

ASSOCIAZIONE CULTURALE  
PER LO STUDIO DEL DIRITTO

techne

*Direttore responsabile*

GLAUCO RIEM

*Redazione*

STEFANO CORSINI

FRANCESCO MIRABELLI

LUCA ZENAROLLA

PAOLO VICENZOTTO

Vicolo Chiuso, 5 - 33170 Pordenone  
tel. 0434 522866 - fax 0434 246429  
associazione@e-curia.it  
www.rivistatechne.it

*Realizzazione editoriale*

Forum, Editrice Universitaria Udinese srl  
Via Palladio, 8 - 33100 Udine  
www.forumeditrice.it

*Stampa*

Lithostampa, Pasion di Prato (UD)

Reg. Trib. di Pordenone n. 514 del 27.07.2004

### **Direttore responsabile**

GLAUCO RIEM

### **Comitato scientifico**

**RENATO BORRUSO (direttore del comitato scientifico)**

Presidente onorario aggiunto della Corte di Cassazione; professore di Informatica giuridica

**MASSIMILIANO ATELLI**

Magistrato del TAR; già avvocato Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali

**GIANLUIGI CIACCI**

Professore di Informatica giuridica, Università Luiss 'Guido Carli' di Roma; dottore di ricerca in

Diritto dell'informatica e Informatica giuridica, Università degli Studi 'La Sapienza' di Roma

**CRISTIANA COMPAGNO**

Magnifico Rettore, Università degli Studi di Udine

**GIAN LUCA FORESTI**

Professore di Informatica, Università degli Studi di Udine

**FURIO HONSELL**

Professore di Informatica, Università degli Studi di Udine

**DONATO LIMONE**

Professore di Informatica giuridica, Università degli Studi 'La Sapienza' di Roma e Università telematica 'Telma' di Roma

**PATRIZIO MENCHETTI**

Membro del Legal Advisory Board (comitato consultivo giuridico) della Direzione generale 'Società dell'Informazione' della Commissione Europea

**PIER LUCA MONTESSORO**

Professore di Sistemi di elaborazione e direttore del Dipartimento di Ingegneria Elettrica,

Gestionale e Meccanica, Università degli Studi di Udine

**ROCCO PANETTA**

Avvocato; dirigente dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali; professore di Istituzioni di diritto privato, Università degli Studi 'Roma Tre' di Roma

**UMBERTO RAPETTO**

Comandante del Nucleo Speciale Anticrimine Tecnologico della Guardia di Finanza

**FLORETTA ROLLERI**

Membro del CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) già direttore generale per i Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero della Giustizia

**PIEREMILIO SAMMARCO**

Professore di Diritto dell'informatica, Università degli Studi 'Roma Tre' di Roma; dottore di ricerca in Diritto dell'informatica e Informatica giuridica, Università degli Studi 'La Sapienza' di Roma

**ROBERTO SANTOLAMAZZA**

Direttore di 'Treviso Tecnologia', azienda speciale della CCIAA di Treviso

**ANDREA SIROTTI GAUDENZI**

Professore nel Master in Diritto della Rete, Università degli Studi di Padova

**MARZIO VAGLIO**

Professore nel Master in Diritto della Rete, Università degli Studi di Padova

**PAOLO VICENZOTTO**

Avvocato del Foro di Pordenone, autore di pubblicazioni di Diritto dell'informatica

### **Hanno collaborato a questo numero**

STEFANO CORSINI, GILBERTO MARZANO, GLAUCO RIEM, BENEDETTO SANTACROCE, ANDREA

SIROTTI GAUDENTI, PAOLO VICENZOTTO, LAURA ZAMMATARO, LUCA ZENAROLLA

## SOMMARIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>EDITORIALE</b><br>GLAUCO RIEM  | <b>5</b>  |
| <b>IL DIRITTO DI ACCESSO TELEMATICO ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</b><br>GIOVANNI PAVAN  | <b>9</b>  |
| <b>IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE: ALCUNE RIFLESSIONI</b><br>GLAUCO RIEM   | <b>11</b> |
| <b>ALCUNI LIMITI DEGLI STRUMENTI INTRODOTTI CON IL CODICE<br/>DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE: LA CONVIVENZA 'CARTA-ELETRONE'</b><br>PAOLO VICENZOTTO | <b>14</b> |
| <b>LE FIRME DIGITALI: DISTINGUIAMO</b><br>LAURA ZAMMATARO   | <b>17</b> |
| <b>FIRME DIGITALI E DOCUMENTO INFORMATICO: UN ULTERIORE<br/>APPROFONDIMENTO</b><br>ANDREA SIROTTI GAUDENZI  | <b>21</b> |
| <b>LA DEMATERIALIZZAZIONE DOCUMENTALE COME OBIETTIVO<br/>STRATEGICO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E NELL'IMPRESA</b><br>STEFANO CORSINI            | <b>27</b> |
| <b>ALCUNE RIFLESSIONI SULLA CONSERVAZIONE A NORMA DEI DOCUMENTI</b><br>GILBERTO MARZANO   | <b>32</b> |
| <b>LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA</b><br>LUCA ZENAROLLA   | <b>41</b> |
| <b>LIBRI E SCRITTURE CONTABILI: TENUTA INFORMATICA<br/>E CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA</b><br>BENEDETTO SANTACROCE                                      | <b>45</b> |
| <b>La vignetta</b> di FEDERICO CECCHIN  | <b>50</b> |

*Con il contributo di*

ASCOM



COLDIRETTI  
PORDENONE

Confartigianato IMPRESA



Ordine dei dottori commercialisti  
ed esperti contabili di Pordenone

## EDITORIALE

**Glauco Riem**

«Techne» dedica questo numero all'intensa produzione normativa in tema di diritto e nuove tecnologie degli ultimi dieci anni che è culminata con un provvedimento di rilevante importanza per lo sviluppo di aziende e Pubbliche Amministrazioni: il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/05), così come successivamente modificato dal D.Lgs. 159/06 e da un'ulteriore normativa di cui alla più recente legge, n. 2 del 28 gennaio 2009, con la quale è stato convertito in legge il decreto 185/08 (c.d. decreto 'anti-crisi') che contiene importanti novità in tema di utilizzo della posta elettronica certificata. L'art. 16 della predetta legge di conversione, ai commi 6, 7 e 8, prevede, infatti, l'obbligo per le imprese costituite in forma societaria, i liberi professionisti e le Pubbliche Amministrazioni, di dotarsi di un indirizzo di Posta Elettronica Certificata (PEC) e, al comma 11, introduce poi una rilevante modifica al regolamento che disciplina l'utilizzo della PEC, abrogando il comma 4 dell'art. 4 del DPR 68/05 che prevedeva la facoltà delle imprese di accettare il ricevimento dei messaggi PEC.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale comunque disegna gli scenari su cui dovranno operare le aziende ed i professionisti nell'immediato futuro.

Documenti elettronici sottoscritti con firma digitale 'viaggeranno' nelle reti telematiche e sostituiranno carta e penna, sia nei rapporti tra clienti e fornitori, sia nella burocrazia con le Pubbliche Amministrazioni.

La certezza della corrispondenza sarà immediata e diretta grazie all'introduzione della PEC che potrà sostituire a tutti gli effetti la raccomandata con ricevuta di ritorno.

Immensi archivi di carta potranno essere smaltiti, dopo essere stati archiviati elettronicamente e conservati ai sensi di legge.

Oltre ciò, sono decine le nuove applicazioni che il D.Lgs. 82/05 rende potenzialmente attuabili anche in ragione dei diversi recentissimi provvedimenti voluti al Ministero dell'Innovazione e che fanno parte del nostro ordinamento giuridico.

È obiettivo prioritario per ogni imprenditore conoscere questi scenari per indirizzare la propria azienda sul binario dell'innovazione gestionale ed operativa, che permette risparmi economici e miglioramenti della qualità del lavoro svolto. Rappresentare in modo semplice, materia permettendo, questo scenario è l'obiettivo di questa pubblicazione fermamente voluta dalla Camera di Commercio di Pordenone.

In apertura una breve nota del Presidente della Camera di Commercio di Pordenone, GIOVANNI PAVAN, illustra i motivi che hanno determinato l'intenzione di pubblicare questo numero speciale della rivista «Techne» per informare i propri associati delle novità legislative in merito ai temi legislativi che indicano alle imprese, alle Pubbliche Amministrazioni ed ai professionisti nuove modalità di gestione informatica dei flussi documentali e di lavoro.

