
Dematerializzazione: lo stato attuale della normativa

Prof. ing. Pierluigi Ridolfi

Università di Bologna,
già Presidente della Commissione Interministeriale per la dematerializzazione

Seminario Di.Tech
Bologna, 28 settembre 2011

Dematerializzazione

- **Che cosa si intende:**

la progressiva sostituzione dei documenti cartacei con documenti informatici ottenuta attraverso:

- la digitalizzazione, attentamente valutata, dei documenti cartacei attualmente in archivio:

⇒ *eliminare la "carta" esistente;*

- nuovi processi amministrativi basati esclusivamente su documenti informatici:

⇒ *evitare di produrre nuova "carta".*

- **Obiettivo strumentale:**

far circolare le informazioni invece della carta.

- **Obiettivo strategico:**

un'Amministrazione digitale.

Amministrazione Digitale

- **Che cosa si intende:**

un'Amministrazione i cui processi prevedono l'impiego delle tecnologia dell'informazione e della comunicazione con gli obiettivi di:

- *recuperare in efficienza,*
- *costare di meno,*
- *migliorare la qualità dei servizi.*

- **Metodologia:**

riprogettare i processi in un'ottica di efficacia.

- **Problemi:**

- *gestire la complessità e il "nuovo";*
- *formare il personale;*
- *avere il coraggio di essere innovativi.*

Principali norme sulla dematerializzazione

- Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD):
 - vale in generale per tutti i tipi di documenti e di Enti;
 - con relative regole tecniche.

- DM MEF 23 gennaio 2004:
 - vale per i documenti fiscali;
 - con relative istruzioni dell'Agenzia delle Entrate.

CAD

- Dlgs. 7 marzo 2005, n. 82.
- Modificato e integrato dal Dlgs. 4 aprile 2006, n. 159.
- Dopo di allora una decina di modifiche particolari all'interno di Leggi di ampia portata ("Finanziarie" o "Per lo sviluppo economico").
- Ulteriormente modificato dal Dlgs. 30 dicembre 2010, n. 235 (→ Nuovo CAD).

A chi si rivolge il CAD

- Le Amministrazioni pubbliche.
- Società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico.
- Gestori di servizi pubblici e organismi di diritto pubblico (per l'accesso ai documenti informatici).
- Privati (per tutto quanto riguarda i documenti informatici).

Amministrazioni pubbliche

Per 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 ed 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 loro associazioni,
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali,
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale,
- le Agenzie (Aran, Territorio, Demanio, Entrate, Dogane, Ambiente, Industria difesa, Trasporti e infrastrutture, Formazione professionale, Innovazione, ...).

Limiti di applicazione del CAD

- Sono esclusi gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale.
- Qualche limite per la difesa nazionale e per le consultazioni elettorali.
- Per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio è previsto che modalità, tempi e limiti di attuazione del CAD siano stabiliti con appositi decreti.
- Lo stesso vale per l'Amministrazione economico-finanziaria:
 - DM 23/1/04 confermato dal DPCM 2/3/11.

Argomenti principali del CAD

- Diritti dei cittadini e delle imprese.
- Partecipazione al procedimento amministrativo informatico.
- Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche.
- Utilizzo della Posta Elettronica Certificata.
- Sportello unico per le attività produttive.
- Digitalizzazione e riorganizzazione della P.A.
- Documento informatico.
- Firma digitale.
- **Formazione, gestione, conservazione, trasmissione dei documenti.**
- Siti delle P.A.
- Istanze e dichiarazioni per via telematiche.
- Carte elettroniche (CIE – carta identità - e CNS – carta servizi -).
- Sistema pubblico di connettività.

Struttura del CAD

- Norme di tipo generale (un centinaio di articoli).
- Rinvio a Decreti Ministeriali (una decina) per le regole di attuazione.
- Le principali regole sono già state pubblicate in forma di bozza, per raccogliere pareri, e dovrebbero uscire entro l'anno:
 - Firma digitale
 - Protocollo
 - Conservazione
 - Documento informatico

Principali modifiche nel nuovo CAD

- Comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche *esclusivamente* in modo telematico.
- Quattro tipi di firma digitale.
- Enfasi sulla PE e sulla PEC.
- Criteri per l'utilizzo dei risparmi attribuibili ai progetti di innovazione tecnologica e per la valutazione della performance dei dirigenti.
- Un ufficio unico responsabile delle attività ICT, la razionalizzazione organizzativa e informatica dei procedimenti, l'introduzione del protocollo informatico e del fascicolo elettronico.
- Nuova disciplina per le copie di documenti.
- Accesso alle reti.
- Criteri per il *disaster recovery*.
- Nuova categoria dei "Conservatori accreditati".

