuri e le procedure di cui al comma 1 devono garantire l'integrità dei documenti informatici a cui la

firma si riferisce. I documenti informatici devono essere presentati al titolare, prima dell'apposizione della firma, chiaramente e senza ambiguità, e si deve richiedere conferma della volontà di generare la firma secondo quanto previsto dalle regole tecniche di cui all'articolo 71.

- 3. Il secondo periodo del comma 2 non si applica alle firme apposte con procedura automatica. L'apposizione di firme con procedura automatica è valida se l'attivazione della procedura medesima è chiaramente riconducibile alla volontà del titolare e lo stesso renda palese la sua adozione in relazione al singolo documento firmato automaticamente.

Articolo 36. Revoca e sospensione dei certificati qualificati.

- 1. Il certificato qualificato deve essere a cura del certificatore:
 - a) revocato in caso di cessazione dell'attività del certificatore;
 - b) revocato o sospeso in esecuzione di un provvedimento dell'autorità;
 - c) revocato o sospeso a seguito di richiesta del titolare o del terzo dal quale derivano i poteri del titolare, secondo le modalità previste nel CAD;
 - d) revocato o sospeso in presenza di cause limitative della capacità del titolare o di abusi o falsificazioni.

4. Marca temporale

La marca temporale è il risultato di una procedura informatica che consente di attribuire a un documento informatico una data e un orario opponibile ai terzi.

L'operazione di marcatura temporale è un servizio offerto da

quelli tra i certificatori di firma digitale abilitati a tale funzione in quanto in grado di fornire adeguate garanzie: essi sono inclusi in un elenco tenuto da DigitPA, che ne controlla anche l'attività.

Il principio di funzionamento della marcatura temporale è il seguente:

- Il soggetto interessato ad assegnare una data certa a un documento informatico, ne calcola l'impronta e la trasmette al certificatore di marca temporale;
- il certificatore associa all'impronta data e ora, firma il documento risultante con la propria firma digitale e lo restituisce al mittente;
- questi associa al documento originale quanto ricevuto dal certificatore.

Normalmente il documento originale è firmato con firma digitale: pertanto l'impronta da inviare al certificatore deve essere relativa al documento comprensivo di firma digitale. In questo caso la marca temporale stabilisce un termine prima del quale il documento è stato firmato. A questo riguardo riveste una particolare importanza l'articolo 49 del DPCM 30 marzo 2009, che recita:

“La firma digitale, ancorché sia scaduto, revocato o sospeso il relativo certificato qualificato del sottoscrittore, è valida se alla stessa è associabile un riferimento temporale opponibile ai terzi che colloca la generazione di detta firma digitale in un momento precedente alla sospensione, scadenza o revoca del suddetto certificato”.

Poiché l'articolo 47 del citato DPCM stabilisce che le marche temporali siano conservate, a cura del certificatore, in un apposito archivio digitale non modificabile per un periodo non inferiore a venti anni, ne segue che il valore della firma digitale viene esteso ad almeno venti anni.

5. Atti notarili in formato digitale

Il 3 agosto 2010 ha preso il via l'atto notarile in formato digitale. Infatti, con il Dlgs. 19 luglio 2010 sono state disciplinate le modalità con le quali il notaio potrà predisporre gli atti, oltre che nella tradizionale forma cartacea, anche mediante la creazione di file firmati con la firma elettronica dei clienti e con quella digitale del notaio. Il notaio leggerà quanto concordato direttamente al computer, riceverà la sottoscrizione elettronica dei clienti e firmerà l'atto utilizzando il proprio dispositivo di firma digitale. Il notaio eseguirà poi gli adempimenti successivi previsti dalle norme in forma telematica, come già avviene oggi, e consegnerà ai clienti una copia della documentazione ufficiale o su carta oppure su chiavetta o dischetto informatico oppure spedendo il tutto ai clienti via PEC.

Capitolo 3

Carte elettroniche

1. Inquadramento generale

Nell'ambito dell'amministrazione digitale, le principali carte elettroniche sono:

- **la Carta d'identità elettronica (CIE)**, definita nel CAD come “*il documento d'identità munito di fotografia del titolare rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali con la prevalente finalità di dimostrare l'identità anagrafica del suo titolare*”;
- **la Carta nazionale dei servizi (CNS)**, definita nel CAD come “*il documento rilasciato su supporto informatico per consentire l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni*”.
- **la Tessera sanitaria (TS)**, per l'accesso ai servizi del Sistema sanitario nazionale.

Tutte e tre le tessere sono *personali*, intestate cioè a una determinata persona fisica (detto *titolare* o *intestatario*).

Il formato, identico per i tre tipi di carte, è lo stesso delle usuali carte di credito. Esse possono contenere i seguenti componenti, in combinazione variabile:

- codici e/o testi stampati o in rilievo e/o immagini identificativi dell'ente emittente;
- codici e/o testi stampati o in rilievo identificativi dell'intestatario;
- foto dell'intestatario;
- una banda magnetica, con più piste;

- una banda ottica;
- codici Braille;
- un microprocessore multifunzionale;
- altri dispositivi elettronici compatibili (ad esempio, del tipo RFID).

2. Norme e caratteristiche relative alla CIE e alla CNS

La CIE e la CNS sono disciplinate dal CAD (art. 1, 64-66), che riprende e abroga norme precedenti.

Per quanto riguarda la CIE, con il DPCM 22 ottobre 1999, n. 437, era stato emanato il “*Regolamento recante caratteristiche e modalità per il rilascio della carta di identità elettronica e del documento di identità elettronico*”.

Secondo questo DPCM, in sintesi:

- scopo primario della CIE è il riconoscimento a vista del titolare;
- la CIE è rilasciata da un comune;
- la CIE deve contenere:
 - dati identificativi;
 - codice fiscale;
 - residenza;
 - cittadinanza;
 - eventuale indicazione di non validità per l'espatrio;
 - codice del documento;
 - codice del comune che lo ha rilasciato;
 - data di rilascio e data di scadenza;
 - sottoscrizione da parte del titolare;

- la CIE può contenere:
 - fotografia (obbligatoria solo in caso di espatrio);
 - informazioni sanitarie;
 - altri dati per semplificare l'azione amministrativa e l'erogazione di servizi al cittadino;
 - dati per la firma digitale;
 - chiavi biometriche.

Con un Decreto del Ministro dell'interno dell'8 novembre 2007 sono dettate le regole tecniche della CIE e con un Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 aprile 2008 viene stabilito in 20 euro il contributo che il cittadino deve versare per il rilascio della CIE.

Per quanto riguarda la CNS, la sua diffusione è regolata dal DPR 117/04, mentre le sue caratteristiche tecniche sono dettate nel Decreto del Ministro dell'interno e altri del 9 dicembre 2004.

Secondo il sopra citato DPR, in sintesi:

- scopo primario della CNS è favorire l'accesso ai servizi in rete assicurando l'identificazione del titolare;
- la CNS è rilasciata da una pubblica amministrazione su richiesta dell'interessato;
- l'onere è a carico delle singole amministrazioni che la emettono, che possono ricorrere a sponsorizzazioni;
- la CNS deve contenere:
 - i dati identificativi della persona;
 - il codice di identificazione della CNS;
 - le date di rilascio e di scadenza;
- la CNS può contenere:
 - banda magnetica;

- dati per la firma digitale;
- dati sanitari;
- altri dati che ne aumentino il valore.

Le norme iniziali stabilivano che la CNS poteva essere emessa solo a chi non fosse già in possesso della CIE, con l'onere di verifica a carico della pubblica amministrazione. Il procedimento, particolarmente complesso, ha di fatto reso difficile per una pubblica amministrazione emettere le CNS.

Per vari motivi la diffusione della CIE risulta tuttora limitatissima; anche la CNS, in parte per la ragione sopra descritta, in parte per la scarsità di servizi in rete disponibili, stenta ad affermarsi.

Alcune importanti novità semplificative sono state però introdotte recentemente dalla L. 69/09 (v. art. 37) che ha tolto - fino al 31 dicembre 2010 - il vincolo che chi ha la CIE non può avere la CNS: ciò dovrebbe favorire il decollo della CNS.

3. Tessera sanitaria

In aggiunta alla CIE e alla CNS vi è da considerare la Tessera Sanitaria (TS), introdotta nel nostro sistema normativo dall'articolo 50 della L. 326/03 (Disposizioni in materia di monitoraggio della spesa nel settore sanitario e di appropriatezza delle prescrizioni sanitarie).

In realtà, la definizione originaria era di Tessera del cittadino (sigla "TC"), modificata in Tessera sanitaria appena un mese dopo per effetto di un apposito comma inserito nella Finanziaria 2004. Da notare che fin dall'inizio era stato previsto l'assorbimento graduale della Tessera sanitaria nella CNS, ma il comma suddetto ha inserito la possibilità che l'assorbimento avvenga anche nella CIE.

L'articolo 50 sopra citato introduce un nuovo tipo di ricetta, un nuovo dispositivo - la TS - e nuovi tipi di procedure informatiche che, partendo dal medico, dal farmacista, dagli istituti di ricovero e da ogni altra struttura di erogazione dei servizi sanitari, per progressiva aggregazione del flusso dei dati, consentono al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) e alle singole Regioni di avere una sintesi delle spese e di conseguenza di poter effettuare i dovuti controlli.

L'articolo 50 costituisce un elemento fondamentale per il controllo della spesa sanitaria: ad un approfondito esame del suo contenuto è dedicata il Capitolo 4 della Parte V, al quale si rinvia. Nel presente paragrafo vengano trattati solo gli aspetti relativi alla TS.

I principi di base sono enunciati nel comma 1 del suddetto articolo e si possono così sintetizzare: per potenziare il monitoraggio della spesa pubblica nel settore sanitario e delle iniziative per la realizzazione di misure di appropriatezza delle prescrizioni, nonché per l'attribuzione e la verifica del budget di distretto, di farmacovigilanza e sorveglianza epidemiologica, il MEF definisce i parametri della TS e cura la generazione e la progressiva consegna della TS a tutti i soggetti già titolari di codice fiscale. La TS reca il codice fiscale del titolare quale unico requisito necessario per l'accesso alle prestazioni a carico del SSN. Pertanto la TS va anche a sostituire il tesserino plastificato con il codice fiscale emesso dal MEF con un provvedimento che risale al 1983.

Il comma 11 apre a soluzioni equivalenti alla TS realizzati in ambito regionale, purché gli standard tecnologici e di efficienza ed effettività risultino non inferiori a quelli realizzati in attuazione di quanto stabilito nell'articolo stesso.

Il comma 13 stabilisce che con decreti ministeriali sono stabilite

le modalità per il successivo e progressivo assorbimento della TS nella CIE e nella CNS.

Per quanto riguarda la struttura della TS, il MEF, con DM 11 marzo 2004, ha stabilito le sue caratteristiche tecniche, ispirandosi anche allo standard della "Tessera europea di assicurazione malattia", che era stata varata con decisione comunitaria del 18 giugno 2003.

La struttura della TS prevede, come campi principali:

- sul fronte: codice fiscale, nome e cognome, sesso, data e comune di nascita, codice sanitario regionale;
- sul retro: gli stessi dati del fronte, ma secondo lo standard europeo.

La presenza di una banda magnetica e di un codice a barre consente di replicare, secondo diversi standard, gli stessi dati di cui sopra, rendendo pertanto possibile l'accesso alle informazioni attraverso una pluralità di tecnologie: ciò dovrebbe facilitare l'utilizzo della TS in ambienti e Paesi diversi.

Successivamente al DM 11 marzo 2004, varie Regioni, in modo autonomo, hanno preso l'iniziativa di emettere delle "Tessere sanitarie regionali", compatibili con lo standard comunitario.

Si è posto pertanto il quesito se tali tessere potessero essere considerati equivalenti alla TS. A questo proposito e agli effetti del sopra citato comma 11, con DM 19 aprile 2006, il MEF ha riconosciuto: "conformi alle caratteristiche tecniche della TS" le tessere sanitarie regionali adottate dalle regioni Lombardia, Veneto, Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia; con il DM 25 febbraio 2010 è stata aggiunta la regione Toscana.

Lo stesso DM 19 aprile 2006 considerava "sostitutive del tesserino plastificato di codice fiscale" le tessere sanitarie regionali di

Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia; a quest'ultimo elenco vengono poi aggiunte, con DM 30 novembre 2006, la regione Lombardia, e, con DM 25 febbraio 2010, la regione Toscana; con quest'ultimo DM viene anche approvato un nuovo layout della tessera della Lombardia.

In attuazione del comma 13 dell'articolo 50 sopra citato, è in corso di emissione un Decreto del MEF per l'assorbimento della TS nella CNS, dando luogo a una nuova carta (sigla "TS-CNS"), dotate delle funzionalità di entrambe le componenti. Sull'argomento si è già espresso il Garante per i dati personali (Provvedimento del 21 gennaio 2010). Con lo stesso Decreto sono riconosciute valide come TS-CNS le tessere sanitarie regionali emesse dalle regioni Lombardia, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia.

Nelle more, il DL 31 maggio 2010, n. 78, all'articolo 11, c. 15, stabilisce che in occasione del rinnovo delle TS in scadenza si proceda alla loro sostituzione con delle TS-CNS.

4. Servizi in rete

La materia è disciplinata dagli articoli 63, 64 e 65 del CAD.

L'articolo 63, relativo alla organizzazione e alle finalità dei servizi in rete, stabilisce che le pubbliche amministrazioni centrali¹³ individuino le modalità di erogazione dei servizi in rete in base a criteri di valutazione di efficacia, economicità ed utilità, tenendo presenti le dimensioni dell'utenza e la frequenza d'uso.

I servizi devono mirare alla soddisfazione delle esigenze degli utenti, garantendo la completezza del procedimento. Si chiede anche alle amministrazioni di collaborare tra loro per integrare i

¹³ Si noti che l'articolo 63 si riferisce solo alle pubbliche amministrazioni centrali; gli altri articoli invece riguardano tutte le amministrazioni dello Stato.

procedimenti di rispettiva competenza, attraverso idonei sistemi di cooperazione, al fine di agevolare gli adempimenti di cittadini ed imprese e rendere più efficienti i procedimenti che interessano più amministrazioni.

L'articolo 64 definisce la modalità di accesso ai servizi in rete delle pubbliche amministrazioni che richiedono l'identificazione informatica. Essa può avvenire per mezzo della CIE e della CNS, ma anche con strumenti diversi, purché consentano l'identificazione del soggetto che richiede il servizio.

L'articolo 65, particolarmente importante, riguarda le istanze e le dichiarazioni *presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica*. Si rammenta che la presentazione di istanze è trattata in modo generale nell'articolo 38 del T.U. che, in sintesi, decreta:

1. *Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica.*
2. *Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del CAD.*
3. *Le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da produrre agli organi della amministrazione pubblica o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento è inserita nel fascicolo. Le istanze e la copia fotostatica del documento di identità possono essere inviate per via telematica.*

In riferimento al sopra riportato comma 2, l'articolo 65 stabilisce che le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide:

- se sottoscritte mediante la firma digitale;
- quando l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della CIE o della CNS;
- quando l'autore è identificato dal sistema informatico con strumenti diversi, nonché quando le istanze e le dichiarazioni sono inviate con le modalità di cui all'articolo 38, comma 3, del T.U.;
- se trasmesse dall'autore mediante la propria casella di PEC, salvo disposizioni normative che prevedano l'uso di specifici sistemi di trasmissione telematica nel settore tributario.