GLAUCO RIEM delinea invece i temi generali sull'attuale assetto normativo in tema di CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) così come descritto anche dalle altre norme dettate in punto e la filosofia legislativa dell'apparato normativo che delinea i diritti accordati alle imprese, ai professionisti ed al cittadino.

PAOLO VICENZOTTO indica gli aspetti rivoluzionari e l'impatto che il CAD ha sull'amministrazione e sul modus operandi di tutti i settori economici e produttivi, ma sottolinea anche i limiti della norma.

LAURA ZAMMATARO, mette ordine sul significato e sulla portata dell'espressione 'firma digitale' sia in ambito comunitario che nazionale.

ANDREA SIROTTI GAUDENZI approfondisce ulteriormente i temi trattati da Laura Zammataro ampliando i contenuti di tratto giuridico, operativo e dottrinale.

STEFANO CORSINI precisa gli obiettivi strategici dell'amministrazione che opera la dematerializzazione documentale ai fini della conservazione sostitutiva.

GILBERTO MARZANO individua l'attività del responsabile della conservazione e precisa, in una sorta di *check list*, le problematiche legate alla conservazione a norma fra tecnologia, aspetti legali ed organizzativi.

LUCA ZENAROLLA delinea gli aspetti problematici legati all'uso della posta elettronica certificata da parte dei diversi operatori professionali e della Pubblica Amministrazione.

BENEDETTO SANTACROCE illustra invece le problematiche giuridico-fiscali legate alla conservazione a norma della documentazione contabile.

Infine la vignetta di FEDERICO CECCHIN che, *suo modo*, interpreta il Codice dell'Amministrazione Digitale.

**UN INVESTIMENTO PER IL TUO FUTURO**  
Progetto cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo

**Corso**  
**IL RESPONSABILE DELLA CONSERVAZIONE**  
ex art. 5 della Delibera CNIPA n. 11/2004

**Finalità** Il progetto proposto ha il fine di formare un profilo innovativo con due anime, una informatica e l'altra giuridica, capace di soddisfare le nuove esigenze gestionali dei flussi documentali che provengono in modo crescente sia dalle imprese che dal mondo della Pubblica Amministrazione: il passaggio dalla gestione cartacea (analogica) a quella informatica attraverso l'applicazione delle procedure sulla conservazione sostitutiva.

**Argomenti principali** Strutturare e gestire il sistema per l'archiviazione informatica dei documenti (Codice privacy, Codice amministrazione digitale, Codice del consumo, Codice delle telecomunicazioni, D.Lgs. 159/06, D.Lgs. 196/03, firme elettroniche e digitali, marca temporale, certificati e certificatori,; valore probatorio dei documenti informatici, archiviazione dei documenti, sviluppi del Content Management e sulla centralità del controllo dei processi e sull'evoluzione dello storage, *Sistema SmartFile*, sistema RFID Carta, OCR, calcolo dei costi di archiviazione e sulle diverse modalità di realizzazione, tecnologie di acquisizione della documentazione sia centralizzate che distribuite, l'evoluzione della Gestione Documentale).

Nella sua qualità di esperto il *Responsabile* deve padroneggiare la normativa di riferimento e conoscere i sistemi informatici, deve inoltre garantire, nell'esercizio della sua professione, la continuità della leggibilità dei documenti informatici conservati in modo sostitutivo per tempo stabilito dalla norma e/o da una valutazione di merito; nelle pubbliche amministrazioni deve svolgere, ove opportunamente autorizzato, il ruolo di pubblico ufficiale assicurando la veridicità della documentazione conservata anche in modo sostitutivo e ciò anche applicando, o facendo applicare, le tecnologie più opportune in linea con i regolamenti tecnici vigenti in materia; nell'impresa deve valutare l'integrità, la leggibilità e l'identificazione dei documenti anche ai fini della loro eventuale esibizione ed altresì realizzare un sistema di Conservazione Sostitutiva valido e rilevante a norma di legge, la gestione documentale in ASP ed in Outsourcing, la tutela della riservatezza dei dati personali nella gestione documentale, la Fattura Elettronica e gli altri documenti contabili elettronici rilevanti ai fini tributari.

Creare e mantenere un archivio documentale (deliberazione CNIPA 11/2004; Libro Bianco e Linee Guida del CNIPA; la conservazione dei documenti, *Case studies*).

**Prerequisiti** Residenza in Friuli Venezia Giulia / Diploma di laurea

**Prove di selezione** Analisi curriculum vitae / Colloquio individuale

**Attestato di frequenza** Riconosciuto dalla Regione Friuli Venezia Giulia alle seguenti condizioni: Frequenza ad almeno il 70% delle ore / Superamento del test finale / Versamento di marca da bollo di Euro 14, 62

**Durata e calendario** Ottanta ore / L'inizio è previsto a novembre 2009 e la conclusione a marzo 2010

**Iscrizione** Presso la Segreteria allievi FORSER nei seguenti orari: dal lunedì al venerdì 10.00-12.00; lunedì, mercoledì, venerdì 17.00-19.00; sabato 9.00-12.00

**Sede di svolgimento** FORSER, via Leonardo da Vinci, 27 - Passignano di Prato (UD)

Per informazioni

FORSER, Via Leonardo da Vinci 27, Passignano di Prato (UD), 0432 693682 - fax 0432 645497

Anna Maria Rasia - HYPERLINK "mailto:a.rasia@forser.it" a.rasia@forser.it

ASSOCIAZIONE PER LO STUDIO DEL DIRITTO, Pordenone, 0434 522866 - HYPERLINK "mailto:associazione@e-curia.it"

associazione@e-curia.it

avv. Glauco Riem - 339 2974689



## **IL DIRITTO DI ACCESSO TELEMATICO ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

**Giovanni Pavan**

Presidente CCIAA di Pordenone

Il Codice dell'Amministrazione Digitale attribuisce a cittadini e imprese un vero e proprio diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le Pubbliche Amministrazioni. Ogni atto e documento, se formati ed inviati nel rispetto della vigente normativa, possono essere trasmessi alle Pubbliche Amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Ciò impone alle Pubbliche Amministrazioni di razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi e le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte di imprese e cittadini in modo da assicurare che l'utilizzo delle nuove tecnologie avvenga in conformità alle specifiche prescrizioni tecniche previste dalla norma.

La conservazione sostitutiva è una procedura legale/informatica che consente di garantire nel tempo la validità legale di un documento informatico. La sostituzione di documenti cartacei con documenti informatici consentirà di risparmiare sui costi di stampa, di 'stoccaggio' e di archiviazione; il risparmio diventerà particolarmente interessante per la documentazione che deve essere, a norma di legge, conservata per più anni come i documenti ufficiali in possesso della Pubblica Amministrazione e i documenti di natura fiscale e tributaria delle imprese.

Tale è l'importanza attribuita dalla Camera di Commercio alle nuove tecnologie, da aver dedicato una delle proprie linee strategiche alla 'semplificazione alle imprese e ai cittadini', all'interno della quale si colloca il progetto CONOSCI L'IMPRESA, sviluppato nel 2008 con l'obiettivo di far conoscere e

diffondere la firma digitale e la posta elettronica certificata. La concreta validità di utilizzo è dimostrata dai numeri: sono state consegnate più di ottocento *business key*, chiavi usb che permettono di portarsi la propria azienda in tasca e firmare documenti in modo facile e sicuro.

Il progetto, che prevede anche l'accesso per via telematica alle banche dati della CCIAA, continua nel 2009 con il nome di *ACHILLE P.A. VELOCE*; trattandosi di strumenti ad utilizzo pratico e diretto, la diffusione delle nuove tecnologie avviene con modalità di presentazione mirata alle aziende e ai professionisti, che si dimostrano sempre più interessati.

La progressiva sostituzione dei documenti cartacei con documenti informatici è avviata già dal 2004, anno in cui è entrato in vigore l'obbligo, per le società, della trasmissione degli atti al Registro delle Imprese solo in formato elettronico, attraverso l'utilizzo della firma digitale; il prossimo possibile traguardo riguarda l'implementazione della procedura della *COMUNICA*, che estenderà la comunicazione telematica anche alle ditte individuali.

In attesa che la 'ComUnica' entri ufficialmente in vigore il prossimo aprile, la CCIAA sarà a fianco di imprese e professionisti per accompagnarli nella conoscenza della procedura attraverso l'organizzazione di specifici corsi formativi.

## IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE: ALCUNE RIFLESSIONI

**Glauco Riem**

Ci corre l'obbligo di fare una serie di riflessioni generali e di sistema sul Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/05) e sulle filosofie e discrasie che lo informano e lo 'animano' nel complesso quadro normativo che, dalla dizione dell'art. 15, comma 2, della legge n. 59 del 1997, in cui si afferma che: «*Gli atti, dati e documenti formati dalla Pubblica Amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la Pubblica Amministrazione e per i privati, con specifici [...]».* Tale quadro normativo si è stratificato e deve essere oggi consolidato come una nuova *forma mentis* dagli operatori tutti, privati e pubblici.

In realtà il Codice sembrerebbe destinato unicamente all'operare della Pubblica Amministrazione, ma è chiaro - sin da subito - che la 'destinazione' abbraccia l'operare dell'intera società economica e produttiva e coinvolge, a tutti i livelli, il pubblico, l'impresa, la comunità economica ed il singolo cittadino che, pur essendo persona non molto informata sui fatti, sembra esserne il vero destinatario.

L'obiettivo strategico può essere riassunto allora in un unico assioma: la gestione informatica e telematica fa risparmiare miliardi di euro; quindi deve essere praticata sol che si guardi i numeri che qui di seguito evidenziamo: la mera conservazione della documentazione analogica costa, ogni anno, dal due al quattro per cento del prodotto interno lordo (*Libro bianco sulla dematerializzazione* - fonte CNIPA, Roma 2006, p. 10).

Un calcolo medio attesta la spesa della conservazione documentale analogica intorno ai 36 miliardi di euro all'anno; circa 10 miliardi è stimato, invece, il costo della conservazione nell'impresa.

A tali somme deve essere aggiunto il costo dell'acquisto della carta, dei sistemi stampa e di copiatura, della loro manutenzione, dei tempi impiegati dal personale nella gestione dell'archiviazione tradizionale.

Ogni anno in Italia vengono stampati 110 miliardi di fogli di carta (la metà di essi viene cestinata nella prima mezz'ora dopo la stampa) (Pierluigi Ridolfi - fonte CNIPA); il costo di ogni foglio stampato, tenendo conto anche dell'attività dell'operatore, è di 87 centesimi (ISTAT): mediamente, quindi, 9 miliardi e 570 milioni di euro all'anno. Questa è quanto 'buttiamo' ogni anno per le spese di gestione del sistema di conservazione della carta.

Ma la carta è solo una parte del sistema di gestione dell'apparato amministrativo. *Quid* relativamente alla trasmissione e certificazione nelle comunicazioni (lettere) ufficiali?

Un funzionario di un piccolo Comune ci riferisce che la spesa media relativa alla spedizione di lettere raccomandate con ricevuta di ritorno ad amministrazioni e/o ad enti pubblici istituzionali ammonta a circa 7000 euro. Gli rispondiamo che con un abbonamento ad un gestore di posta elettronica certificata (spesa media di circa 50 euro annuali) la spedizione praticamente illimitata di lettere (*mail*) avviene istantaneamente - non serve quindi andare presso l'ufficio postale - e che per ogni comunicazione l'ente gestore certifica, nel messaggio di ritorno, la spedizione ed il ricevimento di cui, se proprio si deve dare 'prova', si può stampare la *mail* che reca in sé tutte le informazioni relative alla data, ora, minuto, secondo in cui la spedizione e la consegna sono avvenute.

Mentre scriviamo è stata anche predisposta una bozza del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che prevede la possibilità che ogni cittadino diventi titolare di un indirizzo rilasciato dallo Stato a sua semplice richiesta. Una sorta di indirizzo virtuale che potrebbe diventare propedeutico alla 'comparsa', nel nostro ordinamento, di un ulteriore genere di 'luogo virtuale' che si aggiunga al fine di poi sostituire - da un punto di vista meramente amministrativo - i concetti espressi dal dettato dell'art. 43 del codice civile sul domicilio e sulla residenza.

In punto avevamo già auspicato tale ipotesi nel volume *Glossario di diritto delle nuove tecnologie e dell'E-Government* (Giuffrè, Milano 2007, p. 218), alla voce 'Domicilio virtuale'.

Tale risorsa logica, dicevamo, «potrebbe individuare il luogo virtuale ove indefettibilmente reperire, ai fini della notificazione di atti, documenti o per il semplice invio di posta elettronica certificata, una determinata persona fisica o giuridica [...]. Il domicilio virtuale, una volta riconosciuto legislativamente, potrebbe allora divenire il luogo logico informatico ove il singolo utente della rete ha stabilito la sede principale dei suoi affari ed interessi». Il dibattito sulle nuove modalità di approcciarsi all'amministrazione è aperto. In questa sede intendiamo allora proporre alcuni aspetti di tale rivoluzione annunciata dal D.Lgs. 82/05.

## **ALCUNI LIMITI DEGLI STRUMENTI INTRODOTTI CON IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE: LA CONVIVENZA 'CARTA-ELETTRONE'**

**Paolo Vicenzotto**

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/05) fornisce gli strumenti per una vera e propria rivoluzione: eliminare la carta dagli uffici e fare in modo che i rapporti fra privati e Pubbliche Amministrazioni avvengano esclusivamente via 'elettroni', in tempo praticamente reale.

Il problema di fondo, però, è che questi strumenti basano la loro funzionalità sugli stessi 'ideali rivoluzionari'. Mi spiego. La PEC funziona se tutti hanno già attivato la PEC: cioè lo strumento funziona se la rivoluzione è già in atto. La firma digitale basa i propri effetti giuridici e probatori sul presupposto che tutti leggono, scrivono, verificano ed utilizzano 'solo' documenti elettronici.

Questa 'coincidenza' fra strumenti e obiettivi, a mio parere, è il vero limite del CAD. È come un cane che si morde la coda: lo strumento non viene recepito perché gli utenti non lo ritengono funzionale e la sua funzionalità manca perché manca la diffusione dello stesso.

Caso emblematico è il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e i suoi utenti (cittadini e imprese) quando i documenti, dei quali occorre garantire l'autenticità, possono attraversare, nel corso del loro ciclo di vita, uno o più passaggi dagli elettronici alla carta e viceversa. Si pensi al caso in cui un'azienda chiedesse ad un Comune un certificato che deve poi allegare all'Azienda Sanitaria per ottenere un permesso o un'ulteriore certificazione. Se il Comune in origine lo mandasse al richiedente via *mail* in formato elettronico sottoscritto con firma digitale del dirigente e, successivamente, l'Azienda Sanitaria lo pretendesse in cartaceo, la 'catena' della validità legale del documento si interromperebbe al momento della stampa. Oppure pen-

siamo alla carta di circolazione di un veicolo, rilasciata al cittadino dall'auto-rità competente via PEC in formato elettronico sottoscritta digitalmente, che poi deve essere stampata per essere custodita in auto ed esibita.

Il CAD si pone questo problema, ma lo risolve in modo parziale e nella pratica poco utilizzabile. Vediamo come. L'art. 22 dispone che: «Gli atti formati con strumenti informatici, i dati e i documenti informatici delle Pubbliche Amministrazioni costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi tipi di supporto, riproduzioni e copie per gli usi consentiti dalla legge». Quindi la legge in linea di principio dice che la riproduzione è sempre possibile. L'art 23 va oltre e nel comma 2-*bis* centra il problema e afferma: «Le copie su supporto cartaceo di documento informatico, anche sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale, sostituiscono ad ogni effetto di legge l'originale da cui sono tratte se la loro conformità all'originale in tutte le sue componenti è attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato». Vale a dire che, qualora una Pubblica Amministrazione mi rilasciasse un certificato in elettronico sottoscritto con la firma digitale del dirigente o del responsabile del procedimento, e qualora avessi la necessità di stampare questo certificato (perché devo esibirlo o devo allegarlo ad altre pratiche), dovrei sempre recarmi con il file sottoscritto digitalmente <.p7m> da un notaio o altro pubblico ufficiale autorizzato. Il notaio dovrebbe 'aprire' il documento informatico con il proprio software di gestione di firma (ad esempio DIKE), verificare l'esito positivo della firma, visualizzare il documento a video del file <.p7m>, stamparlo e certificare la corrispondenza dello stesso al documento precedentemente visualizzato; è chiaro che tale soluzione è costosa e probabilmente improponibile nella pratica.