La conservazione: cosa cambia

- Si converte un documento da cartaceo a informatico per poterlo elaborare e poi archiviare e conservare.
- Metodologia attuale di conservazione descritta nella Circolare Cnipa 11/04:
 - Si archivia il documento (o un insieme di documenti) unitamente alla sua (loro) impronta firmata digitalmente dal responsabile della conservazione.
 - Non esistono standard precostituiti.
- Metodologia prevista dalle nuove regole tecniche:
 - Si genera un rapporto di versamento dell'insieme dei documenti, ricco di metadati secondo standard precisi.
 - Si archivia l'insieme dei documenti insieme al rapporto di versamento.

Testo della Circolare Cnipa

Art. 4 - Conservazione sostitutiva di documenti analogici

- 1. 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.*

Testo delle nuove regole

Articolo 9 - Il processo di conservazione

1. *Il processo di conservazione prevede:*

a. l'acquisizione da parte del sistema di conservazione del pacchetto di versamento per la sua presa in carico; [...]

d. la generazione, anche in modo automatico, del rapporto di versamento relativo ad uno o più pacchetti di versamento, univocamente identificato dal sistema di conservazione e contenente un riferimento temporale [...], e una o più impronte, calcolate sull'intero contenuto del pacchetto di versamento, secondo le modalità descritte nel manuale di conservazione;

e. l'eventuale sottoscrizione del rapporto di versamento con la firma digitale o firma elettronica qualificata apposta dal responsabile della conservazione, ove previsto nel manuale di conservazione;

f. la preparazione e la gestione del pacchetto di archiviazione sulla base delle specifiche della struttura dati contenute nell'allegato 4 e secondo le modalità riportate nel manuale della conservazione;

Osservazioni

- Scomparsa del concetto di “conservazione sostitutiva”, che, in realtà, include due processi distinti:
 - la sostituzione, ai fini legali, di un documento cartaceo con uno informatico;
 - la conservazione, inalterata nel tempo, del documento informatico.
- Scomparsa della distinzione di documenti unici e non unici (che hanno problematiche diverse).
- Prevalenza degli aspetti formali di tipo archivistico su quelli operativi ed economici.
- Transitorio certamente lungo.

Campo fiscale

- Non vale il CAD ma il DM del MEF 23 gennaio 2004

- ➔ **Art. 3 - Obblighi da osservare per i documenti informatici rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie**

2. Il processo di conservazione dei documenti informatici avviene mediante le modalità di memorizzazione previste al comma 1, lettera d), e secondo il procedimento indicato nell'art. 3 della deliberazione dell'AIPA n. 42 del 2001 e termina con la sottoscrizione elettronica e l'apposizione della marca temporale, in luogo del riferimento temporale, sull'insieme dei predetti documenti ovvero su un'evidenza informatica contenente l'impronta o le impronte dei documenti o di insiemi di essi da parte del responsabile della conservazione [...]. Il processo di conservazione è effettuato con cadenza almeno quindicinale per le fatture e almeno annuale per i restanti documenti.

- ➔ **Art. 5 - Comunicazione alle Agenzie fiscali dell'impronta relativa ai documenti informatici rilevanti ai fini tributari**

1. Entro il mese successivo alla scadenza dei termini stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 1998, per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto, il oggetto interessato o il responsabile della conservazione, ove designato, 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.

La Deliberazione Cnipa 11/04 deriva dalla Deliberazione Aipa 42/01, con poche modifiche, ed è stata pubblicata sulla GU *dopo* il DM. Questo ha creato qualche problema, solo formale, nei riferimenti normativi.

Agenzia delle Entrate

Circolare del 6 dicembre 2006, n. 36/E

- *Documento originale non unico*: è quel documento analogico al cui contenuto è possibile risalire attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche in possesso di terzi.
 - ➔ libro giornale, libro degli inventari, fatture, ricevute fiscali, scontrini fiscali
- *Documento originale unico*: è quel documento analogico il cui contenuto non può essere desunto da altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la tenuta, anche presso terzi.
 - ➔ strumenti di pagamento (assegni e cambiali), i libri sociali elencati all'articolo 2421 c.c., nella misura in cui, tuttavia, il relativo contenuto non possa essere ricavato "attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche in possesso di terzi". Ne consegue che i documenti il cui contenuto risulti, ad esempio, depositato presso i repertori e gli archivi notarili (ad esempio, i verbali delle assemblee straordinarie), ovvero presso il Registro delle imprese (ad esempio, il verbale della delibera assembleare di approvazione del bilancio), non possono essere considerati documenti originali unici.

Conclusioni

- Documenti fiscali:
 - per ora non cambia nulla;
 - molto probabilmente non cambierà nulla.

- Documenti non fiscali:
 - per ora non cambia nulla;
 - in vista nuove modalità operative, più complesse e costose delle attuali;
 - comunque transitorio lungo.

Documentazione

- Minigrafia SIAV n. 5: **Compendio normativo**
- www.digita-lex.it

→ "Conservazione sostitutiva"

→ "Documenti fiscali"