Capitolo 4

Conservazione sostitutiva

Con questa dicitura, formalmente imprecisa ma ampiamente utilizzata dagli operatori, si intende la somma di due operazioni distinte:

- la riproduzione sostitutiva dei documenti;
- la conservazione di quelli informatici.

La materia è trattata dal CAD, agli articoli 22 e 23, quest'ultimo modificato in modo sostanziale dall'articolo 16, comma 12, della L. 2/09.

Le modifiche riguardano i commi 4 e 5. La versione originaria riportava il seguente testo:

4. *Le copie su supporto informatico di documenti originali non unici formati in origine su supporto cartaceo o, comunque, non informatico 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.*
5. *Le copie su supporto informatico di documenti originali unici, formati in origine su supporto cartaceo o, comunque, non informatico sostituiscono, ad ogni effetto di legge, gli originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale è autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, con dichiarazione allegata al documento informatico e asseverata secondo le regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71.*

La L. 2/09 modifica questi commi nel modo seguente:

4. *Le copie su supporto informatico di qualsiasi tipologia di documenti analogici originali, formati in origine su supporto cartaceo o su altro supporto non informatico, sostituiscono ad ogni effetto di legge gli originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale è assicurata da chi lo detiene mediante l'utilizzo della propria firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 71.*
5. *Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere individuate particolari tipologie di documenti analogici originali unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico oppure, in caso di conservazione ottica sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico.*

Si tratta di una semplificazione fondamentale per i documenti originali unici in possesso ai privati, in quanto assegna a “chi detiene” tali originali il compito di assicurare la conformità delle copie agli originali stessi, riservando tale compito al pubblico ufficiale solo nei casi, limitati, in cui gli originali possano avere valore pubblicistico.

La precedente versione invece prevedeva sempre l'intervento del pubblico ufficiale, con costi e tempi inaccettabili da un punto di vista operativo.

Le variazioni alla norma sono sintetizzate nello schema seguente.

Tipo di documento originale	La conformità della copia informatica all'originale è assicurata da	
	Prima	Ora
Non unico	Responsabile conservazione	Chi detiene il documento
Unico	Pubblico ufficiale	Chi detiene il documento (tranne casi particolari)

La materia presenta aspetti complessi di interpretazione, anche per la casistica caratterizzata da problematiche molto diverse tra loro e con conflitti operativi tra le esigenze di semplificazione gestionale e la salvaguardia degli strumenti giuridici di prova.

Le regole tecniche alla base di tutta questa materia sono stabilite nella Deliberazione CNIPA 11/04, tuttora valida per quanto non in contrasto con il CAD, in attesa del DPCM previsto dall'articolo 71.

Il procedimento alla base della conservazione sostitutiva dei documenti informatici è descritto nell'articolo 3, comma 1, della suddetta Deliberazione, che recita:

“Il processo di conservazione sostitutiva di documenti informatici, anche sottoscritti, , e, eventualmente, anche delle loro impronte¹⁴, avviene mediante memorizzazione su supporti ottici e termina con l'apposizione, sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi, del

¹⁴ La norma non stabilisce né le dimensioni dell'impronta né l'algoritmo per ottenerla. Si tratta di una lacuna che potrebbe creare problemi di incompatibilità e che dovrebbe essere sanata nell'ambito della regolamentazione tecnica.

“riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta il corretto svolgimento del processo”.

Pertanto, nel caso di un solo documento, si può archiviare il documento stesso insieme alla firma digitale del documento da parte del responsabile della conservazione, oppure calcolare l'impronta del documento, firmare l'impronta e archiviare insieme il documento, la sua impronta e la firma. Se invece si tratta di più documenti, si può calcolare l'impronta di ognuno di essi, ricavare l'impronta delle impronte e firmarla.

Il procedimento alla base della conservazione sostitutiva dei documenti analogici è descritto nell'articolo 4, comma 1, della suddetta Deliberazione, che recita:

“Il processo di conservazione sostitutiva di documenti analogici avviene mediante memorizzazione della relativa immagine direttamente sui supporti ottici, eventualmente anche della relativa impronta, e termina con l'apposizione, sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi, del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta così il corretto svolgimento del processo”.

In tutti i casi, va sempre apposto il riferimento temporale, che è un'informazione, contenente la data e l'ora. Di per sé, l'evidenza temporale non è opponibile a terzi: per ottenere ciò bisogna ricorrere alla marca temporale, cioè a un'evidenza temporale che sia stata soggetta a un procedimento di *validazione temporale* a cura di una terza parte fidata (v. Capitolo 2, paragrafo 4).

Il riferimento temporale va posto prima della firma, la marca temporale dopo.

L'esperienza di questi anni ha messo in evidenza nuovi argomenti da disciplinare, come:

- i formati per la formazione dei documenti;
- i formati per la conservazione dei documenti;
- i tipi di supporti ammessi per una conservazione illimitata e le relative procedure;
- il profilo del responsabile della conservazione;
- le modalità di utilizzazione di risorse esterne (outsourcing) e le relative responsabilità.

Ci si aspetta che tali argomenti vengano trattati nel DPCM ex art. 71 di cui sopra, che dovrebbe sostituire la Deliberazione CNPIA 11/04.

La materia del presente Capitolo è ampiamente trattata nella Minigrafia n. 3 di questa collana, dal titolo: “La conservazione della memoria digitale”, a cura di Vincenzo Gambetta.

Capitolo 5

Posta elettronica certificata (PEC)

1. Formazione delle norme

La trasmissione informatica dei documenti mediante la posta elettronica è stata trattata diffusamente per la prima volta da una Direttiva del MIT del 27 novembre 2003. Questa materia è stata poi disciplinata dagli articoli 45, 47 e 48 del CAD, mentre, per quanto riguarda la PEC, è stato varato un apposito DPR (il 68/05); le relative regole tecniche sono state dettate con Decreto del MIT del 2 novembre 2005.

Recentemente il legislatore, con provvedimenti inclusi nella L. 2/09 e nella L. 69/09 e con il DPCM 6 maggio 2009, ha innovato le norme agendo su due importanti fronti:

- Viene rese obbligatoria l'uso della PEC per le imprese, i professionisti e le P.A. e sono anche ammesse tecnologie di PEC diverse da quelle stabilite nelle regole tecniche originali:
 - L. 2/09, art. 16, c. 6-10.
 - L. 69/09, art. 35, c. 1, che delega il Governo a modificare il DPR sulla PEC, “*anche ai fini di garantire l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali*”.
- Viene assegnata a ogni cittadino una casella di PEC:
 - L. 2/09, art. 16 bis, c. 5-8, che promuove l'iniziativa e rimanda a un DPCM per la sua realizzazione.
 - L. 69/09, art. 35, c. 2, che modifica la legge precedente per autorizzare anche altre tecnologie di PEC diverse da quelle stabilite nelle regole tecniche originali.

- L. 69/09, art. 34, che disciplina l'uso della PEC nella P.A. e verso il cittadino.
- DPCM 6 maggio 2009 sulla PEC ai cittadini, che risponde al dettato di cui al primo punto.

Con una Circolare del 18 febbraio 2010, dal titolo “*Uso della Posta Elettronica Certificata nelle amministrazioni pubbliche*”, indirizzata a tutte le amministrazioni pubbliche, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dopo aver richiamato le norme che disciplinano la materia e i casi in cui esiste l'obbligatorietà dell'uso della PEC, ricorda che l'attuazione delle relative disposizioni “*è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance sia organizzativa sia individuale*”. Di conseguenza “*la mancata disponibilità di almeno una casella di PEC per ogni registro di protocollo e la prosecuzione delle tradizionali forme di comunicazione configurano l'inosservanza di disposizioni di legge e una fattispecie di uso improprio di denaro pubblico*”.

2. Basi tecniche della PEC

Per comprendere il meccanismo di funzionamento della PEC occorre premettere le seguenti definizioni:

- *PEC*: ogni sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica attestante l'invio e la consegna di documenti informatici.
- *Messaggio di PEC*: un documento informatico composto al testo del messaggio, dai dati di certificazione e dagli eventuali documenti informatici allegati.
- *Busta di trasporto*: il documento informatico che contiene il messaggio di PEC.
- *Utente di PEC*: la persona fisica o giuridica che sia mittente o destinatario di PEC.

- *Dominio di PEC*: un dominio Internet, riservato al servizio di PEC.
- *Gestore del servizio*: il soggetto, pubblico o privato, che eroga il servizio di PEC e che gestisce domini di PEC.

Il principio di funzionamento della PEC è il seguente:

Lato mittente:

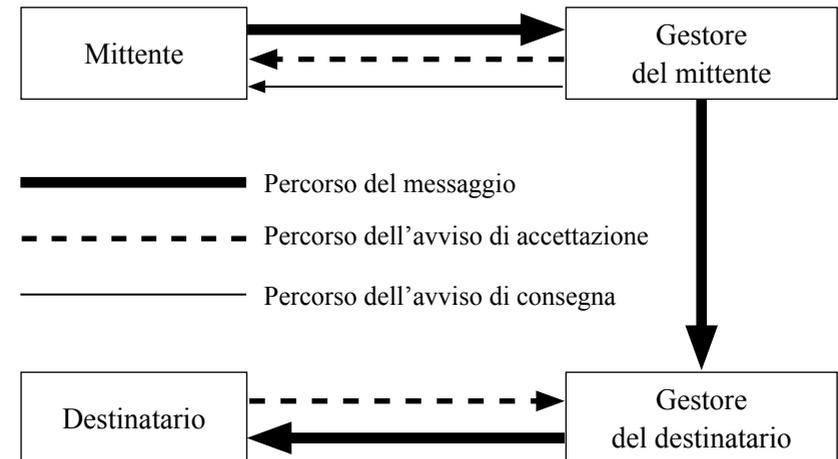
- Il messaggio di PEC viene inviato dal mittente al proprio gestore di PEC; questi, se è gestore anche del destinatario, trasmette direttamente il messaggio alla sua casella di PEC; se invece il gestore è diverso, il gestore del mittente trasmette il messaggio al gestore del destinatario, che provvede alla sua consegna nella casella di PEC del destinatario.
- Il gestore di PEC utilizzato dal mittente fornisce al mittente stesso la *ricevuta di accettazione* (detta anche *ricevuta di invio*) nella quale sono contenuti i dati di certificazione che costituiscono prova dell'avvenuta spedizione del messaggio di PEC.

Lato destinatario

- Il gestore di PEC utilizzato dal destinatario fornisce al mittente, all'indirizzo elettronico del mittente, la *ricevuta di avvenuta consegna* del messaggio.
- La ricevuta di avvenuta consegna fornisce al mittente prova che il suo messaggio di PEC è effettivamente pervenuto all'indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario e certifica il momento della consegna tramite un testo, leggibile dal mittente, contenente i dati di certificazione.
- La ricevuta di avvenuta consegna è rilasciata contestualmente alla consegna del messaggio di PEC nella casella

di PEC messa a disposizione del destinatario dal gestore, indipendentemente dall'avvenuta sua lettura da parte del soggetto destinatario.

Lo schema di funzionamento è riassunto nello schema seguente.



3. Sintesi delle principali norme riguardanti la PEC

Il contenuto delle norme elencate nel paragrafo 1 si può sintetizzare nei punti seguenti:

- **Valore giuridico del documento trasmesso per via telematica:**
 - I documenti trasmessi ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico, ivi compreso il fax, idoneo ad accertarne la provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta.

– Il documento informatico trasmesso per via telematica si intende spedito dal mittente se inviato al proprio gestore e si intende consegnato al destinatario se reso disponibile all’indirizzo elettronico da questi dichiarato.

▪ **Posta elettronica tra amministrazioni:**

– Ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni per via telematica sono valide se:

- a. sottoscritte con firma digitale;
- b. dotate di protocollo informatico;
- c. trasmesse con posta elettronica certificata;
- d. quando è comunque possibile accertarne la provenienza.

▪ **Utilizzo della PEC:**

– La trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna avviene mediante la posta elettronica certificata.

– La trasmissione del documento informatico effettuata mediante la posta elettronica certificata equivale alla notificazione per mezzo posta, salvo che la legge non disponga diversamente.

▪ **Caratteristiche della PEC:**

– la PEC regola la trasmissione telematica tra:

- a. pubbliche amministrazioni;
- b. privati;
- c. privati e pubbliche amministrazioni;

– è affidata a gestori iscritti in apposito elenco, tenuto da DigitPA, con requisiti restrittivi;

– risponde a precisi standard tecnici e operativi;

– offre garanzie di massima sicurezza.

Da un punto di vista applicativo, le norme stabiliscono che:

- Le imprese costituite in forma societaria sono tenute a indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata nella domanda di iscrizione al registro delle imprese; è ammesso anche un analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell’invio e della ricezione delle comunicazioni e l’integrità del contenuto delle stesse, garantendo l’interoperabilità con analoghi sistemi internazionali.
- I professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato comunicano ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata; è ammesso anche un “analogo indirizzo” come sopra indicato.
- Le amministrazioni pubbliche istituiscono una casella di posta certificata per ciascun registro di protocollo e ne danno comunicazione a DigitPA, che provvede alla pubblicazione di tali caselle in un elenco consultabile per via telematica.
- Le comunicazioni possono essere inviate attraverso la PEC, senza che il destinatario debba dichiarare la propria disponibilità ad accettarne l’utilizzo.
- Viene data alle amministrazioni pubbliche la facoltà di assegnare ai cittadini residenti una casella di PEC.
- Le amministrazioni pubbliche sono obbligate a indicare nel proprio sito un indirizzo PEC al quale il cittadino può rivolgersi.
- Le amministrazioni pubbliche devono consentire al cittadino la verifica a distanza dell’avanzamento delle pratiche che lo riguardano.

In applicazione del dettato di cui al DPCM citato al paragrafo 1, si è conclusa recentemente una gara, indetta dal DDI, per la concessione del servizio di *Comunicazione Elettronica Certificata tra Pubblica Amministrazione e Cittadino* (progetto CEC-PAC): ciò consentirà a ogni cittadino maggiorenne residente di dotarsi gratuitamente di una casella di posta certificata per comunicare con le amministrazioni pubbliche, con modalità di utilizzo standard.