Questo è attualmente l'unico modo consentito dalla legge per permettere che la stampa di un documento elettronico sottoscritto digitalmente 'assorba' il valore legale dell'originale elettronico. La legge, in merito, non dice altro. Il CNIPA sta cercando di ovviare a questo limite, attraverso il c.d. 'timbro digitale': un processo informatico che nella fase di stampa cartacea di un documento elettronico sottoscritto digitalmente, insieme al contenuto scritto del documento, crea un 'timbro' (una sorta di complesso codice a barre), che opportunamente scansionato, ricrea il file <.p7m> originale, con la

possibilità di far rivivere in digitale il file firmato con le informazioni necessarie a controllarne l'autenticità. Questa procedura, se ben attuata e normata, risolverebbe i passaggi da carta a digitale che attualmente costituiscono un *vulnus* alla diffusione degli strumenti del CAD.

Alla luce di queste considerazioni, ritengo che, da un punto di vista strategico per il miglioramento e l'innovazione dei processi, sia necessario agire su due livelli. Primo: non idealizzare il 'mondo digitale', cioè non rendere questa idea un 'totem' intoccabile e - al contrario - il mondo di carta un 'tabù' da sconfiggere. Secondo: favorire la diffusione di strumenti e procedure 'miste' che rendano graduale il passaggio dall'ordinaria attività degli uffici, ad un utilizzo sempre maggiore delle procedure digitali. Con una certezza. Sarà il cambiamento generazionale a portare la completa rivoluzione digitale.



## LE FIRME DIGITALI: DISTINGUIAMO

**Laura Zammataro**

Con l'affermarsi delle nuove tecnologie e soprattutto con il riconoscimento della rilevanza giuridica del documento informatico, è sorta anche l'esigenza di individuare un sistema in grado di garantire la riconducibilità del documento informatico al suo autore.

È infatti intuibile che se nel documento cartaceo è la firma autografa del soggetto ad essere sicuro segno dell'attribuibilità al medesimo di un determinato atto, quando, invece, il documento è informatico, la mancanza della fisicità del foglio consentirebbe facilmente a chiunque di riprodurre in automatico la firma autografa della persona prelevandola da un documento originale attraverso la scansione dell'immagine.

Le firme elettroniche possono quindi essere viste come la risposta tecnologica all'esigenza di ricondurre con certezza un certo documento informatico al suo autore.

Per firma elettronica in generale s'intende pertanto una qualsivoglia marcatura o autenticazione elettronica che consenta di ricondurre il documento informatico al soggetto firmatario. Possono pertanto ritenersi firme elettroniche: le tecnologie biometriche, quali la scansione della retina, dell'impronta digitale, ecc., il semplice abbinamento di *user id* e *password*, la *smart card* o qualsiasi analogo dispositivo di autenticazione.

Bisogna però tenere presente che, a seconda della tipologia di firma elettronica che correda il documento informatico, si avrà anche un differente grado di valore giuridico attribuibile al documento stesso.

È bene quindi distinguere tra:

1) firma elettronica semplice;

- 2 ) firma digitale o elettronica qualificata;
- 3 ) firma elettronica autenticata.

### **Firma elettronica semplice**

L'art. 1, comma 1, del Codice dell'Amministrazione Digitale, così come modificato e integrato dal D.Lgs. 159/06, definisce la firma elettronica: «L'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di 'identificazione informatica'».

In origine la definizione contenuta nel testo di legge recava una terminologia differente, non si parlava infatti di 'identificazione' bensì che di 'autenticazione', con al conseguenza che una dottrina seppure minoritaria (Cammarata, Osnaghi) aveva sostenuto che la firma elettronica semplice fosse stata impropriamente definita 'firma', dal momento che poteva servire solo a validare dei dati e non a validare l'identità del firmatario.

La sostituzione, nella sopra citata norma di legge, del termine 'autenticazione' con quello di 'identificazione' sgombra però il campo da possibili dubbi circa la natura della firma elettronica semplice. Quanto agli effetti probatori del documento informatico cui sia stata apposta una firma elettronica semplice, la normativa prevede che il documento sia liberamente valutabile in giudizio, in considerazione delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza, integrità e immutabilità. Ne consegue che il giudice valuterà la valenza probatoria del documento caso per caso a seconda delle peculiarità tecniche riscontrate nel medesimo ai sensi dell'art. 116 c.p.c.

### **Firma elettronica qualificata e firma digitale**

La *firma elettronica qualificata* viene intesa come la firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisce la connessione univoca al firmatario e che assicura a quest'ultimo un controllo esclusivo sul documento. All'interno di quest'ampia categoria è poi possibile rinvenire un particolare tipo di firma elettronica qualificata denominata 'firma digitale'. La firma digitale è una firma elettronica qualificata basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, 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. In che modo viene garantita la certezza dell'identità del firmatario e dell'integrità del contenuto, ci si potrebbe chiedere?

Per quanto riguarda la garanzia dell'identità del soggetto firmatario, essa deriva dall'attestazione rilasciata dal Certificatore, che è quella parte terza autorizzata a rilasciare il dispositivo di firma digitale o qualificata previa identificazione del richiedente. Il certificato di firma non deve essere però scaduto, revocato o sospeso all'atto della sottoscrizione, altrimenti ne sarebbe inficiata la valenza del documento. L'inalterabilità è invece affidata a particolari sistemi di crittografia.

Ai fini degli effetti probatori, l'art. 21, comma 2, del Codice dell'Amministrazione Digitale stabilisce che «*il documento informatico, sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica qualificata, ha l'efficacia prevista dall'art. 2702 c.c. L'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia la prova contraria*». La disposizione prevede in sostanza che il documento informatico firmato digitalmente sia pienamente equiparabile a una scrittura privata e che dunque faccia piena prova fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni in essa riportate. La norma sottolinea inoltre che quando il documento informatico sia associato a un dispositivo di firma digitale o elettronica qualificata vige una presunzione *juris tantum* di utilizzo del dispositivo, che esonera colui che produce in giudizio il documento informatico dall'onere di dimostrare che il dispositivo di firma sia stato utilizzato materialmente dall'effettivo titolare. Affinché la presunzione operi è però necessario che, come previsto all'art. 20 del Codice dell'Amministrazione Digitale, il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale sia formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'art. 71, che garantiscono l'identificabilità dell'autore, l'integrità e l'immodificabilità del documento.

### **Firma elettronica autenticata**

Da ultimo un cenno alla firma elettronica autenticata.

L'art. 25 del Codice dell'Amministrazione Digitale prevede che la firma digi-

20 LE FIRME DIGITALI: DISTINGUIAMO

tale, o altro tipo di firma elettronica qualificata, possa essere autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato (ex art. 2703 c.c.). In tal caso l'autenticazione del pubblico ufficiale consiste nell'attestazione che la firma è stata apposta in sua presenza dal titolare, previo accertamento della sua identità personale, della validità del certificato elettronico utilizzato e del fatto che il documento sottoscritto non sia in contrasto con l'ordinamento giuridico.

## **FIRME DIGITALI E DOCUMENTO INFORMATICO: UN ULTERIORE APPROFONDIMENTO**

**Andrea Sirotti Gaudenzi**

Come sottolineato in queste pagine da Laura Zammataro, il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/05), sin dalla sua prima stesura, prevede ben tre nozioni di firma elettronica. Si tratta, come rilevato in altra sede<sup>1</sup> di:

- a) firma elettronica;
- b) firma elettronica qualificata;
- c) firma digitale.

Il Consiglio di Stato, in un parere reso il 7 febbraio 2005<sup>2</sup>, rilevava l'opportunità di riposizionare l'ordine delle norme 'definitorie' del Codice, «in modo da anteporre la definizione della firma elettronica 'debole', fare seguire quella generale della firma elettronica qualificata e porre alla fine quella della firma digitale come 'particolare tipo di firma elettronica qualificata'». In estrema sintesi, il Consiglio di Stato, anche tenendo conto della direttiva comunitaria n. 1999/93/CE, con cui è stato introdotto un quadro comunitario per le firme elettroniche, giungeva alla conclusione secondo cui le firme elettroniche sarebbero solo due:

- a) la firma elettronica *sic et simpliciter* e
- b) la firma qualificata, di cui la firma digitale è un solo esempio.