I servizi di base, ossia l'insieme dei servizi necessari a garantire la creazione di un canale di comunicazione semplice, diretto e sicuro tra cittadino e PA offerti dal progetto CEC-PAC sono:

- una casella di posta elettronica CEC-PAC, con dimensione minima di 250 MB, per ogni cittadino maggiorenne che ne faccia richiesta, destinata *esclusivamente* alle comunicazioni tra PA e cittadino, e viceversa. È prevista la funzionalità aggiuntiva della ricevuta di presa visione da parte dell'utente;
- il servizio di notifica tramite posta elettronica tradizionale dell'avvenuta ricezione di un messaggio sulla casella CEC-PAC;
- il fascicolo elettronico personale del cittadino, con uno spazio per la memorizzazione dei documenti scambiati con capacità minima di 500 MB;
- la messa a disposizione di un indirizzario delle PA provviste di PEC.

In aggiunta, è prevista la messa a disposizione, a titolo oneroso, ai cittadini che ne facciano richiesta, di alcuni servizi accessori come:

- i servizi di firma digitale;
- i servizi di notifica multicanale, cioè di segnalazione, attraverso SMS e posta cartacea, degli eventi collegati alla casella stessa.

4. Marca postale elettronica

All'interno delle tematiche sulla posta elettronica, va anche citata la Marca postale elettronica, introdotta dal Decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella PA del 21 gennaio 2008, che *“rappresenta lo standard tecnologico idoneo a garantire adeguati livelli di affidabilità nella trasmissione e ricezione di comunicazioni e di documenti originali su qualunque tipo di supporto”*. Si tratta di un servizio offerto dalle Poste, che permette di assegnare data e ora certa a un messaggio ricevuto, garantendone anche l'integrità del contenuto.

La marca postale elettronica si differenzia dalla marca temporale perché la prima opera su messaggi, la seconda su documenti di tipo generale, normalmente firmati con firma digitale.

Conformemente alle disposizioni dettate dall'Unione Postale Universale, la Marca postale elettronica garantisce l'interoperabilità da e verso le reti telematiche degli operatori postali esteri che aderiscono al servizio in qualità di gestori di servizi di messaggistica elettronica.

Capitolo 6

Sistema pubblico di connettività (SPC)

1. Formazione delle norme

Il Sistema pubblico di connettività (SPC) viene definito dal CAD (art. 73) come *“l’insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l’integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l’interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l’autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione”*.

Scopo del SPC è di *“assicurare il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e promuovere l’omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati stessi, finalizzata allo scambio e diffusione delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni e alla realizzazione di servizi integrati”*.

Secondo l’articolo 73 citato, *“La realizzazione del SPC avviene nel rispetto dei seguenti principi:*

- a. sviluppo architettonico ed organizzativo atto a garantire la natura federata, policentrica e non gerarchica del sistema;*
- b. economicità nell’utilizzo dei servizi di rete, di interoperabilità e di supporto alla cooperazione applicativa;*
- c. sviluppo del mercato e della concorrenza nel settore delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione”*.

Componenti infrastrutturali

I principali risultati ottenuti sono i seguenti:

- è stato realizzato il Qualified eXchange Network che consente l’interconnessione delle reti dei fornitori di servizi SPC, della Rete Internazionale, delle reti regionali; la rete è organizzata su due nodi (Roma e Milano) attraverso i quali transita il traffico scambiato dalle reti dei fornitori;
- è stato attivato il Centro di Gestione che provvede al coordinamento dei servizi e della sicurezza di rete;
- sono state attivate presso le amministrazioni centrali apposite strutture responsabili di gestire gli aspetti relativi alla sicurezza delle infrastrutture connesse al SPC situate nell’ambito del proprio dominio;
- è stato reso operativo il Computer Emergency Response Team di SPC Centrale che ha il ruolo di referente per la prevenzione, il monitoraggio, la gestione, la raccolta dati e l’analisi degli incidenti di sicurezza, assicurando l’applicazione di metodologie per la gestione degli incidenti coerenti ed uniformi in tutto il sistema;
- è stato realizzato il Centro di Gestione che riguarda lo strato di cooperazione applicativa di SPC; il Centro ha compiti di supervisione e qualificazione nella cooperazione applicativa, ha al suo interno l’indice e la rubrica della PA, è il punto di snodo per i servizi di gestione federata delle identità digitali e assicura il servizio di qualificazione delle porte di dominio delle amministrazioni.

Servizi del SPC per le Amministrazioni centrali

L’art. 83, comma 1, del CAD stabilisce: *“Al fine della realizzazione del SPC, il CNIPA a livello nazionale e le Regioni nell’ambito del proprio territorio, per soddisfare esigenze di coordinamento,*

qualificata competenza e indipendenza di giudizio, nonché per garantire la fruizione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di elevati livelli di disponibilità dei servizi e delle stesse condizioni contrattuali proposte dal miglior offerente, nonché una maggiore affidabilità complessiva del sistema, promuovendo, altresì, lo sviluppo della concorrenza e assicurando la presenza di più fornitori qualificati, stipulano, espletando specifiche procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei contraenti, nel rispetto delle vigenti norme in materia, uno o più contratti-quadro con più fornitori per i servizi”.

Al riguardo il CNIPA ha indetto una prima gara dalla quale sono usciti vincitori quattro fornitori di servizi di telecomunicazione, con i quali sono stati stipulati contratti quadro che consentono alle amministrazioni centrali (la cui adesione ai contratti è obbligatoria) e a quelle locali (in via opzionale), di fruire di:

- servizi di trasporto (always-on, dial-up, satellitari, wifi) di varie caratteristiche;
- servizi VoIP (erogati presso l'amministrazione o in remoto);
- servizi di interoperabilità di base (posta elettronica, trasporto protocolli proprietari, hosting);
- servizi di sicurezza (firewall management, network intrusion detection).

In seguito sono state effettuate altre gare per l'erogazione di:

- servizi di progettazione e gestione di siti WEB e di servizi di gestione dei sistemi ICT;
- servizi di messaggistica e di cooperazione applicativa;
- collegamenti telematici e servizi per le sedi italiane all'estero.

Quest'ultima esigenza ha dato vita al Progetto RIPA (Rete Internazionale per la Pubblica Amministrazione), che ha l'obiettivo

Il SPC è disciplinato dal CAD, art. 72-87, mentre i regolamenti per l'organizzazione del servizio sono stati stabiliti dal DPCM 1 aprile 2008. In questo quadro, il servizio “Voice on IP” (“VoIP”) è uno di quelli previsti.

L'argomento viene ripreso dalla L. 69/09, art. 36, per “assicurare, entro il 31 dicembre 2010, l'adesione di tutte le amministrazioni al SPC, la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi e la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi, al fine di migliorare la qualità e di ampliare la tipologia dei servizi, anche on line, erogati a cittadini e a imprese, nonché di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica”.

La definizione dei requisiti e dell'architettura di SPC, la sua progettazione e la realizzazione delle componenti centrali di SPC nonché l'attivazione dei servizi di connettività, interoperabilità di base ed evoluta e di cooperazione applicativa sono state curate dal CNIPA a partire dalla fine del 2003. Nel 2004, con il contributo di rappresentanti delle amministrazioni centrali e locali, del mondo accademico e delle principali associazioni dei fornitori di servizi ICT, si è pervenuti alla definizione del modello architetturale e organizzativo e dei requisiti tecnici per i servizi di SPC, individuando anche le modalità di partecipazione al sistema dei diversi soggetti. Nel maggio del 2005 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo che istituisce e disciplina il SPC, le cui norme, l'anno successivo, sono confluite nel CAD.

2. Realizzazione del SPC

La realizzazione del SPC si è basata su due pilastri: le componenti strutturali e la fornitura di servizi.

di migliorare l'erogazione dei servizi informatici a livello internazionale (sono interessati circa 500 uffici italiani dislocati in 130 paesi in tutto il mondo), in modo da stimolare lo sviluppo di applicazioni rivolte alle nostre comunità ed aziende internazionali, quali il voto degli italiani residenti all'estero, lo sportello unico per gli italiani che vivono in paesi stranieri, l'anagrafe consolare centralizzata, il progetto dei visti. A seguito dell'esito delle gare, sono stati stipulati altrettanti contratti quadro con i rispettivi aggiudicatari.

Estensione del SPC sul territorio

Il SPC in tutte le sue componenti coinvolge le Regioni e gli enti locali, anche attraverso la sottoscrizione dei contratti esecutivi nell'ambito dei contratti quadro stipulati dal CNIPA. Al riguardo, i protocolli di intesa stipulati fra le singole Regioni ed il CNIPA sono diventati lo strumento operativo per costituire le basi di una vera e propria community ICT della pubblica amministrazione nel rispetto dei rispettivi ruoli e delle autonomie.

In conclusione, il progetto SPC è da inserirsi tra le realizzazioni di maggior successo della pubblica amministrazione italiana nel suo insieme, a livello statale, regionale e di amministrazioni locali. Il progetto si è sviluppato nell'ambito di una visione federale che ha consentito di realizzare efficienti forme di riorganizzazione dei processi, di sensibili miglioramenti dei servizi e di crescita del mercato, con notevoli vantaggi economici per le amministrazioni pubbliche. Il SPC è così diventato un indispensabile patrimonio tecnologico a vantaggio del paese e delle imprese.

In ottemperanza al Dlgs. 177/09 tutti i compiti originariamente affidati al CNIPA sono stati trasferiti a DigitPA.

Capitolo 7

Dematerializzazione della corrispondenza e dei bollettini postali

La L. 266/05, all'art. 1, comma 51 contiene due provvedimenti che hanno lo scopo di contribuire a dematerializzare la documentazione cartacea.

“Al fine di semplificare le procedure amministrative delle pubbliche amministrazioni, le stesse possono, nell'ambito delle risorse disponibili e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati per il trasferimento su supporto informatico degli invii di corrispondenza da e per le pubbliche amministrazioni. A tale fine le pubbliche amministrazioni si avvalgono di beni e servizi informatici e telematici che assicurino l'integrità del messaggio nella fase di trasmissione informatica attraverso la certificazione tramite firma digitale o altri strumenti tecnologici che garantiscano l'integrità legale del contenuto, la marca temporale e l'identità dell'ente certificatore che presidia il processo.

Il concessionario del servizio postale universale ha facoltà di dematerializzare, nel rispetto delle vigenti regole tecniche, anche i documenti cartacei attestanti i pagamenti in conto corrente; a tale fine individua i dirigenti preposti alla certificazione di conformità del documento informatico riprodotto del documento originale cartaceo. Le copie su supporto cartaceo, generate mediante l'impiego di mezzi informatici, sostituiscono ad ogni effetto di legge l'originale da cui sono tratte se la conformità all'originale è assicurata da pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio”.

Particolarmente importante è il primo provvedimento relativo alla corrispondenza delle amministrazioni, soprattutto di quella in arrivo, che consente un'evidente facilitazione nel trattamento informatico dei documenti cartacei tra le amministrazioni tra loro e tra amministrazioni e privati, in attesa di arrivare a una integrale informatizzazione del flusso documentale. C'è da notare che questo provvedimento, pur essendo chiaro e tecnicamente semplice, non ha trovato finora che una scarsa applicazione. Probabilmente è poco noto e considerato - erroneamente - dominio riservato alle sole Poste. Non c'è dubbio che si tratti di una soluzione valida, che va sostenuta e incentivata.

Il secondo provvedimento invece, questo sì riservato alle sole Poste, è in fase di progressiva applicazione.

Capitolo 8

Accessibilità

Con il termine *accessibilità* si intende “*la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari*”. Così si esprime la L. 4/04 (cosiddetta “Legge Stanca”): “*Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*”.

Grazie alle nuove tecnologie, gli utenti con disabilità possono sopperire a eventuali disfunzioni fisiche o sensoriali con i cosiddetti *ausili*, che consentono ai non vedenti di poter ottenere la lettura dello schermo del PC, alle persone con disabilità motorie di poter utilizzare periferiche alternative di puntamento, ai disabili cognitivi di ottenere la rappresentazione di contenuti testuali tramite immagini. Da un punto di vista tecnico, gli ausili si basano sul dialogo tra l’ambiente operativo e l’ausilio: ciò che normalmente è gestibile tramite tastiera o mouse viene emulato dall’ausilio.

La tecnologia offre ausili efficaci, molto diversi tra loro a seconda della disabilità. In relazione alle possibilità tecnologiche, l’accessibilità costituisce oggi una disciplina che segue precise regole: in particolare sono state da tempo codificate quelle relative ai non vedenti; più complesse sono quelle per le altre categorie di disabili.

La legge 4/04 contiene principi generali; le “*Regole di attuazione*” sono contenute nel DPR 75/05. Il DM 8 luglio 2000, ispirato alle più avanzate regole internazionali, contiene i “*Requisiti tecnici e i diversi livelli per l’accessibilità agli strumenti infor-*

matici”, necessari in particolare per consentire ai non vedenti l’accesso alla rete.

Per quanto riguarda la scuola e i libri di testo, con il DM 30 aprile 2008, sono state introdotte “*Regole tecniche disciplinanti l’accessibilità agli strumenti didattici e formativi a favore degli alunni disabili*” (v. anche Capitolo 9). In particolare l’attenzione è rivolta all’alunno non vedente: l’idea portante consiste nel fornirgli il libro in forma digitale, in modo da consentirgli di rilevarne il contenuto, mediante voce sintetica, tramite il proprio PC. I problemi da risolvere sono numerosi: a parte quelli, facilmente superabili, legati ai diritti editoriali, da un punto di vista tecnico si possono attualmente gestire in modo soddisfacente solo i libri di puro testo: nel caso di matematica o geografia la soluzione, purtroppo, non è dietro l’angolo.

Capitolo 9

Libri scolastici in forma elettronica

Le tematiche dell’amministrazione digitale trovano applicazione nel campo dei libri scolastici su due fronti diversi: l’accessibilità e i costi.

Sul primo punto è intervenuta la L. 4/04 che, all’articolo 5 (*Accessibilità degli strumenti didattici e formativi*) recita:

1. *Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, al materiale formativo e didattico utilizzato nelle scuole di ogni ordine e grado.*
2. *Le convenzioni stipulate tra il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca e le associazioni di editori per la fornitura di libri alle biblioteche scolastiche prevedono sempre la fornitura di copie su supporto digitale degli strumenti didattici fondamentali, accessibili agli alunni disabili e agli insegnanti di sostegno, nell’ambito delle disponibilità di bilancio.*

In applicazione di quest’articolo è stato emanato il DM 30 aprile 2008 con precise indicazioni tecniche.

Sul secondo punto invece vi è da segnalare la L. 133/08, che, all’art. 15 (*Costo dei libri scolastici*), dispone che:

1. *A partire dall’anno scolastico 2008-2009, nel rispetto della normativa vigente e fatta salva l’autonomia didattica nell’adozione dei libri di testo nelle scuole di ogni ordine e grado, tenuto conto dell’organizzazione didattica esistente, i competenti organi individuano preferibilmente i libri di testo disponibili, in tutto o in parte, nella rete internet. Gli studenti accedono ai testi disponibili tramite internet, gratuitamente o dietro*

pagamento a seconda dei casi previsti dalla normativa vigente.