In realtà, almeno ad avviso di chi scrive<sup>3</sup>, la definizione offerta dal legislatore delegato che ha redatto il D.Lgs. 82/05 (ovvero il Codice dell'Amministrazione Digitale) con riferimento alla firma elettronica non è affatto da confondere con la firma 'debole', giacché il Codice parla per l'appunto di firma elettronica in generale, definendo con quell'espressione «l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associa-

zione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica».

Tale riflessione mi permette, incidentalmente, di tentare di far chiarezza sul fatto che lo stesso legislatore comunitario, allorquando pose mano alla direttiva 1999/93/CE, non richiedesse affatto ai Paesi membri di riconoscere la firma elettronica 'sicura' (vale a dire le firme oggi definite dal Codice come 'qualificata' o 'digitale'), come vorrebbero talune isolate e capziose voci, che non possono assurgere ad orientamento dottrinale per assoluta mancanza di visione sistematica dell'ordinamento comunitario e nazionale. In effetti, la stessa direttiva comunitaria 1999/93/CE afferma il contrario. Infatti, la fonte comunitaria, nelle premesse, al considerando n. 16 prevede: «Le firme elettroniche usate esclusivamente all'interno di sistemi basati su accordi volontari di diritto privato fra un numero determinato di partecipanti non esigono una disciplina legislativa comune; nella misura consentita dal diritto nazionale, andrebbe rispettata la libertà delle parti di accordarsi sulle condizioni di accettazione dei dati firmati in modo elettronico; alle firme elettroniche utilizzate in tali sistemi non dovrebbero essere negate l'efficacia giuridica e l'ammissibilità come mezzo probatorio nei procedimenti giudiziari». Come può quindi negarsi un qualche valore alle firme elettroniche diverse da quelle sicure<sup>4</sup>, quando la libertà delle parti consente alle stesse di adottare le soluzioni più svariate, pur in assenza di criteri di sicurezza? Ad ogni modo, non possono non condividersi le perplessità riferite all'apparente presenza (e mi sia consentito sottolineare l'apparenza di tale impressione), all'interno del Codice, di due diverse firme 'sicure' (ovvero la firma elettronica qualificata e la firma digitale), che avrebbero potuto condurre taluno a forti dubbi di interpretazione sistematica, soprattutto in virtù delle disposizioni spesso accompagnate da incerte formulazioni e da un impianto a tratti claudicante.

Di tali indicazioni fornite dal Consiglio di Stato, tuttavia, il legislatore delegato non aveva tenuto conto, così come dell'invito concernente la necessità di raccordare le previsioni espresse dagli artt. 17 e 18 del Codice con quanto disposto dall'art. 1350 c.c., chiarendo quindi quale fosse «la forma informatica equivalente all'atto pubblico e alla scrittura privata per gli atti ivi elencati». Infatti, il termine di scadenza della delega<sup>5</sup> imponeva che il provvedi-

mento fosse emanato entro il 9 marzo 2005 e non vi sarebbe stato il tempo di 'ribaltare' certe impostazioni presenti nel Codice, di cui da mesi si attendeva l'emanazione, quasi come se si fosse trattato di un testo di immediata applicazione.

Pur dinnanzi all'assenza di riscontri ai suggerimenti (alcuni dei quali più che opportuni) forniti dai giudici di palazzo Spada, il legislatore ha 'ritoccato' l'intero corpus normativo. Infatti, la norma di delega consentiva al Governo di adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni correttive e integrative, entro dodici mesi decorrenti dalla data di scadenza della delega in questione.

La prima riforma del Codice<sup>6</sup>, emanata a pochi mesi dall'entrata in vigore del testo unico (avvenuta il 1° gennaio 2006), nel tentativo (non del tutto riuscito) di evitare equivoci ed incertezze, ha apportato significative modifiche alle norme previste dagli artt. 20 e 21 del Codice, pur senza eliminare i dubbi interpretativi e ponendosi non sempre in linea con quanto indicato dalla direttiva comunitaria 1999/93/CE, recepita nell'ordinamento interno dal D.Lgs. 10/02. Nella relazione illustrativa del nuovo decreto legislativo, si sottolinea come la riforma evidenzi «i requisiti del documento informatico che soddisfano le disposizioni di legge, che impongono la forma scritta, come requisito di validità dell'atto», chiarendo «quali tipologie di documento informatico soddisfano le disposizioni dell'ordinamento che impongono la forma scritta quale modalità specifica di assolvimento di obblighi di natura essenzialmente informativa». In particolare, sempre seguendo il ragionamento espresso nella relazione illustrativa, si è inteso «creare un raccordo chiaro tra le previsioni degli articoli 20 e quelle di cui all'articolo 1350 del c.c., chiarendo che la forma informatica che integra la forma scritta *ad substantiam* quando questa sia richiesta dalla legge o dalle parti, 'è senz'altro soddisfatta dal documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale', rimanendo fermi i necessari adempimenti e requisiti che caratterizzano l'atto pubblico»<sup>7</sup>. La riforma (come il testo originario del Codice, del resto, a parte qualche piccola modifica) si affida alla «libera valutazione del giudice», che deve tener conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità ed immodificabilità. Peraltro, nel suo sindacato il giudice, dovrà tenere conto delle regole tecniche stabili-

te ai sensi dell'art. 71 e previste dal comma 1 dell'art. 20 del Codice. I problemi maggiori riguardano proprio gli aspetti probatori. Infatti, il Consiglio di Stato, con parere espresso il 30 gennaio 2006, aveva rilevato come la direttiva comunitaria non prevedesse che le firme elettroniche potessero conferire al documento informatico una efficacia probatoria maggiore di quella che assume, nel processo, una scrittura privata munita di sottoscrizione autografa. In realtà, il testo del Codice, così come risultante dalle modifiche introdotte dal decreto integrativo, rafforza, particolarmente sotto il profilo probatorio, il valore legale del documento informatico sottoscritto con firma digitale ad evidente danno del documento formato sul tradizionale supporto cartaceo.

Il Consiglio di Stato nella sua valutazione sembra evocare una (più che giustificata) nostalgia dell'originaria formulazione dell'art. 4 del DPR n. 513 del 1997, che attribuiva al documento informatico, sottoscritto con firma digitale, «l'efficacia di scrittura privata ai sensi dell'art. 2702 del codice civile», semplicemente equiparando al documento scritto, sottoscritto con firma autografa, il documento scritto su supporto informatico sottoscritto con firma digitale. Il Consiglio di Stato, a tal proposito, evidenzia che nel testo del recentissimo decreto correttivo «la parità di condizioni è soltanto apparente, poiché l'efficacia probatoria della scrittura informatica è rafforzata dalla maggiore difficoltà del disconoscimento giudiziale della firma»<sup>8</sup>.

Quindi, mentre colui contro il quale viene esibita in giudizio una falsa scrittura cartacea può limitarsi a disconoscere la propria firma dando luogo alla speciale procedura di verifica prevista dagli artt. 214 e ss. c.p.c. (nella quale è colui che intende utilizzare la scrittura che deve provarne l'autenticità), la parte processuale, contro la quale viene esibita in giudizio una falsa scrittura formata su supporto informatico, oltre a disconoscere la propria firma deve anche fornire le prove della sua falsità, con un'inversione dell'onere probatorio che appare ingiustificato. Sia chiaro: il disconoscimento della firma 'sicura' digitale non è affatto impossibile, ma assai difficile, tanto da far pensare che il documento informatico, munito di firma digitale, si ponga, per effetto dell'inversione dell'onere della prova in tema di disconoscimento, come una sorta di *tertium genus* tra la scrittura privata e l'atto pubblico, avendo in giudizio la stessa efficacia probatoria di una scrittura privata munita di sottoscrizione legalmente riconosciuta, ed essendo, in



realtà, in nulla diverso da una scrittura privata munita di sottoscrizione non autenticata.

Il Consiglio di Stato, a tal proposito, aveva mostrato le proprie preoccupazioni, per la inconcepibile ed immotivata forma di *probatio diabolica* cui sarebbe stato sottoposto chi volesse fornire tali prove, dato che nel caso in cui la falsità consista nell'uso abusivo dello strumento di firma, «potrebbe rendersi necessario identificare il calcolatore che è stato utilizzato per formare il documento, la chiave privata utilizzata per apporre la firma, il percorso seguito dal documento trasmesso per via telematica, la validità del certificato emesso dal soggetto certificatore ed altre simili attività».