2. *Al fine di potenziare la disponibilità e la fruibilità, a costi contenuti, di testi, documenti e strumenti didattici da parte delle scuole, degli alunni e delle loro famiglie, nel termine di un triennio, a decorrere dall'anno scolastico 2008-2009, i libri di testo per le scuole del primo ciclo dell'istruzione, di cui al decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59¹⁵, e per gli istituti di istruzione di secondo grado sono prodotti nelle versioni a stampa, on line scaricabile da internet, e mista. A partire dall'anno scolastico 2011-2012, il collegio dei docenti adotta esclusivamente libri utilizzabili nelle versioni on line scaricabili da internet o mista. Sono fatte salve le disposizioni relative all'adozione di strumenti didattici per i soggetti diversamente abili.*

¹⁵ Questo Dlgs. ha per titolo "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione".

Capitolo 10

Provvedimenti per ridurre la carta

Un primo provvedimento per ridurre la circolazione della carta nelle pubbliche amministrazioni riguarda la trasformazione in forma elettronica del cedolino per il pagamento delle competenze. L'argomento è disciplinato nella Legge Finanziaria 2005, che all'art. 1, c. 197, dispone che:

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, i cedolini per il pagamento delle competenze stipendiali del personale di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, purché sia già in possesso di caselle di posta elettronica fornite dall'amministrazione, sono trasmessi, tenuto conto del diritto alla riservatezza, esclusivamente per via telematica all'indirizzo di posta elettronica assegnato a ciascun dipendente. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sono emanate le relative norme attuative.

La norma, sebbene ispirata a condivisibili criteri di efficienza, risulta tecnicamente molto restrittiva, non consentendo, ad un'interpretazione letterale, soluzioni via web. Rimedia in parte a ciò il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 12 gennaio 2006, contenente le regole di attuazione, che consente anche la soluzione via web, che in pratica risulta quella più utilizzata.

Un secondo provvedimento è contenuto nella L. 133/08, all'art. 27, denominato "Taglia carta", il quale dispone che:

1. *Al fine di ridurre l'utilizzo della carta, dal 1° gennaio 2009 le amministrazioni pubbliche riducono del 50 per cento rispetto a quella dell'anno 2007 la spesa per*

la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni.

2. *Al fine di ridurre i costi di produzione e distribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 2009 la diffusione della Gazzetta Ufficiale a tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali è sostituita dall'abbonamento telematico.*

Un terzo provvedimento è contenuto nella L. 69/09, che all'art. 32, denominato "Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea", dispone che:

1. *A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati.*
2. *Dalla stessa data del 1° gennaio 2010, al fine di promuovere il progressivo superamento della pubblicazione in forma cartacea, le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le stesse modalità previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, ivi compreso il richiamo all'indirizzo elettronico, provvedono altresì alla pubblicazione nei siti informatici, secondo modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di propria competenza.*

3. *Gli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 possono essere attuati mediante utilizzo di siti informatici di altre amministrazioni ed enti pubblici obbligati, ovvero di loro associazioni.*
4. *Al fine di garantire e di facilitare l'accesso alle pubblicazioni di cui ai commi 1 e 2, DigitPA realizza e gestisce un portale di accesso ai siti di cui al medesimo comma 1.*
5. *A decorrere dal 1° gennaio 2011¹⁶ e, nei casi di cui al comma 2, dal 1° gennaio 2013, le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale, ferma restando la possibilità per le amministrazioni e gli enti pubblici, in via integrativa, di effettuare la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggiore diffusione, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio.*

Come è stato precisato dalla FIEG (Federazione Italiana Editori Giornali), direttamente interessata al provvedimento per i suoi riflessi economici sui quotidiani, rientrano nel comma 2 le procedure ad evidenza pubblica (es. gare, concorsi pubblici) e i bilanci delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici, che, pertanto, fino al 31 dicembre 2012 *devono* continuare a essere pubblicati sulla stampa quotidiana; rientrano, invece, nel comma 1 gli obblighi di pubblicazione diversi dall'inserzione sui giornali, quali la pubblicazione su gazzette ufficiali, bollettini ufficiali, bollettini ministeriali e altre pubblicazioni a stampa delle stesse amministrazioni, che pertanto a partire dal 1 gennaio 2011 *possono*, con valore legale, essere pubblicate sui siti. Pertanto, le conseguenze economiche del provvedimento sono, per il momento, molto limitate.

¹⁶ Il termine iniziale era il 1° gennaio 2010, ma è stato rinviato di un anno, cioè al 1° gennaio 2011, secondo quanto disposto dal comma 5 dell'articolo 2 della L. 26 febbraio 2010, n. 38 (G.U. del 27 febbraio 2010, n. 48), che ha convertito il DL. 30 dicembre 2009 (cosiddetto decreto "Milleproroghe"), che l'aveva inizialmente prorogato di sei mesi.

Capitolo 11

Tenuta dei libri obbligatori

La L. 2/09, all'art. 16, dal titolo "Documentazione informatica", introduce un "Comma 12-bis" che va a modificare il Codice civile. Esso dispone infatti che, dopo l'articolo 2215 del Codice civile venga inserito il seguente:

Articolo 2215-bis (Documentazione informatica):

1. *I libri, i repertori, le scritture e la documentazione la cui tenuta è obbligatoria per disposizione di legge o di regolamento o che sono richiesti dalla natura o dalle dimensioni dell'impresa possono essere formati e tenuti con strumenti informatici.*
2. *Le registrazioni contenute nei documenti di cui al primo comma debbono essere rese consultabili in ogni momento con i mezzi messi a disposizione dal soggetto tenentario e costituiscono informazione primaria e originale da cui è possibile effettuare, su diversi tipi di supporto, riproduzioni e copie per gli usi consentiti dalla legge.*
3. *Gli obblighi di numerazione progressiva, vidimazione e gli altri obblighi previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento per la tenuta dei libri, repertori e scritture, ivi compreso quello di regolare tenuta dei medesimi, sono assolti, in caso di tenuta con strumenti informatici, mediante apposizione, ogni tre mesi a far data dalla messa in opera, della marcatatura temporale e della firma digitale dell'imprenditore, o di altro soggetto dal medesimo delegato, inerenti al documento contenente le registrazioni relative ai tre mesi precedenti.*

4. *Qualora per tre mesi non siano state eseguite registrazioni, la firma digitale e la marcatatura temporale devono essere apposte all'atto di una nuova registrazione, e da tale apposizione decorre il periodo trimestrale di cui al terzo comma.*
5. *I libri, i repertori e le scritture tenuti con strumenti informatici, secondo quanto previsto dal presente articolo, hanno l'efficacia probatoria di cui agli articoli 2709 e 2710 del Codice civile.*

La norma, anche se non introduce concetti nuovi, è importante in quanto opera sul Codice civile: essa conferma in modo definitiva la validità della tenuta in forma elettronica di tutti i tipi di libri obbligatori.

Si noti l'imprecisione nel citare la firma digitale e la marca temporale: la sequenza è obbligata, nel senso che prima si firma poi si appone la marca temporale.

È stato anche osservato che nel testo vi sono altre imprecisioni e, soprattutto, che il termine di tre mesi è troppo restrittivo e potrebbe risultare in contrasto con altre norme: a questo riguardo, un Disegno di Legge in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese, attualmente all'esame del Parlamento, prevede, tra l'altro, di sostituire i commi 3 e 4 con i seguenti:

"3. Gli obblighi di numerazione progressiva e di vidimazione previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento per la tenuta dei libri, repertori e scritture, sono assolti, in caso di tenuta con strumenti informatici, mediante apposizione, almeno una volta all'anno, della marcatatura temporale e della firma digitale dell'imprenditore, o di altro soggetto dal medesimo delegato.

4. Qualora per un anno non siano state eseguite registrazioni, la firma digitale e la marcatura temporale devono essere apposte all'atto di una nuova registrazione, e da tale apposizione decorre il periodo annuale di cui al terzo comma."

È rimasta, purtroppo, l'imprecisione sulla sequenza firma digitale - marca temporale.

Il Disegno di Legge sopra citato prevede anche di aggiungere, in fine, un ulteriore comma:

"6. Per i libri e per i registri la cui tenuta è obbligatoria per disposizione di legge o di regolamento di natura tributaria, il termine di cui al terzo comma opera secondo le norme in materia di conservazione digitale contenute nelle medesime disposizioni".

Capitolo 12

Fatturazione elettronica allo Stato

Nella L. 244/07, all'art. 1, c. 209-214, è stato introdotto un nuovo modo di gestire le fatture inviate alle amministrazioni dello Stato. La norma, sintetizzata nel seguito, disciplina un complesso sistema centralizzato, basato su un sistema di interscambio delle fatture, gestito da un apposito concessionario.

209. Al fine di semplificare il procedimento di fatturazione e registrazione delle operazioni imponibili, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 213, l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e con gli enti pubblici nazionali, anche sotto forma di nota, conto, parcella e simili, deve essere effettuata esclusivamente in forma elettronica, con l'osservanza del Dlgs. 52/04¹⁷ e del CAD.

210. A decorrere dal termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 213, le amministrazioni e gli enti di cui al comma 209 non possono accettare le fatture emesse o trasmesse in forma cartacea né possono procedere ad alcun pagamento, nemmeno parziale, sino all'invio in forma elettronica.

211. La trasmissione delle fatture elettroniche avviene attraverso il Sistema di interscambio istituito dal MEF

¹⁷ V. Parte V, Capitolo 2.

e da questo gestito anche avvalendosi delle proprie strutture societarie.

212. Con decreto del MEF da emanare entro il 31 marzo 2008 è individuato il gestore del Sistema di interscambio e ne sono definite competenze e attribuzioni, ivi comprese quelle relative:

- a. al presidio del processo di ricezione e successivo inoltramento delle fatture elettroniche alle amministrazioni destinatarie;
- b. alla gestione dei dati in forma aggregata e dei flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica.

213. Con decreto del MEF, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, sono definite:

- a. le regole di identificazione univoca degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni destinatari della fatturazione;
- b. le regole tecniche relative alle soluzioni informatiche da utilizzare per l'emissione e la trasmissione delle fatture elettroniche e le modalità di integrazione con il Sistema di interscambio;
- c. le linee guida per l'adeguamento delle procedure interne delle amministrazioni interessate alla ricezione ed alla gestione delle fatture elettroniche;
- d. le eventuali deroghe agli obblighi di cui al comma 209, limitatamente a determinate tipologie di approvvigionamenti;
- e. la disciplina dell'utilizzo, tanto da parte degli

operatori economici, quanto da parte delle amministrazioni interessate, di intermediari abilitati, ivi compresi i certificatori accreditati ai sensi dell'articolo 29 del CAD allo svolgimento delle attività informatiche necessarie all'assolvimento degli obblighi di cui ai commi da 209 al presente comma;

- f. le eventuali misure di supporto, anche di natura economica, per le piccole e medie imprese;
- g. la data a partire dalla quale decorrono gli obblighi di cui al comma 209 e i divieti di cui al comma 210, con possibilità di introdurre gradualmente il passaggio al sistema di trasmissione esclusiva in forma elettronica.

214. Le disposizioni dei commi da 209 a 213 costituiscono per le regioni principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

L'applicazione della norma è in ritardo e si è in attesa degli sviluppi. Si tratta di un provvedimento con conseguenze rilevanti sul mercato, non ancora compiutamente valutate. Ad esempio, non sono chiare le relazioni tra la soluzione prevista da questa norma e le applicazioni di fatturazione elettronica standard adottate dai privati nei rapporti tra loro. In applicazione del comma 211, con il DM 7 marzo 2008 viene individuato il gestore del Sistema di interscambio.

PARTE V

NORME DI COMPETENZA DI SPECIFICI MINISTERI

Capitolo 1

Quadro riassuntivo

In questi ultimi anni, vari Ministeri si sono fatti promotori di attività normative sull'impiego delle tecnologie digitali nell'ambito delle proprie competenze. Particolarmente importanti, anche per la numerosità delle persone coinvolte, le iniziative del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero del Lavoro e del Ministero della Salute.

La Tavola seguente elenca i principali provvedimenti normativi di competenza di questi Ministeri relativi a problematiche di amministrazione digitale.

Norma	Titolo	GU
Documenti fiscali		
DM 23 gennaio 2004	Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici e alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto.	3/2/04 n. 27
Dlgs. 20 febbraio 2004 n. 52	Attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica e armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA.	28/2/04 n. 49
Circ. Agenzia Entrate n. 45/E del 10 ottobre 2005	Regole tecniche per la corretta applicazione del Dlgs 52/04.	

Circ. Agenzia Entrate n. 36/E del 6 dicembre 2006	Disposizioni relative al DM 23 gennaio 2004.	
L. 24 dicembre 2007, n. 244	Finanziaria 2008. ▪ Art. 1, c. 209-214: Fatturazione elettronica allo Stato.	28/12/07 n. 300

Documenti sul lavoro

Legge 27 dicembre 2006, n. 296	Finanziaria 2007 ▪ Art. 1, commi da 1180 a 1185: “Comunicazione unica obbligatoria relativa ai rapporti di lavoro.”	27/12/06 n. 299
DM 30 ottobre 2007	Comunicazione obbligatorie telematiche.	27/12/07 n. 299
Legge 6 agosto 2008 n. 133	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. ▪ Art. 39 e 40: “Libro unico del lavoro.”	21/8/08 n. 195
DM 9 luglio 2008	Modalità tecniche per la tenuta del libro unico del lavoro.	18/8/08 n. 192
Circ. Ministero del lavoro del 21 agosto 2008, n. 20	Istruzioni per il personale ispettivo.	27/8/08 n. 200
Legge 28 gennaio 2009, n. 2	Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale. ▪ Art. 16, commi 12 bis e 12 ter: “Tenuta libri.”	28/1/09 n. 28

Documenti sanitari: controllo della spesa

Norma base di riferimento per il controllo della spesa sanitaria

L. 24 novembre 2003, n. 326	Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici. ▪ Art. 50 - “Disposizioni in materia di monitoraggio della spesa nel settore sanitario e di appropriatezza delle prescrizioni sanitarie”	25/11/03 n. 274
-----------------------------	--	--------------------

Tessera sanitaria (v. tabella di pag. 25)

Ricettari

DM 18 maggio 2004	Applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 50 della L. 326/03, concernente la definizione dei modelli di ricettari medici standardizzati e di ricetta medica a lettura ottica. Modificato dal DM 17 marzo 2008.	25/10/04 n. 251
DM 17 marzo 2008	Revisione del DM 18 maggio 2004, concernente il modello di ricettario medico a carico del Servizio sanitario nazionale. Allegato: disciplinare tecnico.	11/04/08 n. 86
DM 24 giugno 2004	Applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 50 della L. 326/03, concernente la definizione delle modalità di trasmissione telematica al MEF dei dati riguardanti l'assegnazione dei ricettari ai medici prescrittori. Modificato dal DM 4 aprile 2008.	25/10/04 n. 251
DM 4 aprile 2008	Revisione del DM 24 giugno 2004, concernente i parametri tecnici per la trasmissione telematica dell'associazione medico-ricettario da parte delle ASL. Allegato: disciplinare tecnico	22/04/08 n. 25