Per concludere si evidenzia come la riforma del 2006 abbia perso definitivamente l'occasione di far chiarezza sulla 'firma elettronica qualificata'... Se, come opportuno, si fosse chiarito che tale firma costituisce il *genus* di cui la firma digitale è *species*, forse si sarebbero risolti numerosi equivoci. Ad ogni modo, si assiste ancora alla difficoltà di rinvenire una 'firma elettronica qualificata' diversa dalla firma digitale. Ai tempi in cui si parlava di 'firma elettronica sicura', mi permettevo di suggerire alcune modalità di sottoscrizione (o, *rectius*, di identificazione) del soggetto che formava il documento informatico, attingendo ad esempi di software sicuri che si basassero sulla crittografia (per tutti si veda il sistema *Pretty Good Privacy*, noto con l'acronimo P.G.P.), vale a dire su quel sistema che si regge ancora oggi sul principio formulato nel 1883 dal linguista olandese Auguste Kerckhoffs, nel trattato *La Cryptographie Militarie*. Oggi, sulla base della rigida impostazione (surrettamente definita sistematica) del Codice, è difficile configurare esempi di firme elettroniche qualificate diverse dalla firma digitale, strumento, quest'ultimo, al quale - come si è visto - è stato attribuito un valore probatorio forse eccessivo e che - comunque - sulla base dell'attuale impianto codicistico, rappresenta l'unico strumento in grado di consentire ragionevoli certezze nella formazione del documento informatico<sup>9</sup>.

#### NOTE

<sup>1</sup> R. BORRUSO - G. RIEM - A. SIROTTI GAUDENZI - P. VICENZOTTO, *Dizionario dell'E-Government o Glossario di diritto delle nuove tecnologie e dell'E-Government*, Giuffrè, Milano 2007.

## 26 FIRME DIGITALI E DOCUMENTO INFORMATICO: UN ULTERIORE APPROFONDIMENTO

<sup>2</sup> Consiglio St. - Atti norm., 7 febbraio 2005, n. 11995, in *Giur. it.*, 2005, p. 1163.

<sup>3</sup> Sia consentito rinviare a: A. SIROTTI GAUDENZI, *Strumenti elettronici - Conclusione dei contratti mediante strumenti elettronici*, in *Ventiquattrore Avvocato - Contratti*, fasc. 4, 2008, p. 51.

<sup>4</sup> La versione italiana della direttiva non coincide *in toto* con la versione inglese, così come è vero che si potrebbe a lungo discutere sui valori delle espressioni *data authentication* e *entity authentication*, da cui deriverebbe la necessità di non considerare sottoscrizioni la semplice *electronic signature*. Tuttavia, è pur sempre vero che, a prescindere dal nome dato (o adattato) al fenomeno, è necessario analizzare la disciplina del fenomeno stesso. Inoltre, su questo punto, sarebbe il caso di ricordare che la direttiva comunitaria 1999/93/CE è, per l'appunto, una direttiva e non dev'essere necessariamente l'unica fonte di disciplina della complessa materia. Il legislatore nazionale, infatti, ha una certa libertà di manovra che non può essere affatto sottovalutata.

<sup>5</sup> Fissata dopo diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 229, pubblicata il 25 agosto 2003.

<sup>6</sup> Tale riforma è ricordata, nelle pagine che precedono, nel saggio a firma di Glauco Riem.

<sup>7</sup> Tuttavia, ci si chiede perché ci si sia limitati a indicare, solo per utilizzare il filo logico e le espressioni contenute nella relazione, che quando la legge o le parti richiedano la forma scritta, quest'ultima sarebbe «senz'altro soddisfatta» dall'utilizzo della firma elettronica 'sicura'. E cosa accade quando si forma un documento informatico con l'uso della firma elettronica 'semplice'?

<sup>8</sup> In effetti, pur non potendosi contestare il riconoscimento di un valore probatorio alla firma elettronica diversa da quella qualificata e/o digitale (anche alla luce di quanto espresso nella rapida analisi incidentale della fonte comunitaria), si deve condividere l'osservazione (non accolta da chi ha messo mano al decreto correttivo) secondo cui sostenere che l'uso dello strumento di firma «si presume riconducibile al titolare» e che soddisfa 'comunque' il requisito della forma scritta, anche nei casi previsti, sotto pena di nullità, dall'art. 1350 c.c., «equivale, in sostanza, ad introdurre nell'ordinamento una presunzione di riconoscimento della provenienza del documento simile a quella prevista dall'art. 2703 c.c. per gli atti formati dal pubblico ufficiale (la firma, per così dire, 'si ha per riconosciuta' anche se essa non è stata apposta davanti al pubblico ufficiale)», così come rilevato dal Consiglio di Stato.

<sup>9</sup> Eppure, lo si ricorda, la firma digitale non è l'unica firma elettronica contemplata dalla legge nazionale, neppure alla luce della normativa comunitaria.

## **LA DEMATERIALIZZAZIONE DOCUMENTALE COME OBIETTIVO STRATEGICO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E NELL'IMPRESA**

**Stefano Corsini**

L'art. 42 del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale) prevede la dematerializzazione per i documenti e gli atti cartacei delle Pubbliche Amministrazioni, nell'ottica del «recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione».

In tal senso, quindi, il termine 'dematerializzazione' consiste nella progressiva implementazione della gestione informatica documentale nell'intero ciclo lavorativo, applicabile sia nelle Pubbliche Amministrazioni sia nelle strutture private. La base su cui poggia il progetto di dematerializzazione è data dalla piena validità giuridica che la normativa attualmente vigente (art. 20 del Codice dell'Amministrazione Digitale) attribuisce al documento informatico, il quale, in sostanza, differisce da quello analogico per il tipo di rappresentazione in cui l'informazione si materializza.

Rimandando il lettore ai contributi degli altri autori di questo volume in merito alla formazione del documento informatico e alla firma digitale, è opportuno ora individuare e definire i due processi che conducono, sotto aspetti diversi, alla dematerializzazione: l'archiviazione elettronica e la conservazione sostitutiva.

Il primo può essere propedeutico al secondo, ma non è obbligatorio. Per l'archiviazione elettronica dei documenti, infatti, non sono previste particolari modalità operative, è sufficiente scegliere un qualsiasi tipo di supporto di memorizzazione per l'acquisizione del documento per poi gestirlo in ambito digitale attraverso software dedicati che ne garantiscano la sicurezza e la agevole disponibilità. Il processo di conservazione sostitutiva, invece, è fina-

lizzato a rendere un documento non 'deteriorabile' e quindi disponibile nel tempo in tutta la sua integrità ed autenticità. Si può allora affermare che l'archiviazione elettronica attiene alla c.d. 'gestione corrente' dei documenti, mentre la conservazione riguarda la disponibilità permanente delle informazioni con garanzia di autenticità, integrità e certezza.

I vantaggi che derivano dall'applicazione pratica di questi processi sono rappresentati dalla disponibilità dell'informazione e del documento senza limiti geografici o di piattaforma, dalla riduzione e dal recupero degli spazi necessari all'archiviazione cartacea, nonché dall'abbattimento dei costi di produzione e gestione del documento.

È stato individuato altresì il cosiddetto 'costo sociale' del documento, dato dagli oneri che gravano su cittadini e imprese per gli spostamenti resi necessari, ad esempio, dal ritiro di buste e plichi. La gestione documentale informatizzata consentirebbe perciò di abbattere anche tale voce, a favore di una distribuzione documentale in digitale.

Bisogna ora considerare due punti nevralgici del processo di dematerializzazione: l'eliminazione e la sostituzione dei documenti cartacei attualmente esistenti con le corrispondenti registrazioni informatiche, da un lato e la riduzione progressiva della produzione documentale cartacea, dall'altro. Le difficoltà maggiori, poi, risiedono nei documenti che nascono già in digitale e la loro eventuale necessità di trasporli su carta, dando vita ad un sistema 'ibrido' di carta e bit che di fatto va in senso opposto rispetto al processo di dematerializzazione. Attendendo che il legislatore individui definitivamente quali documenti possono essere formati totalmente in ambito digitale e quali invece devono o possono essere prodotti ancora su carta, consideriamo ora le diverse operazioni per realizzare il processo di conservazione, il quale, come abbiamo detto, consentirebbe, una volta correttamente concluso, l'eliminazione definitiva del cartaceo.