Comunicazione al MEF dei dati delle ricette

DM 24 giugno 2004	Applicazione delle disposizioni di cui al comma 5 dell'art. 50 della L. 326/03: informazione da trasmettere al MEF da parte delle strutture di erogazione dei servizi sanitari e modalità di trasmissione telematica. Modificato dal DM 27 luglio 2005.	13/07/04 n. 162
DM 27 luglio 2005	Modifiche al DM 24 giugno 2004: parametri tecnici per la realizzazione del software certificato che deve essere installato dalle strutture di erogazione di servizi sanitari. Modificato dal DM 18 marzo 2008.	04/08/05 n. 180
DM 18 marzo 2008	Revisione del DM 27 luglio 2005, concernente i parametri tecnici per la trasmissione telematica delle ricette. Allegato: disciplinare tecnico.	11/04/08 n. 86

<i>Collegamento in rete dei medici</i>		
DPCM 26 marzo 2008	Applicazione delle disposizioni di cui al comma 5-bis dell'articolo 50 della legge 24 novembre 2003, n. 326: regole tecniche per il collegamento in rete dei medici del SSN per la trasmissione telematica dei dati delle ricette al MEF e delle certificazioni di malattia all'INPS.	28/05/08 n. 124
DM 2 febbraio 2009	Attuazione dell'articolo 50, comma 5-bis, della legge 24 novembre 2003, n. 326, concernente il collegamento telematico in rete dei medici prescrittori del Servizio sanitario nazionale: norme per l'avvio dei collegamenti telematici in rete dei medici prescrittori del SSN.	10/03/09 n. 57
DM 16 dicembre 2008	Attuazione dell'articolo 50, comma 5-ter, della legge n. 326 del 2003, concernente la definizione del contributo pro capite annuo da riconoscere ai medici prescrittori convenzionati con il Servizio sanitario nazionale. Modificato dal DM 11 giugno 2009.	23/12/08 n. 299
DM 11 giugno 2009	Modifica al DM 16 dicembre 2008, concernente il contributo per i medici convenzionati prescrittori.	24/06/09 n. 144
DM 26 febbraio 2010	Definizione delle modalità tecniche per la predisposizione e l'invio telematico dei dati delle certificazioni di malattia al SAC (Sistema di Accoglienza Centrale) del MEF. Allegato: disciplinare tecnico.	19/03/10 n. 65
DM 14 luglio 2010	Avvio a regime del sistema della regione Lombardia	30/07/10 n. 176
L. 30 luglio 2010 n. 122	Art. 11 – c. 16 Adozione del disciplinare tecnico di cui al DM 26 febbraio 2010	30/07/10 n. 176 S.O. n. 174/L

Sperimentazione

DM 30 giugno 2004	Applicazione delle disposizioni di cui al comma 6 dell'art. 50 della L. 326/03, concernente l'avvio del sistema di monitoraggio della spesa nel settore sanitario. Avvio, in forma sperimentale, del sistema di monitoraggio della spesa sanitaria nella regione Abruzzo.	02/07/04 n. 153
-------------------	---	--------------------

DM 28 ottobre 2004	Estensione della sperimentazione a Umbria, Emilia-Romagna, Veneto e Lazio.	04/11/04 n. 259
DM 21 aprile 2005	Estensione della sperimentazione a Sardegna, Sicilia, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e alle province autonome di Trento e di Bolzano.	05/05/05 n. 103
DM 28 aprile 2006	Estensione della sperimentazione a Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Campania, Marche, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e al Servizio assistenza sanitaria personale navigante (SASN).	08/05/06 n. 105
DM 17 novembre 2006	Fine della sperimentazione in Abruzzo e Umbria.	27/11/2006 n. 276
DM 21 dicembre 2007	Fine della sperimentazione in Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta e Veneto.	03/01/08 n. 2
DM 22 maggio 2008	Fine della sperimentazione in Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Molise, Piemonte e nelle province autonome di Bolzano e di Trento.	30/05/08 n. 126
DM 9 dicembre 2008	Fine della sperimentazione in Toscana.	18/12/08 n. 295

Elaborazione dei dati da parte del MEF

DM 28 giugno 2004	Applicazione delle disposizioni di cui al comma 9 dell'art. 50 della L. 326/03, concernente la definizione dei dati che le regioni, nonché i Ministeri e gli enti pubblici di rilevanza nazionale che li detengono, trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze, con modalità telematica. Modificato dal DM 22 luglio 2005.	25/10/04 n. 251
DM 22 luglio 2005	Modifiche al DM 28 giugno 2004. Allegato: disciplinare tecnico.	04/08/05 n. 180

Documenti sanitari: cartelle cliniche

Circ. Ministero Sanità n. 61 del 19 dicembre 1986	Periodo di conservazione della documentazione sanitaria presso le istituzioni sanitarie pubbliche e private di ricovero e cura.
---	---

Delib. del Garante per la protezione dei dati personali n. 25 del 16 luglio 2009	Linee guida in tema di fascicolo elettronico e di dossier sanitario	03/8/09 n. 178
Delib. del Garante per la protezione dei dati personali n. 36 del 19 novembre 2009	Linee guida in tema di referti on-line	11/12/09 n. 288

Tav. 3 - Norme relative al Fisco, al Lavoro e alla Sanità

Capitolo 2

Trattamento dei documenti informatici in ambito fiscale

Le norme sul trattamento informatico dei documenti fiscali si possono suddividere in due categorie:

- quelle relative alla fatturazione elettronica;
- quelle relative alla conservazione dei documenti informatici.

La prima categoria comprende:

- Il Dlgs. 52/04 “Attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA”.
- La Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 45/E del 10 ottobre 2005, con le regole tecniche per la corretta applicazione del suddetto Decreto legislativo, con particolare riferimento alla fatturazione elettronica.

La seconda categoria comprende:

- Il Decreto MEF del 23 gennaio 2004 “Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto”, emesso in applicazione dell’articolo 10, comma 6, del T.U., che recita:

“Gli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto sono assolti secondo modalità definite con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze”.

Va precisato che le successive modifiche apportate al T.U. hanno lasciata inalterata questa norma.

Con l’entrata in vigore del CAD l’articolo in questione è stato abrogato e sostituito dal seguente (CAD, articolo 21,

comma 5), sostanzialmente equivalente:

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

Per quanto riguarda le regole tecniche sulla riproduzione e conservazione dei documenti informatici in generale, il Decreto suddetto fa riferimento alla Deliberazione Aipa del 13 dicembre 2001, n. 42¹⁸.

- La Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 36/E del 6 dicembre 2006 che commenta alcuni punti del sopra citato Decreto ministeriale, anche in relazione:
 - al Dlgs. 52/04 sopra citato, pubblicato successivamente al Decreto ministeriale;
 - alle nuove disposizioni in materia di riproduzione e conservazione dei documenti informatici (v. anche Parte IV, Capitolo 4), emesse nel frattempo dal Cnipa (Deliberazione Cnipa dell’11 febbraio 2004, n. 11, che sostituisce la Deliberazione Aipa 42/01 sopra citata);
 - all’entrata in vigore del CAD.

Vi è da sottolineare che l’Agenzia delle Entrate ha emesso un gran numero di Risoluzioni, in risposta a quesiti posti da privati relativamente a casi concreti.

La tabella seguente elenca e riassume i Decreti, le Circolari e le Risoluzioni relative a questa materia. Sono particolarmente rilevanti i provvedimenti indicati, nella prima colonna, con una freccetta.

¹⁸ G.U. del 21 dicembre 2001, n. 296.

N.	Tipo provvedimento	Titolo sintetico	Contenuto sintetico
01	Risoluzione 132-1997	Fatturazione, registrazione e conservazione elettronica dei dati concernenti i servizi di comunicazione	Telecom propone di inviare ai clienti la fattura, relativa ai consumi, in forma elettronica e di registrare e conservare evidenza del tutto in un archivio elettronico. La risposta dell’Agenzia è positiva sull’invio elettronico della fattura e sulla registrazione elettronica, ma negativo sulla conservazione in formato elettronico in assenza di specifiche normative al riguardo.
02	Risoluzione 153-2000	Scritture e documenti contabili Semplificazione nella procedura di numerazione e registrazione delle fatture di acquisto.	Si propone di acquisire attraverso apparecchiature elettroniche (scanner), sotto forma di immagini, le fatture passive e di annotare successivamente nei registri I.V.A. degli acquisti, tramite sistemi informatici basati sull’immagine, i documenti archiviati. L’Agenzia approva la procedura ma permane l’obbligo di conservare i documenti cartacei.
03	DM 24 ottobre 2000 n. 366	Applicazione dell’imposta sul valore aggiunto relativa alle operazioni effettuate nel settore delle telecomunicazioni.	Il decreto disciplina l’emissione delle fatture da parte delle società telefoniche. La seconda copia delle fatture può essere registrato su supporto magnetico.
04	DM 24 ottobre 2000 n. 370	Applicazione dell’imposta sul valore aggiunto relativa ad operazioni effettuate nel settore dei servizi rifiuti, fognature e assimilati.	Il decreto disciplina l’emissione delle fatture da parte delle società che gestiscono particolari servizi urbani. Non è previsto che la seconda copia delle fatture possa essere conservata in modo diverso da quello cartaceo.
05	Risoluzione 134-2003	Conservazione delle fatture su supporti magnetici o di immagini da parte di contribuenti esercenti attività di gestione degli acquedotti e di distribuzione dell’acqua potabile.	Questa possibilità è data dal DM 366/00, ma solo per le società esercenti servizi telefonici. Nel caso in esame, analogamente a quanto previsto dal DM 370/00, la seconda copia deve essere conservata in modo cartaceo. Nota: questa risoluzione è superata dalla risoluzione 85/08 (cod. 17).

06	DM 23 gennaio 2004	Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto.	1) Viene consentita la conservazione sostitutiva dei documenti fiscali originati su supporto cartacei, purché si osservino le regole dettate dall'Aipa. 2) Viene fissata l'imposta di bollo, da calcolare per ogni 2500 registrazioni.
07	Dlgs. 52-2004	Attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA. Modifica del DPR 633/72 sul regime IVA.	Dal punto di vista della conservazione dei documenti, riveste particolare importanza la seguente disposizione, contenuta nell'articolo 2: <i>“Le fatture elettroniche trasmesse o ricevute in forma elettronica sono archiviate nella stessa forma. Le fatture elettroniche consegnate o spedite in copia sotto forma cartacea possono essere archiviate in forma elettronica”</i> .
08	Circolare 45-2005	Commenti al Dlgs. 52/04.	Questa circolare, dettagliatissima, tratta numerosi aspetti relative alle fatture, sia cartacee sia elettroniche. Per quanto riguarda la conservazione di quest'ultime, è particolarmente importante quanto specificato nell'articolo 3, in cui, tra l'altro, vengono precisate le definizioni di memorizzazione, archiviazione e conservazione. Il riferimento è alla deliberazione Cnipa 11/04.
09	Circolare 36-2006	Commenti al DM 23 gennaio 2004	La materia riguarda non solo le modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici e alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto, ma anche tutta la problematica relativa al loro trattamento informatico. Particolarmente importante il paragrafo 4 in cui viene stabilito che cosa si intende per documento originale unico e non unico, con ampia esemplificazione. Il paragrafo 5 riprende l'argomento della memorizzazione digitale e si rifà alla deliberazione Aipa 11/04 per le modalità; in questo stesso capitolo si tratta anche dei supporti per la memorizzazione.

09	Circolare 36-2006	Commenti al DM 23 gennaio 2004	Il paragrafo 7 tratta della loro conservazione e, in particolare, al paragrafo 7.2, viene esaminato il caso della conservazione elettronica dei documenti analogici: il riferimento di base è sempre quello della deliberazione Cnipa 11/04. Al paragrafo 7.4 vengono delineate i compiti del responsabile della conservazione. Il paragrafo 8 tratta dei vari casi di riversamento, sempre con riferimento alla deliberazione Cnipa 11/04; al paragrafo 8.3 viene delineato il ruolo del pubblico ufficiale. Nel paragrafo 9 vengono esposti i casi in cui il documento analogico può essere distrutto. Nel paragrafo 10 viene trattato in dettaglio l'invio all'Agenzia delle entrate dell'impronta dell'archivio dei documenti conservati: peraltro, occorre attendere l'emanazione di apposite regole tecniche.
10	Risoluzione 145-2006	Consegna del CUD per via telematica	Una società richiede di poter consegnare ai propri dipendenti la certificazione CUD per via telematica. Il sistema funzionerebbe così: la società predispone il modulo CUD in formato Adobe e lo registra in un server centrale accessibile dalla rete intranet interna; lo società informa mediante una e-mail il dipendente che il modulo è pronto; il dipendente lo scarica; dopo un certo periodo di tempo la società controlla che effettivamente il dipendente lo abbia scaricato Tutto ciò solo per i dipendenti che siano dotati di apposita apparecchiatura periferica. L'Agenzia approva ma non si pronuncia sugli eventuali problemi di sicurezza e di privacy.
11	Risoluzione 161-2007	Interpretazione dettagliata del DM 23 gennaio 2004.	
12	Risoluzione 267-2007	Emissione di fatture elettroniche e bollette analogiche nei confronti del medesimo cliente	Si esamina il caso di una società multiutility operante nei settori elettricità, acqua, fognatura, ecc. che vorrebbe emettere, nei confronti dello stesso cliente, fatture analogiche e fatture elettroniche.