### **La distinzione tra documento informatico e documento analogico**

Il punto di partenza è la distinzione tra documento informatico e documento analogico operata dalla Deliberazione CNIPA dell'11 febbraio 2004. È analogico il documento formato utilizzando una grandezza fisica definita, come il foglio di carta, e si distingue in documento originale e copia. Il documento

analogico originale, a sua volta, può essere unico oppure non unico se, in questo secondo caso, sia possibile risalire al suo contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di soggetti terzi. Sono originali non unici le fatture sia di acquisto che di vendita, i documenti di trasporto, i fax, le contabili bancarie ed altri documenti.

Per quanto riguarda il processo di conservazione sostitutiva di documenti 'informatici', esso avviene mediante la memorizzazione su supporti ottici e termina con l'apposizione, sull'insieme dei documenti o di insiemi di essi, del riferimento temporale (la c.d. 'marcatura temporale' di cui si segnala il recente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 marzo 2009 recante *Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme digitali e validazione temporale dei documenti informatici*) e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta il corretto svolgimento del processo.

Il processo di riversamento sostitutivo di documenti informatici conservati (col quale si trasferisce uno o più documenti conservati da un supporto ad un altro, alterandone la rappresentazione informatica), avviene mediante memorizzazione su altro supporto ottico e termina con l'apposizione sull'insieme dei documenti del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta il corretto svolgimento del processo. Qualora il processo riguardi documenti informatici sottoscritti con firma digitale ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 81/05, è inoltre richiesta l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale, da parte di un pubblico ufficiale, per attestare la conformità di quanto riversato al documento d'origine.

Il processo di conservazione sostitutiva di documenti 'analogici' avviene mediante memorizzazione della relativa immagine direttamente sui supporti ottici e termina con l'apposizione, sull'insieme dei documenti del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta così il corretto svolgimento del processo.

Il processo di conservazione sostitutiva di documenti 'analogici originali unici' si conclude con l'ulteriore apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale (diverso dal responsabile

della conservazione) per attestare la conformità di quanto memorizzato al documento d'origine.

Nel processo di riversamento sostitutivo di documenti analogici conservati, il responsabile della conservazione, al termine del riversamento, ne attesta il corretto svolgimento con l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale sull'insieme dei documenti. Qualora il processo riguardi documenti originali unici, è richiesta l'ulteriore apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale che attesti la conformità di quanto riversato al documento d'origine.

### **Il responsabile della conservazione**

La figura del responsabile della conservazione costituisce una novità nel panorama della dematerializzazione, poiché rappresenta il soggetto investito del compito di garantire il corretto svolgimento delle operazioni di conservazione sostitutiva attraverso l'utilizzo della firma digitale e l'apposizione della marca temporale. Il responsabile della conservazione può essere anche un soggetto esterno all'organizzazione, purché in possesso dei requisiti di cui all'art. 5 della Deliberazione CNIPA dell'11 febbraio 2004.

In punto ricordiamo che l'Associazione culturale per lo studio del diritto congiuntamente al FORSER ed alla Facoltà di Ingegneria dell'Università di Udine, ha avviato un corso di ottanta ore sulla preparazione di quadri nella Pubblica Amministrazione e nell'impresa proprio sulla figura, le competenze e le professionalità che il responsabile della conservazione dovrà avere secondo i principi dettati dall'art. 5 della predetta delibera.

La necessità di ricorrere ad un pubblico ufficiale diverso dal responsabile della conservazione ha costituito di fatto un ostacolo all'adozione di un progetto di dematerializzazione.

La legge n. 2 del 2009 ha recepito l'art. 16, comma 12, del decreto legislativo n. 185 del 29 novembre 2008 (il decreto 'anticrisi'), tuttavia, ha superato in modo netto la questione apportando una significativa modifica al Codice dell'Amministrazione Digitale, il quale, nella nuova formulazione dell'art. 24, comma 4, stabilisce che: «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».

Ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è poi demandato (comma 5) il compito di individuare le «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».

Mentre prima del decreto 'anticrisi' bisognava accertarsi se il documento analogico originale era unico o meno - con la conseguenza che in ipotesi negativa il responsabile della conservazione poteva farne copia mentre altrimenti ci voleva la firma digitale e la marcatura temporale di un pubblico ufficiale - alla luce di tale provvedimento, ora, invece, l'intervento del pubblico ufficiale o del notaio è previsto solo per alcuni documenti che dovranno essere individuati con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

## ALCUNE RIFLESSIONI SULLA CONSERVAZIONE A NORMA DEI DOCUMENTI

**Gilberto Marzano**

### **Documenti digitali, documenti elettronici e documenti informatici**

Nel 1978, il prof. Lancaster, uno dei maggiori ricercatori nel campo dell'*information retrieval*, così scriveva: «L'avvento della Società senza carta (*paperless*), che lo vogliamo o no, si sta avvicinando. Tutti coloro che stanno leggendo questo libro, in un modo o nell'altro, saranno coinvolti. Non possiamo nascondere la testa sotto la sabbia. Possiamo scegliere di ignorare il mondo dell'informatica, ma non potremo farlo sparire»<sup>1</sup>.

Una previsione degli anni Settanta era infatti che i sistemi *paperless* si sarebbero affermati entro il 2000 e che i documenti digitali avrebbero soppiantato quelli cartacei, con tutte le conseguenze del caso. La previsione non si è avverata: i computer professionali, e non gli *home computer*, sono entrati nelle nostre case, i programmi di videoscrittura hanno soppiantato le dattilografie, ma la carta è rimasta.

Abigail J. Sellen e Richard H.R. Harper nella ricerca dal titolo *The Myth of Paperless Office* (MIT Press, Massachusetts 2001) illustrano i motivi del fallimento e attribuiscono il crescente consumo di carta al fatto che l'introduzione delle nuove tecnologie non ha avuto come effetto quello di liberare dall'uso della carta, ma quello di cambiare il modo in cui essa viene usata. La loro conclusione è che la carta continuerà ad occupare un posto importante nel lavoro d'ufficio, ma verrà sempre di più utilizzata in combinazione con strumenti elettronici: «L'ufficio *paperless* è un mito non perché gli impiegati non riescono a raggiungere i loro obiettivi, ma perché sanno troppo bene che quegli obiettivi non possono essere raggiunti senza la carta». In realtà, se è vero che difficilmente potranno esistere in futuro uffici o atti-



vità economiche totalmente senza carta, è tuttavia possibile, o meglio opportuno, razionalizzarne l'uso e beneficiare dei vantaggi della dematerializzazione e di una gestione ottimizzata dei flussi di lavoro derivanti dai documenti digitali. Negli uffici convivono già documenti digitali e documenti cartacei e la loro gestione separata costituisce una inefficienza cui si cerca in tutti i modi di porre riparo anche agendo dal punto di vista normativo.

Luca Buccoliero fornisce un interessante quadro d'insieme dei cambiamenti che stanno avvenendo nella Pubblica Amministrazione secondo quella prospettiva che l'autore definisce come 'governo elettronico'<sup>2</sup>.

La metafora del 'cittadino-cliente', oggi luogo comune, è stata inizialmente usata in contrapposizione con l'autoreferenzialità del pubblico e la forzata passività dei cittadini di fronte alla Pubblica Amministrazione. La rivoluzione informatica ha per molti aspetti mutato il rapporto tra ente pubblico e cittadino, incrementando l'offerta dei servizi e fornendo un importante strumento per attuare la semplificazione e trasparenza dei procedimenti amministrativi.

Nell'ultimo decennio il legislatore è intervenuto ripetutamente sugli strumenti informatici finalizzati a trasformare il sistema documentario e la sua gestione in un sistema informatizzato in grado di assicurare la semplificazione dei processi decisionali e la disponibilità condivisa delle informazioni e dei documenti<sup>3</sup>.

Purtroppo, finora, le norme non si sono tradotte in investimenti pubblici coerenti ed estesi e soprattutto hanno trovato come ostacolo la prudenza, se non la diffidenza, del personale coinvolto nei processi di trasformazione. Tuttavia, i documenti digitali sono sempre più diffusi e utilizzati: le *e-mail* sono diventate, ad esempio, uno strumento di lavoro corrente, spesso preferito, insieme agli sms, alla comunicazione telefonica. La modernità dei documenti digitali non ha cambiato il concetto base di documento, che resta quello di unità fisico-logica nella quale una serie di dati sono organizzati a fini comunicativi o informativi<sup>4</sup>.