12			La risposta dell’Agenzia è molto articolata: in sintesi, l’emissione di fatture nelle due forme è possibile ma la conservazione segue percorsi diversi.
13	Risoluzione 298-2007	Conservazione su supporti informatici delle copie delle dichiarazioni da parte dei CAF	<p>Un CAF normalmente procede nel modo seguente:</p> <p>Fase 1: elabora e stampa la dichiarazione e consegna l’originale al contribuente, che la sottoscrive e la conserva, come da norma;</p> <p>Fase 2: invia telematicamente la dichiarazione elaborata;</p> <p>Fase 3: conserva, in forma cartacea, presso i propri uffici, una seconda copia della dichiarazione.</p> <p>Viene avanzata la proposta di modificare la fase 3, conservando la seconda copia in forma elettronica.</p> <p>La risposta dell’Agenzia è sostanzialmente positiva, fatto salvo il rispetto di particolari vincoli, in particolare temporali.</p>
14	Risoluzione 318-2007	IVA - obbligo di numerazione delle fatture di acquisto	<p>Una società capo Gruppo vorrebbe accentrare le gestioni delle fatture passive delle varie società del Gruppo, scannerizzando la fatture, attribuendo ad esse un numero di protocollo e registrandolo, insieme agli estremi della fattura, in un apposito registro.</p> <p>L’Agenzia ritiene possibile la soluzione, fatto salvo il rispetto di alcune regole particolari.</p>
15	Risoluzione 14-2008	Conservazione elettronica dello spool di stampa delle fatture	<p>Una società eroga ai propri clienti servizi di firma digitale, marcatura temporale e conservazione di documenti ed intende procedere, in qualità di soggetto delegato dal cliente, all’intero procedimento di conservazione sostitutiva dei documenti a rilevanza tributaria. Al riguardo, illustra le procedure che intende utilizzare per la conservazione delle fatture dei propri clienti</p> <p>1) Fatture attive:</p> <p>a) la società riceve dai propri clienti lo “spool di stampa” di ogni fattura, lo converte in un file-immagine in formato statico e non modificabile;</p>

15	Risoluzione 14-2008	Conservazione elettronica dello spool di stampa delle fatture	<p>b) acquisisce i dati rilevanti del documento per consentire le funzioni di ricerca ed estrazione dei dati stessi;</p> <p>c) sul documento così formato appone la propria firma digitale ed una marca temporale;</p> <p>d) memorizza i documenti su un supporto di cui è garantita la leggibilità nel tempo, assicurando l’ordine cronologico e senza soluzione di continuità per periodo d’imposta.</p> <p>2) Fatture passive:</p> <p>a) il cliente riceve la fattura passiva dal proprio fornitore attraverso modalità di trasmissione informatiche (posta elettronica, scan to mail, fax server e simili);</p> <p>b) la società riceve dal cliente la fattura come file immagine in un formato statico e non modificabile;</p> <p>c) dopodiché si prosegue con le stesse operazioni sopra descritte per le fatture attive. La società ritiene di poter procedere alla conservazione sostitutiva delle fatture attive e passive senza dover transitare per la fase di acquisizione dell’immagine da un supporto fisico.</p> <p>L’Agenzia esprime, con dettagliate motivazioni, parere contrario per le fatture attive: per la conservazione di tali documenti è necessario procedere alla materializzazione su supporto fisico ad alla successiva acquisizione dell’immagine.</p>
16	Risoluzione 67-2008	Conservazione sostitutiva dei documenti rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie – obblighi del vettore o dello spedizioniere.	<p>Una società che svolge l’attività di trasporto per conto terzi in qualità di vettore e di spedizioniere chiede:</p> <p>1) con quali modalità debbano essere conservati le fatture, comprese quelle accompagnatorie, e i documenti di trasporto (d.d.t.) rilasciati dal mittente;</p> <p>2) se possa rendere disponibili per il destinatario i suddetti documenti tramite strumenti elettronici.</p>

16			L'Agenzia risponde al primo quesito chiarendo che non compete allo spedizioniere conservare tali fatture e i d.d.t. per conto dei clienti; essi vanno però conservati, nell'interesse della società, come documentazione contabile ai fini dell'attività della società stessa. Per quanto riguarda il secondo quesito la risposta è affermativa
17	Risoluzione 85-2008	Conservazione sostitutiva delle distinte meccanografiche di fatturazione.	Una società multiutility operante nei settori elettricità, acqua, fognatura, ecc. ritiene che vi sia un'incertezza interpretativa discendente dalla considerazione che mentre, per i soggetti economici operanti nel settore delle telecomunicazioni, il D.M. 366/00 ha esplicitamente riconosciuto la possibilità di conservare su supporti magnetici o di immagini il secondo esemplare della fattura, invece, nel settore del gas, dell'energia elettrica e dell'acqua, il D.M. 370/00 non ha previsto tale possibilità. Tuttavia il D.M. 23 gennaio 2004, avendo portata generale, si dovrebbe applicare a tutti i contribuenti e, dunque, anche al caso in esame di questa società (v. risoluzione n. 267/07 – cod.12). L'Agenzia concorda: infatti, le disposizioni del D.M. 23 gennaio 2004, avendo portata generale, si applicano a tutti i documenti rilevanti ai fini tributari, e, dunque, anche alle distinte meccanografiche di cui al D.M. 370/00; pertanto, la risoluzione 134/03 (cod. 05) deve intendersi superata.
18	Risoluzione 260-2008	Fatturazione elettronica – modalità di conservazione delle fatture elettroniche emesse nei confronti dei clienti di una certa linea di attività non gestita con contabilità separata.	Viene presentato un caso molto complesso di una società petrolifera che vende carburanti per autotrazione attraverso una società collegata ed emette fatture mediante l'intervento di più società di servizio, specializzate, operanti all'estero. Il quesito riguarda in modo particolare le modalità di conservazione delle fatture. L'Agenzia sostanzialmente si pronuncia in modo favorevole.

19	Risoluzione 354-2008	Incaricati della trasmissione delle dichiarazioni – Conservazione delle copie delle dichiarazioni – Obbligo di sottoscrizione da parte del contribuente delle copie conservate dall'incaricato su supporti informatici.	Un'associazione professionale di dottori commercialisti e avvocati esercita l'attività di consulenza economico-giuridica, fiscale e legale, nello svolgimento della propria attività dichiara di effettuare numerosi invii di documenti telematici nell'anno, includendovi le dichiarazioni fiscali dei clienti, modulistica IVA varia, modelli di pagamento, contratti, elenchi clienti/fornitori, ecc. L'elevato numero di invii rende particolarmente gravoso l'assolvimento dell'obbligo di conservazione delle copie cartacee delle dichiarazioni, a causa dell'inadeguatezza degli spazi necessari, laddove la sostituzione del supporto cartaceo con quello informatico consentirebbe un minor impatto ambientale della propria attività. Si chiede di conoscere se gli iscritti negli albi dei dottori commercialisti ed esperti contabili possono uniformarsi alla risoluzione 298/07 che detta le istruzioni per la conservazione su supporti informatici, in alternativa al supporto cartaceo, delle copie delle dichiarazioni e degli altri documenti inviati dai C.A.F. all'Amministrazione finanziaria.
20	Risoluzione 364-2008	Conservazione sostitutiva – nomina di più soggetti responsabili della conservazione	Una società intende affidare in outsourcing la conservazione sostitutiva delle fatture, affidando il compito a due soggetti diversi: uno per le fatture passive l'altro per le fatture attive. L'Agenzia, riferendosi alla deliberazione Cnipa 11/04, articolo 5, che disciplina compiti e responsabilità del "responsabile della conservazione", si dichiara favorevole.
21	Risoluzione 371-2008	Applicabilità dell'imposta di bollo alle scritture contabili ausiliarie.	L'ABI chiede di conoscere quali siano le corrette modalità di assolvimento dell'imposta di bollo da parte delle imprese bancarie con riguardo alla tenuta del libro giornale su supporto informatico. In particolare il quesito riguarda le modalità di tenuta del libro giornale in "forma sintetica".

21			<p>L'Agenzia, precisando che le norme fiscali non hanno cambiato il Codice civile, risponde che il conteggio va fatto sulle registrazioni sui libri effettuate a norma del Codice civile, e, pertanto, anche nella modalità in "forma sintetica".</p>
22	Risoluzione 158-2009	Fatturazione elettronica, conservazione e quesiti vari	<p>1) Riferimento temporale per i documenti informatici rilevanti ai fini tributari</p> <p>Il DM 23 gennaio 2004 prevede che i documenti informatici rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie siano emessi con il riferimento temporale, che ha la funzione di attestare la data di formazione del documento. A sua volta l'articolo 21 del DPR 633/72 prevede che la fattura, sia analogica che elettronica, sia "... datata e numerata in ordine progressivo per anno solare" e che <i>"l'attestazione della data, l'autenticità dell'origine e l'integrità del contenuto della fattura elettronica sono rispettivamente garantite mediante l'apposizione su ciascuna fattura o sul lotto di fatture del riferimento temporale e della firma elettronica qualificata dell'emittente"</i>.</p> <p>La presenza di una duplice indicazione temporale potrebbe ingenerare confusioni e difficoltà di natura interpretativa.</p> <p>L'Agenzia ritiene che di solito le due date dovrebbero coincidere, a meno di "fatturazione differita". Agli effetti tributari vale la data della fattura, ma l'amministrazione ritiene fondamentale che nel documento informatico sia presente anche il riferimento temporale per poter valutare la corretta tempistica nell'emissione delle fatture.</p> <p>2) Termine per la conservazione delle fatture elettroniche</p> <p>L'articolo 3, comma 2, del D.M. stabilisce che la conservazione delle fatture elettroniche debba avvenire con cadenza almeno quindicinale.</p>

22

Poiché le fatture elettroniche già presentano stringenti requisiti di staticità, immodificabilità, e garantiscono l'autenticità dell'origine e l'integrità del contenuto del documento, l'istante propone di far decorrere il termine di quindici giorni per completare il procedimento di conservazione dalla data di registrazione della fattura nella contabilità generale o da altra data ben identificata e meno restrittiva e non, come avviene attualmente, dalla data di invio o ricezione della fattura.

L'Agenzia, richiamando la circolare 45/05 (punto 3.1) e la risoluzione 161/07, non essendo intervenute modifiche normative, ribadisce l'orientamento precedente.

3) Stampa dei documenti analogici rilevanti ai fini tributari emessi o ricevuti dal contribuente

I documenti rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie sono nella maggior parte dei casi formati avvalendosi di strumenti informatici; tuttavia, non possiedono dall'origine i requisiti prescritti dal D.M. per essere considerati documenti informatici rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie. Ciò comporta che tali documenti, pur essendo prodotti e trasmessi tramite strumenti informatici devono essere materializzati su un supporto fisico e possono successivamente essere sottoposti al procedimento di conservazione sostitutiva, tramite acquisizione dell'immagine di tale supporto. Dai documenti in parola, però, può essere generato uno spool, ossia un'immagine digitale statica e non modificabile, senza provvedere alla loro stampa. Si propone di utilizzare gli spool generati ai fini della conservazione sostitutiva.

L'Agenzia osserva che i documenti informatici per assumere rilevanza ai fini delle disposizioni tributarie, oltre ad avere la forma di documenti statici ed immodificabili, devono esser emessi con il riferimento temporale e la sottoscrizione elettronica.

22

Tali requisiti devono essere presenti fin dal momento dell'emissione del documento, ragion per cui un documento che non presenti dall'origine la firma elettronica qualificata ed il riferimento temporale, dovrà essere considerato come un documento analogico formato tramite strumenti informatici. Ciò comporta che siffatto documento, carente dei requisiti per essere considerato fin dalla sua origine un documento informatico, dovrà essere materializzato su di un supporto fisico per essere considerato giuridicamente esistente ai fini delle disposizioni tributarie. La materializzazione su supporto fisico in generale e, più in particolare, la stampa su carta, sono, dunque, adempimenti ineludibili ai fini dell'esistenza stessa del documento formato tramite strumenti informatici ma carente del riferimento temporale e della firma elettronica qualificata.

4) Conservazione sostitutiva di documenti creati con strumenti elettronici non aventi le caratteristiche dei documenti informaticiLe risoluzioni 161/07 e 14/08 hanno affermato che i documenti creati con strumenti informatici, che non sono emessi con il riferimento temporale e la sottoscrizione elettronica, sono, ai fini delle disposizioni tributarie, documenti analogici e dunque per la loro esistenza è necessario procedere alla materializzazione su di un supporto fisico. Soltanto dopo che il documento è stato materializzato, ossia, nella maggior parte di casi, stampato su carta, lo stesso si può dire venuto ad esistenza e, dunque, sarà possibile acquisirne l'immagine ai fini della conservazione sostitutiva.

Si propone, invece, che l'immagine del documento possa essere ottenuta tramite lo spool di stampa.

122

22

Tale possibilità risulterebbe confermata dall'articolo 4 del D.M., che per la conservazione dei documenti analogici rilevanti ai fini tributari, prevede che si debba acquisire la relativa immagine, senza precisare ulteriormente secondo quale procedimento tale acquisizione debba avvenire. Il parere dell'Agenzia è sostanzialmente positivo: ferma restando la necessità della materializzazione su supporto fisico dei documenti rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie, formati tramite strumenti informatici, ma non aventi, fin dall'origine i requisiti dei documenti informatici, per la loro conservazione si potrà procedere all'acquisizione della relativa immagine tramite il processo di generazione dello spool (o rappresentazione grafica) di stampa, a condizione che l'immagine così acquisita rispecchi in maniera, fedele, corretta e veritiera il contenuto rappresentativo del documento.5) Invio dell'impronta dell'archivio informatico oggetto di conservazioneL'articolo 5 del D.M. prevede che il contribuente "al fine di estendere la validità dei documenti informatici trasmette alle competenti Agenzie fiscali, l'impronta dell'archivio informatico oggetto della conservazione, la relativa sottoscrizione elettronica e la marca temporale". Poiché le marche temporali hanno valenza quinquennale e il soggetto che le ha rilasciate ne conserva copia, l'invio dell'impronta avrebbe la sola finalità pratica di portare a conoscenza delle Agenzie fiscali i nominativi dei soggetti che adottano sistemi di conservazione sostitutiva. Se la finalità ultima dell'invio è, dunque, di notificare l'Amministrazione finanziaria, tale effetto potrebbe essere raggiunto con un mezzo più snello e meno gravoso per il contribuente.

123

22

Il parere dell’Agenzia è negativo: infatti, con la circolare n. 36/06 (punto 10), è stato chiarito che l’invio dell’impronta dell’archivio informatico oggetto di conservazione, della relativa sottoscrizione elettronica e della marca temporale “... risponde alla finalità “di estendere la validità dei documenti informatici” conservati; in particolare, attraverso la comunicazione si attribuisce specifica rilevanza fiscale ai documenti conservati secondo le regole del decreto”. La finalità dell’invio dell’impronta dell’archivio, della relativa sottoscrizione elettronica e della marca temporale alle Agenzie fiscali non è, dunque, soltanto quella di portare a conoscenza dell’Amministrazione finanziaria i nominativi dei soggetti che intendono adottare sistemi di conservazione sostitutiva dei documenti rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie, bensì, risponde all’esigenza di garantire l’immodificabilità sia dell’archivio che dei documenti che lo compongono, poiché eventuali modifiche dell’uno o degli altri, comporterebbero la generazione di un’impronta diversa da quella inviata.6) Distinzione “rigida” tra fatture analogiche e fatture elettroniche Sarebbe utile, per il decollo della fattura elettronica, non adottare una distinzione rigida tra fattura analogica e fattura elettronica, così che possa essere consentito ad un soggetto che emette un numero limitato di fatture in formato elettronico di stamparne una copia su carta da conservare secondo le regole proprie dei documenti analogici. L’Agenzia osserva che l’articolo 39 del d.P.R. n. 633/72 espressamente dispone che: “le fatture elettroniche consegnate o spedite in copia sotto forma cartacea possono essere archiviate in forma elettronica”.

22

Dal dato testuale della norma emerge chiaramente che il contribuente può emettere fatture elettroniche e consegnarle o spedirle al destinatario in copia sotto forma cartacea, in tale evenienza gli è anche consentito conservare o la fattura in forma elettronica o la sua copia cartacea. Si richiama anche la circolare 45/05 (punto 3.1.2), dove si precisa che: “*La fattura elettronica trasmessa e ricevuta in forma elettronica deve essere conservata nella stessa forma. La fattura emessa in forma elettronica, ma consegnata o spedita in formato cartaceo, con i mezzi tradizionali o mediante strumenti elettronici (ad esempio, e-mail), può essere conservata in formato elettronico o, in alternativa, secondo le modalità tradizionali, su supporto cartaceo*”.

23	Risoluzione 194-2009	Conservazione delle copie delle dichiarazioni trasmesse dal sostituto d’imposta che presta assistenza fiscale ai propri dipendenti.	Un’azienda di credito presta, in qualità di sostituto d’imposta, assistenza fiscale ai propri dipendenti, nell’ambito della quale elabora e trasmette telematicamente le dichiarazioni dei redditi e ne conserva copia a termini di legge. L’assolvimento dell’obbligo di conservazione delle copie cartacee, peraltro, risulta particolarmente oneroso a causa dei limitati spazi fisici disponibili e della contestuale necessità che la documentazione sia sempre agevolmente reperibile in caso di verifica. Dovendo adottare soluzioni alternative più funzionali alla predetta conservazione delle copie su supporto cartaceo, l’azienda chiede di potersi avvalere della conservazione anche su supporti informatici. A tal fine, chiede in particolare di sapere se le copie delle dichiarazioni conservate su supporto informatico possano anche non riprodurre la sottoscrizione dei contribuenti, necessaria, invece, sull’originale loro consegnato.
----	-------------------------	---	--

23			<p>Si richiama il precedente caso contenuto nella risoluzione 298/07 (cod. 13), che riconosce ai CAF la facoltà di conservare su supporti informatici le copie delle dichiarazioni trasmesse, anche senza la riproduzione della sottoscrizione del contribuente. Svolgendo l'attività di assistenza fiscale in modo analogo ai CAF, l'azienda ritiene infatti di poter essere equiparato ai medesimi anche per quanto attiene alla modalità di conservazione su supporto informatico di copia delle dichiarazioni elaborate e trasmesse per conto dei dipendenti. L'Agenzia concorda.</p>
24	Risoluzione 195-2009	<p>Conservazione sostitutiva delle fatture analogiche – convivenza di conservazione sostitutiva e conservazione tradizionale – processo di acquisizione dell'immagine.</p>	<p>Un'azienda riceve da un proprio fornitore le fatture in formato "flusso formato elettronico" e dichiara di voler procedere alla conservazione sostitutiva di tali documenti. Il procedimento utilizzato si articolerebbe nelle seguenti fasi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) il fornitore invia all'istante una comunicazione con cui la informa che il "flusso formato elettronico" contenente le fatture del mese è disponibile sul sito del fornitore; 2) l'azienda provvede a scaricare il file contenente il predetto flusso; 3) il flusso è caricato su di un programma standard che consente la lettura dei dati contenuti nella singola fattura e la visualizzazione e stampa delle fatture; 4) il programma genera, inoltre, un file con il dettaglio di tutte le scritture contabili che devono essere effettuate dal programma gestionale; 5) il programma gestionale acquisisce il predetto file e provvede a protocollare le singole fatture e a contabilizzare le stesse; 6) il numero di protocollo viene trasmesso dal programma gestionale al programma di lettura dei dati, che lo associa alla singola fattura, creando una rappresentazione informatica della fattura in un formato statico, che può essere quindi stampata ed archiviata.

24			<p>Sarebbe intenzione dell'azienda procedere alla conservazione sostitutiva della sole fatture in formato "flusso elettronico" ricevute dal fornitore. Il dubbio si pone poiché tali fatture, in quanto carenti della firma elettronica qualificata e del riferimento temporale, non hanno i requisiti per essere considerate fatture elettroniche: per la loro conservazione sarebbe necessario procedere alla stampa su supporto cartaceo ed alla successiva acquisizione dell'immagine. È intenzione invece dell'azienda avvalersi del documento generato in formato statico ed immutabile dal programma di visualizzazione delle fatture e non procedere alla scansione del documento cartaceo. L'Agenzia concorda.</p>
25	Risoluzione 196-2009	<p>Conservazione sostitutiva delle fatture analogiche – tempistica per l'acquisizione dell'immagine – assenza di vincoli legati all'opzione per la conservazione sostitutiva.</p>	<p>Un'azienda intende procedere alla conservazione sostitutiva delle fatture ricevute mediante memorizzazione. L'azienda utilizza già una procedura automatizzata per la ricezione e la registrazione in contabilità delle fatture e delle note di credito. I suddetti giungono o direttamente nei formati <i>Portable Document Format</i> (.pdf) o <i>Tagged Image File Format</i> (.tif), (per via posta elettronica e simili) ovvero sono trasformati dall'azienda, tramite una procedura di scansione da documento cartaceo in un'immagine informatica (nei predetti formati). Un software "istruito" provvede alla lettura dei file ed alla loro interpretazione, effettuando in automatico le conseguenti scritture nella contabilità. Questa procedura di contabilizzazione verrebbe integrata dalla vera e propria conservazione sostitutiva dei documenti attraverso un ulteriore processo informatico, che si articolerebbe nelle seguenti fasi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) invio ad un provider esterno dei file in formato .pdf o .tif corredati da un indice; b) firma dei file presenti sul server del provider da parte dell'azienda;

25			<p>d) memorizzazione dei file firmati, in ordine cronologico, su supporti idonei a garantire la leggibilità nel tempo e apposizione della marca temporale.</p> <p>L’Agenzia, richiamando anche la risoluzione 158/09 (cod. 22), approva la procedura sopra descritta ed emette parere anche su altri quesiti collaterali.</p>
26	Risoluzione 220-2009	Conservazione sostitutiva dei documenti analogici – natura del responsabile della conservazione.	<p>Un’azienda, per conto dei propri clienti, eroga servizi di emissione delle fatture elettroniche, nonché effettua la conservazione sostitutiva delle fatture elettroniche o analogiche, delle scritture contabili e dei documenti fiscali in genere.</p> <p>In particolare, il servizio di conservazione sostitutiva delle fatture cartacee e, in genere, dei documenti analogici originali rilevanti ai fini tributari, viene eseguito mediante scansione, con estrazione dei dati più significativi tramite sistemi di riconoscimento OCR (<i>Optical Character Recognition</i>), di indicizzazione (ovvero collegamento delle singole immagini ai campi di ricerca) e di chiusura del lotto con l’apposizione della firma digitale e della marca temporale da parte del responsabile della conservazione.</p> <p>È intenzione dell’azienda affidare il servizio di conservazione sostitutiva di tutti i documenti fiscali ad altro operatore specializzato (persona giuridica), previa la necessaria autorizzazione dei clienti al relativo subappalto.</p> <p>Pertanto, si chiede se sia corretto il procedimento di conservazione sostitutiva dei documenti analogici sopra descritto e, inoltre, se il responsabile della conservazione sostitutiva possa nominare, quale “delegato della conservazione sostitutiva”, con il consenso del cliente, un terzo fornitore (persona fisica o giuridica).</p> <p>Con riguardo alla conservazione sostitutiva dei documenti analogici, l’azienda osserva che tale procedura avrebbe ad oggetto gli</p>

26			<p>insiemi omogenei dei documenti, sui quali apporre la sottoscrizione “cumulativa” da parte del responsabile della conservazione, senza che sia necessaria la sottoscrizione di ogni singolo documento.</p> <p>L’Agenzia si dichiara favorevole, ma sull’ultimo punto ritiene che sia necessaria la firma su ogni singolo documento analogico, se questo è un originale unico.</p>
27	Risoluzione 52-2010	Conservazione elettronica dei titoli di acquisto di beni agevolati.	<p>Un’azienda, che fa parte di un Gruppo, gestisce il processo di conservazione sostitutiva dei documenti contabili e fiscali delle società del Gruppo di cui fa parte, avvalendosi di un outsourcer esterno.</p> <p>Il Gruppo beneficia di agevolazioni fiscali, riconosciute sotto forma di crediti d’imposta nonché di altri finanziamenti e contributi nazionali ed europei. Per la rendicontazione delle spese agevolate, deve essere prodotta idonea documentazione probatoria cartacea, con apposizione sulle fatture passive, in originale cartaceo, di un timbro di “annullamento” con un testo riportante l’indicazione del progetto di riferimento e la spesa finanziata. Qualora l’agevolazione sia ripartita in più annualità ovvero la spesa effettuata assuma rilevanza, sia ai fini del riconoscimento di un beneficio fiscale, sia per l’erogazione di un contributo o di un finanziamento, sulla fattura passiva possono essere apposti, nel corso delle diverse annualità, più timbri di “annullamento”.</p> <p>L’azienda intende procedere alla conservazione sostitutiva delle fatture passive (o degli altri titoli di spesa). Tale scelta, tuttavia, impedirebbe la materiale apposizione dei timbri “di annullamento”, necessari per attribuire rilevanza alle spese sostenute, atteso che la fattura passiva cartacea, una volta dematerializzata e conservata in modalità sostitutiva (previa apposizione della firma digitale e della marca temporale), sarebbe distrutta.</p>

Al fine di ovviare al problema, l'azienda chiede se sia corretto procedere alla creazione di un timbro informatico (c.d. timbro virtuale) contenente le medesime informazioni del timbro cartaceo, da collegare al documento agevolato dematerializzato e da conservare a norma. Tale procedura sarebbe strutturata in modo tale da gestire le timbrature anche su bandi di finanziamento europei, nazionali e regionali.

In particolare, si chiede se il documento di spesa dematerializzato e i timbri informatici ad esso collegati possano validamente rendicontare il tipo di agevolazione, contributo o finanziamento di cui si è usufruito, nonché la misura del beneficio medesimo.

La risposta dell'Agenzia è positiva.

Capitolo 3

Trattamento dei documenti informatici in ambito lavoro

La L. 296/06 (art. 1, commi 1180-1185) ha apportato alcune importanti semplificazioni al sistema delle comunicazioni obbligatorie che tutti i datori di lavoro devono effettuare nel caso di instaurazione, proroga, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro, nonché di trasferimento d'azienda e modifica della ragione sociale.

In attuazione di quanto previsto dalla suddetta legge, con il DM 30 ottobre 2007 è stato reso obbligatorio, dal 1° marzo 2008, l'invio telematico di tali comunicazioni al Sistema Informativo del Lavoro attraverso la compilazione on line di un unico modello, valido su tutto il territorio nazionale, per Inps, per Inail, per i Centri per l'impiego e per il Ministero del Lavoro.

Questa nuova normativa, quindi, pone le basi del Sistema Informativo del Lavoro che, realizzando una base informativa unitaria ed omogenea, supporta le azioni di contrasto al lavoro irregolare e permette ai differenti sistemi regionali di dialogare tra loro condividendo le informazioni e rendendo immediata l'applicazione del provvedimento su tutto il territorio nazionale. Il nuovo sistema nasce dal coinvolgimento attivo di tutti i soggetti interessati: le Regioni, le Province, i Centri per l'impiego, i datori di lavoro (comprese le pubbliche amministrazioni), le associazioni datoriali, le società di somministrazione, gli enti previdenziali e gli ispettorati del lavoro.

Proseguendo la politica di snellimento e semplificazione della gestione del personale per le aziende e le imprese in genere, la L. 133/08, agli articoli 39 e 40, ha alleggerito gli adempimenti

a carico dei datori di lavoro sostituendo il libro matricola e il libro paga con il Libro unico del lavoro, sul quale devono essere registrati dati anagrafici, contrattuali, previdenziali, fiscali, retributivi e delle presenze dei lavoratori.

Con l'emanazione del DM 9 luglio 2008 sono state fornite le regole operative per la tenuta e la conservazione di tale Libro unico.

- Le modalità possibili per la tenuta e la conservazione sono tre:
 - stampa meccanografica su fogli mobili a ciclo continuo precedentemente numerati e vidimati dall'Inail o numerati e vidimati durante la stampa dai soggetti autorizzati dall'Inail;
 - stampa laser previa autorizzazione dell'Inail;
 - registrazione su supporti magnetici in modo che ogni elaborazione sia un documento informatico collegato alle registrazioni precedenti, previa comunicazione scritta alla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio contenente indicazione delle caratteristiche tecniche del sistema adottato.
- Le registrazioni delle presenze e dei dati retributivi dei lavoratori devono essere effettuate, non quotidianamente, ma entro il 16 del mese successivo a quello di riferimento, cioè, entro il termine in cui il datore di lavoro stampa il cedolino paga ed esegue il pagamento dei contributi previdenziali.
- Il Libro deve essere conservato in archivio per soli 5 anni (invece dei 10 di cui alla precedente normativa), dalla data della ultima registrazione e deve essere custodito nel rispetto della normativa sulla privacy; ciò vale anche per i libri dismessi in seguito all'entrata in vigore di questa norma.

- L'unica copia del Libro viene conservata presso la sede legale del datore di lavoro, non più sul luogo di lavoro (pertanto non è più necessario tenere copie conformi nelle diverse sedi); inoltre può essere affidato, previa comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro, a professionisti abilitati, associazioni di categoria o, nel caso di gruppi di imprese, alle società capogruppo.
- A fronte di eventuali accertamenti, il Libro unico va tempestivamente esibito dal datore di lavoro anche a mezzo fax o posta elettronica; i professionisti abilitati lo devono esibire entro 15 giorni dalla richiesta degli organi di vigilanza.
- Il libro matricola è abrogato dal 25 giugno 2008 mentre il Libro unico è obbligatorio dal 1 gennaio 2009.

Sono previste le seguenti sanzioni:

- la violazione dell'obbligo di istituzione del Libro unico comporta l'applicazione della sanzione da 500 a 2.500 euro;
- l'omessa esibizione agli organi di vigilanza è punita con una sanzione da 200 a 2000 euro;
- l'omessa o infedele registrazione dei dati che determina differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali è punita con la sanzione da 150 a 1500 euro; se riferita a più di dieci lavoratori la sanzione va da 500 a 3000 euro; la sanzione è esclusa nei "casi di errore materiale";
- la registrazione oltre il termine del 16 del mese successivo a quello di riferimento è punita con la sanzione da 100 a 600 euro (da 150 a 1500 euro se riferita a più di dieci lavoratori);
- la mancata conservazione del Libro unico per almeno 5 anni dall'ultima registrazione comporta la sanzione da 100 a 600 euro.

Con la Circolare 21 agosto 2008, n. 20, il Ministero del lavoro ha fornito elementi operativi al personale ispettivo per uniformare le attività sull'intero territorio nazionale; in essa, tra l'altro, viene precisato che le pubbliche amministrazioni sono esentate dalla tenuta del Libro unico e vengono confermati i dettagli sulla procedura per conservare il Libro su supporto magnetico, già presenti nel Decreto 9 luglio 2008.

Recentemente il Ministero del Lavoro ha pubblicato un Vademecum che raccoglie le risposte ai numerosi quesiti pervenuti da parte degli operatori in merito alla corretta applicazione delle nuove norme.

Vi è infine da segnalare che con la L. 2/09 (art.16, commi 12-bis e 12-ter) vengono stabilite regole generali per la tenuta informatica dei libri con valore giuridico (v. Parte IV, Capitolo 12).

Queste norme, di grande interesse pratico per gli operatori, sono rilevanti per il settore privato ma di marginale interesse per la pubblica amministrazione.

Capitolo 4

Trattamento informatico dei documenti in ambito sanità

La Sanità è l'unico dei grandi settori economici nazionali in cui l'impiego delle tecnologie digitali per l'amministrazione e per la gestione dei documenti, pur interessando tutti i cittadini, è attualmente disciplinato da pochissime norme: in pratica, solo due.

La prima riguarda il periodo di conservazione della documentazione sanitaria: si tratta della Circolare n. 61 del Ministero della Sanità del 19 dicembre 1986, emessa in accordo con l'Ufficio centrale dei beni archivistici del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, la quale dispone che

“Le cartelle cliniche, unitamente ai relativi referti, vanno conservate illimitatamente poiché rappresentano un atto ufficiale indispensabile a garantire la certezza del diritto, oltre a costituire preziosa fonte documentaria per le ricerche di carattere storico sanitario. ...In merito alla conservazione, presso l'archivio delle istituzioni sanitarie, delle radiografie, non rivestendo esse il carattere di atti ufficiali, si ritiene che sotto il profilo medico, medico-legale, amministrativo e scientifico possa essere sufficiente un periodo di venti anni”.

Con un atteggiamento, a quei tempi, di grande innovazione, la stessa circolare autorizza, allo scopo di guadagnare spazio, il “ricorso alla microfilmatura sostitutiva di tutta la documentazione sanitaria”, con valore legale.

La seconda norma si trova nella L. 326/03 che, all'articolo 50, descrive in modo dettagliato il procedimento con il quale il Governo intende controllare la spesa sanitaria.

Questo articolo, che, nel tempo, ha subito numerose aggiunte e modifiche, si sviluppa su più commi, ognuno dedicato a un argomento particolare.

Il comma 1, come già visto (v. Parte IV, Capitolo 3, paragrafo 3), è dedicato alla Tessera Sanitaria e alle sue caratteristiche tecniche.

Il comma 1-bis assegna al MEF il compito di generare e consegnare le TS a tutti i soggetti destinatari.

Commi 2 e 3: il MEF approva i modelli di ricettari medici standardizzati e di ricetta medica su carta filigranata e a lettura ottica, e ne cura la stampa e la distribuzione. In applicazione del comma 2, con il DM 18 maggio 2004, aggiornato dal DM 17 marzo 2008, il MEF ha definito il modello di ricettario.

Comma 4: le aziende sanitarie locali consegnano i ricettari ai medici del SSN, con relativa immediata comunicazione al MEF. In applicazione di questo comma, le modalità della comunicazione sono stabilite dal DM 24 giugno 2004, modificato dal DM 4 aprile 2008 con allegato disciplinare tecnico.

Comma 5: il MEF cura il collegamento, mediante la propria rete telematica, delle strutture di erogazione dei servizi sanitari (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, policlinici universitari, farmacie pubbliche e private, presidi di specialistica ambulatoriale), allo scopo di poter raccogliere i dati di cui ai successivi commi 6 e 7. In applicazione di questo comma, le caratteristiche del software necessario a quanto sopra sono state stabilite dal DM 24 giugno 2004, modificato dal DM 27 luglio 2005 e ancora dal DM 18 marzo 2008: a quest'ultimo DM è allegato il disciplinare tecnico che attualmente regola la materia.

Comma 5-bis: il MEF rende disponibile il collegamento in rete dei medici del SSN. In applicazione di questo comma, con il

DPCM 26 marzo 2008 vengono stabilite le regole tecniche per la trasmissione e con il DM 2 febbraio 2009 vengono disciplinate le modalità di inizio delle attività nelle varie regioni.

Su questo argomento è intervenuto anche il Ministro della salute, con un disciplinare tecnico allegato a un proprio DM 26 febbraio 2010. Nelle more, per facilitare l'avvio delle procedure telematiche previste e per accelerare il conseguimento dei risparmi previsti, il DL. 31 maggio 2010, n. 78, all'articolo 11, c. 16, stabilisce di adottare, per quanto possibile, le modalità operative del disciplinare allegato al sopra citato decreto del Ministro della salute.

Comma 5-ter: vengono concessi dei contributi ai medici per il collegamento. Le modalità sono stabilite con il DM 16 dicembre 2008, modificato dal DM 11 giugno 2009.

Comma 6: le strutture di erogazione di servizi sanitari effettuano la rilevazione ottica e la trasmissione dei dati di cui al comma 7. È prevista una fase iniziale di sperimentazione in alcune regioni. In applicazione di questo comma, la sperimentazione è stata disciplinata dai DM 30 giugno 2004, 28 ottobre 2004, 21 aprile 2005, 28 aprile 2006, 17 novembre 2006, 21 dicembre 2007, 22 maggio 2008, 9 dicembre 2008.

Comma 7: all'atto della utilizzazione di una ricetta medica recante la prescrizione di farmaci o di prestazioni specialistiche, sono rilevati otticamente i codici a barre relativi al numero progressivo regionale della ricetta, ai dati delle singole confezioni dei farmaci acquistati nonché il codice a barre della TS. Sono anche rilevati i dati relativi alla esenzione nonché inseriti i codici del nomenclatore delle prestazioni specialistiche.

Commi 8-8 quinquies: i dati rilevati ai sensi del comma 7 sono trasmessi telematicamente al MEF; il software di cui al comma

5 assicura che in nessun caso il codice fiscale dell'assistito possa essere raccolto o conservato in ambiente residente, presso le farmacie, dopo la conferma della sua ricezione telematica da parte del MEF.

Comma 9: al momento della ricezione dei dati trasmessi telematicamente ai sensi del comma 8, il MEF, con modalità esclusivamente automatiche, li inserisce in archivi distinti e non interconnessi, uno per ogni regione, in modo che sia assolutamente separato, rispetto a tutti gli altri, quello relativo al codice fiscale dell'assistito. In applicazione di questo comma, il relativo disciplinare tecnico, introdotto una prima volta dal DM 28 giugno 2004, è stato poi sostituito da quello allegato al DM 22 luglio 2005.

Comma 10: al MEF non è consentito trattare i dati rilevati dalla TS degli assistiti; allo stesso è però consentito trattare gli altri dati di cui al comma 7 per fornire periodicamente alle regioni gli schemi di liquidazione provvisoria dei rimborsi dovuti alle strutture di erogazione di servizi sanitari. Gli archivi di cui al comma 9 sono resi disponibili all'accesso esclusivo, anche attraverso interconnessione, alle aziende sanitarie locali di ciascuna regione per la verifica ed il riscontro dei dati occorrenti alla periodica liquidazione definitiva delle somme spettanti, ai sensi delle disposizioni vigenti, alle strutture di erogazione di servizi sanitari.

Comma 10-bis: viene introdotto un limite alla dematerializzazione della ricetta cartacea.

Comma 11: l'adempimento regionale, ai fini dell'accesso all'adeguamento del finanziamento del SSN, si considera rispettato dall'applicazione delle disposizioni del presente articolo. Tale adempimento s'intende rispettato anche nel caso in cui le regioni e le province autonome dimostrino di avere realizzato

direttamente nel proprio territorio sistemi di monitoraggio delle prescrizioni mediche nonché di trasmissione telematica al MEF di copia dei dati dalle stesse acquisiti, i cui standard tecnologici e di efficienza ed effettività, verificati d'intesa con il MEF, risultino non inferiori a quelli realizzati in attuazione del presente articolo. Sulla base di questo comma sono state autorizzate le tessere sanitarie regionali di alcune regioni (v. Parte IV, Capitolo 3, paragrafo 3).

Comma 12: riguarda il finanziamento dell'intera operazione.

Comma 13: con decreti ministeriali sono stabilite le modalità per il successivo e progressivo assorbimento della TS nella CIE e nella CNS.

Oltre alle problematiche affrontate dall'articolo 50, ve ne sono numerose altre, in campo sanitario, che richiederebbero un'azione normativa: basti pensare alla documentazione (cartelle cliniche, esiti di analisi), che era solo cartacea nell'86, all'epoca della Circolare 61, ma che ora è prevalentemente informatica: come conservarla? Quali standard adottare? Come raccogliere in un unico fascicolo tutta la storia clinica di ogni cittadino? Come consentire l'accesso a una banca dati così delicata? Vi sono poi numerosi aspetti amministrativi - prenotazioni, prescrizioni, rimborsi - che troverebbero grande giovamento dall'utilizzo di procedure informatiche, augurabilmente uniformi sul territorio nazionale, cosa che cozza contro le visioni particolari dovute alle autonomie regionali.

In tempi recenti però si sono registrati alcune importanti iniziative.

La prima è ad opera del Garante per la Privacy che ha emesso delle Linee Guida piuttosto dettagliate in materia sanitaria: nel giugno 2009 sono state pubblicate quelle sul Fascicolo Sa-

nitario Elettronico e nel dicembre successivo quelle sull'Invio telematico dei referti. In assenza di norme di legge in materia, non c'è dubbio che le Linee Guida del Garante abbiano una valenza cogente.

La seconda iniziativa è contenuta in un Disegno di Legge sulla semplificazione amministrativa, attualmente all'esame del Parlamento, che prevede che la conservazione delle cartelle cliniche, a partire da una certa data, venga fatta esclusivamente in forma digitale. Viene anche introdotta la "ricetta medica elettronica" e stabilisce che le prescrizioni sanitarie farmaceutiche e specialistiche dei medici del servizio sanitario nazionale siano sostituite ad ogni effetto di legge dal documento elettronico.

Da un punto di vista applicativo, i due provvedimenti rimandano a regole tecniche che dovranno essere emesse con appositi decreti: dipenderà molto da queste regole se il sistema digitale della sanità funzionerà poi in modo efficace.

La terza iniziativa è a cura del Ministero della Salute che, per chiarire dubbi e per fornire indirizzi concreti in una materia così complessa, ha predisposto delle Linee Guida sulla "Documentazione clinica in laboratorio", che costituiscono un importante punto di riferimento normativo e pratico. Non risulta però che questo documento sia stato formalmente pubblicato.

PARTE VI

NORME COMPLEMENTARI

Capitolo 1

Quadro riassuntivo

Le norme sull'amministrazione digitale fanno riferimento, diretto o indiretto, ad altre norme che disciplinano, in termini generali, la pubblica amministrazione. Inoltre, allo scopo di rendere più incisive le norme sull'amministrazione digitale, il Ministro competente in materia ha emesso apposite direttive. Il quadro riassuntivo delle principali norme e delle direttive è riportato nella Tavola seguente.

Norma	Titolo	GU
Norme di tipo generale sulla pubblica amministrazione		
L. 23 agosto 1988 n. 400	Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri	12/09/88 S.O. n. 214
Dlgs. 30 luglio 1999 n. 300	Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.	30/8/99 n. 203
Dlgs. 30 marzo 2001 n. 165	Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.	9/5/01 n. 106
DPR 12 aprile 2006 n. 184	Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi.	18/5/06 n. 114
Dlgs. 27 ottobre 2009 n. 150	Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.	31/10/09 n. 254

Norme di tipo generale su argomenti specifici

Dlgs. 30 giugno 2003 n. 196	Codice in materia di protezione dei dati personali	29/7/03 n. 174
Dlgs. 22 gennaio 2004 n. 42	Codice dei beni culturali e del paesaggio	24/2/04 n. 45

Direttive e Circolari ministeriali

Dir. PCM 28 ottobre 1999	Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni.	11/12/99 n. 290
Dir. MIT del 21 dicembre 2001	Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione.	5/2/02 n. 30
Dir. MIT del 9 dicembre 2002	Direttiva sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali.	5/3/03 n. 53
Dir. MIT 27 novembre 2003	Impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni.	12/2/04 n. 8
Dir. MIT del 18 dicembre 2003	Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004.	4/2/04 n. 28
Dir. MIT del 4 gennaio 2005	Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione.	12/2/05 n. 35
Dir. Min. Rif. e innovaz. PA, n. 2 del 20 febbraio 2007	Interscambio dei dati tra le pubbliche amministrazioni e pubblicità dell'attività negoziale.	15/5/07 n. 111
Dir. Dip. Funzione pubblica, n. 2 del 26 maggio 2009	Utilizzo di internet e della casella di posta elettronica sul luogo di lavoro.	
Circ. DDI 18 febbraio 2010	Uso della PEC nelle amministrazioni pubbliche	

Tav. 4 – Norme complementari

Capitolo 2

Norme di tipo generale sulla pubblica amministrazione

- a) La L. 23 agosto 1988, n. 400, disciplina l'attività del Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri: in particolare vengono definiti i compiti del Presidente del Consiglio, dei Ministri, dei vice Ministri, dei Sottosegretari. Negli anni la norma ha subito numerosi cambiamenti, ma, nella sostanza, l'architettura generale è rimasta inalterata.
- b) Il Dlgs. 300/99, più volte modificato negli anni, disciplina l'organizzazione del Governo e, in particolare:
 - elenca i Ministeri;
 - definisce, all'interno dei Ministeri, i Dipartimenti e le Direzioni Generali;
 - stabilisce l'organizzazione di ogni singolo Ministero;
 - istituisce le Agenzie.

La L. 24 dicembre 2007, n. 144, come modificata dalla L. 13 novembre 2009, n. 172, all'articolo 1, comma 376, limita il numero dei Ministeri a tredici e stabilisce che il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi i Ministri senza portafoglio, i vice Ministri e i Sottosegretari, non può essere superiore a sessantatre.

- c) Il DPR 184/06 disciplina il diritto d'accesso alla documentazione amministrativa. Viene stabilito il principio che tale diritto è esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse, da chiunque abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso.

Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione. La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso.

- d) Il Dlgs. 165/01, che nel tempo ha subito numerose modifiche, detta le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Tra i numerosi argomenti trattati rivestono particolare importanza il ruolo dei dirigenti, la disciplina sul lavoro, i criteri retributivi, i provvedimenti disciplinari, i meccanismi di controllo, la funzione dell'ARAN, la formazione, la trasparenza.
- e) Il Dlgs. 150/09 tratta l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Il decreto è diviso in due parti: nella prima vengono stabiliti criteri innovativi per valutare le prestazioni del personale, in un'ottica di trasparenza, e per stabilire, di conseguenza, premi di merito. La seconda parte modifica il Dlgs. 165/01 in modo da allinearlo alle nuove regole stabilite nella prima parte.

Capitolo 3

Norme di tipo generale su argomenti specifici

- a) Il Dlgs. 196/03 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*) stabilisce criteri generali e particolari in termini di privacy in una vastissima gamma di casi.
- b) Il Dlgs. 42/04 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*) interessa l'Amministrazione digitale in quanto stabilisce che sono beni culturali anche gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico. Pertanto, i criteri per la distruzione di qualunque documento amministrativo dello Stato devono essere concordati con il Ministero dei beni e delle attività culturali.