Finora abbiamo volutamente utilizzato il termine 'documento digitale' e non quello di 'documento elettronico' o 'documento informatico'. Si tratta di termini che si trovano spesso utilizzati come sinonimi, ma lo sono veramente? Nel DCPM del 13 gennaio 2004 sulle *Regole tecniche per la formazione, la*

*trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici* (G.U. n. 98 del 27 aprile 2004), compaiono sia 'documento informatico' (sei volte), sia 'documento elettronico' (due volte). È fuori dubbio che i due termini siano usati come sinonimi in quanto la formulazione di 'documento elettronico' compare quando si parla di riconoscimento e verifica del documento che viene sottoscritto con firma digitale o altro tipo di firma elettronica e ricalca quanto riportato nelle precedenti norme in materia. Nel decreto non si fa alcun cenno a documenti digitali.

Nella Deliberazione CNIPA del 19 febbraio 2004 sulle *Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali - Art. 6, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445* (G.U. n. 57 del 9 marzo 2004), si usa solo il termine 'documento informatico' e ne viene data la seguente definizione: «La rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti» che, in funzione di una precedente definizione generale di documento, è intelligibile «attraverso un processo di elaborazione elettronica». Nel decreto legge n. 82 del 7 marzo 2005, *Codice dell'Amministrazione Digitale* (G.U. 16 maggio 2005, n. 112 - S. O. n. 93), compare solo il termine 'documento informatico' (quarantasei volte), se si eccettua la locuzione 'documento di identità elettronica'.

Nel decreto legge n. 159 del 4 aprile 2006, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*, compare solo il termine 'documento informatico'.

La normativa corrente sembrerebbe assegnare l'attributo 'digitale' alla firma apposta sui documenti informatici, anche se, nel caso della firma, c'è differenza tra 'firma elettronica', 'firma elettronica qualificata' e 'firma digitale'. Allora, se l'espressione della norma è 'documento informatico', perché si è voluto usare quella di 'documento digitale'?

Certamente perché consente di affermare una distinzione tra i documenti in base alla forma di registrazione senza il riferimento al processo di produzione. La registrazione di un documento può infatti avvenire utilizzando una

grandezza fisica che assume valori continui, analogici, oppure mediante numeri e perciò in forma discreta, digitale. Un documento digitale è rappresentato da un insieme di valori binari ottenuti mediante un processo di elaborazione elettronica ben identificato e contiene informazioni codificate in sequenze di bit, registrate su un supporto materiale in grado di memorizzarle e mantenerle. L'espressione 'documento digitale' sarebbe pertanto da preferire perché afferma la caratteristica distintiva più forte e nello stesso tempo più generale. Così, come un documento analogico può essere cartaceo o sotto forma di microfilm, microfiche, foto, ecc., un documento digitale può essere a sua volta un documento ottico, su cd, dvd, hard disk, ecc. L'espressione 'documento digitale' consente una maggiore precisione perché un documento elettronico in senso lato potrebbe comprendere anche i tabulati in quanto generati mediante sistemi elettronici, mentre con documento informatico si dovrebbe comprendere qualsiasi documento prodotto da un sistema informatico.

Ciò che accomuna ambedue le tipologie di documenti, analogici o digitali, è l'essere unità fisico-logiche permanenti, ossia registrazioni definitive di contenuti operate su un supporto fisico in grado di garantirne la conservazione nel tempo. Così, il risultato di una *query* su un database è un documento se è a sua volta registrato su un supporto, poco importa se digitale o analogico, e riporta ad esempio gli estremi di data e ora di quando la *query* è stata effettuata. Lo stesso risultato visualizzato sullo schermo, pur essendo una rappresentazione digitale proveniente da un processo informatico di ricerca sul database, non può essere considerato un documento: se salta l'alimentazione e si spegne il video, addio documento!

Questo è appunto il senso dell'art. 3, comma 3, del DCPM del 13 gennaio 2004: «Il documento informatico, sottoscritto con firma digitale o altro tipo di firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato e generata mediante un dispositivo sicuro per la creazione di una firma, non produce gli effetti di cui all'art. 10, comma 3, del testo unico, se contiene macroistruzioni o codici eseguibili, tali da attivare funzionalità che possano modificare gli atti, i fatti o i dati nello stesso rappresentati».

Poiché, di fatto, documenti digitali e documenti analogici sono destinati a convivere, quanto più possibile in forma integrata, il vero problema è come

sfruttare al meglio le loro caratteristiche, tenendo conto anche del contesto operativo e culturale nel quale vengono utilizzati, e unificarne i processi di accesso, conservazione e riproduzione.

C'è poi un altro aspetto cruciale: se si può affermare che con i documenti digitali si è introdotta una ulteriore forma di documento, nella sostanza nulla è tuttavia cambiato per i principi normativi che riguardano i documenti. Non a caso le norme che trattano dei documenti digitali si riferiscono sempre a 'regole tecniche' e non dobbiamo stupirci che la conservazione a norma, lungi dal sottovalutare le problematiche tecnologiche, sia un argomento complesso e delicato per le molteplici implicazioni sia legali, sia archivistiche, sia organizzative, sia operative<sup>5</sup>.

#### **La conservazione a norma tra tecnologia e aspetti legali e organizzativi**

Tutti i documenti, analogici o digitali, aventi rilevanza giuridica e/o amministrativa sono soggetti a regole di conservazione. La tipologia dei documenti da conservare è piuttosto ampia: si va dalle delibere e regolamenti degli enti locali, alle cartelle cliniche, ai contratti, alle fatture, al pagamento di rette scolastiche e palestre, al bollo auto, cambiali, parcelle professionali, compensi ad artigiani, pagamento di tasse, ratei di mutui, canoni di locazione, assicurazioni, bollettini ICI, contravvenzioni, utenze domestiche, ecc.

Per i documenti digitali devono essere applicate una serie di regole ben definite che ne assicurino l'integrità nel tempo, secondo un processo il cui corretto svolgimento deve essere attestato da un 'responsabile' nominato allo scopo: «Il processo di riversamento sostitutivo di documenti informatici conservati avviene mediante memorizzazione su altro supporto ottico 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 il corretto svolgimento del processo. Qualora il processo riguardi documenti informatici sottoscritti, così come individuati nell'art. 1, lettera f), è inoltre richiesta l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale, da parte di un pubblico ufficiale, per attestare la conformità di quanto riversato al documento d'origine» (Deliberazione CNIPA 11/04, art. 3, comma 2).

La responsabilità della conservazione a norma può essere affidata ad un *outsourcer*, che può essere una persona fisica o una persona giuridica, fermo restando che il responsabile nominato non può a sua volta trasferire ad altri la responsabilità, che resta in capo all'ente o all'azienda che si avvale del processo di conservazione e che, eventualmente, potrà rivalersi su chi svolge il processo operativo.

Dal punto di vista tecnologico, la conservazione a norma consiste nella registrazione di documenti digitali firmati digitalmente su memorie magnetiche a lunga conservazione. La firma digitale deve essere apposta dal 'responsabile della conservazione' e il documento deve essere marcato temporalmente, ossia al documento firmato digitalmente deve essere associata una sequenza di caratteri (*timestamp* o 'marca temporale') che rappresentano una data e/o un orario che accerti l'effettivo avvenimento dell'evento. La marca temporale deve essere emessa da un ente certificatore e consente di attribuire al documento digitale una data e un orario 'opponibile ai terzi'. In genere, per firma digitale si intende la firma apposta mediante una coppia di chiavi, una privata, segreta e custodita su una *smart card* o *business key* e protetta da un codice di accesso (PIN), l'altra pubblica, custodita e pubblicata dall'ente certificatore.

Molta enfasi è posta dagli informatici sulle classi documentali e sui 'metadati' associati ai documenti, per mezzo dei quali dovrebbero essere garantite operazioni come la durata della memorizzazione e la ricerca dei documenti. Si tratta di una evidente semplificazione, addirittura una banalizzazione, che ricalca tuttavia ciò che caratterizza l'offerta di mercato per la conservazione a norma, tutta rivolta ad esaltare le tecnologie, le capacità in *terabite* dei supporti di archiviazione e la loro affidabilità e potenza.

Pur determinanti, perché altrimenti non ci sarebbe la necessità della conservazione a norma, le tecnologie informatiche riguardano solo la parte materiale della conservazione. C'è infatti la parte organizzativa e quella giuridica con la necessità di reinterpretare, alla luce delle nuove tecnologie, concetti e istituti come quelli di firma, di scrittura privata, di documento scritto, di responsabilità, e così via. E non è banale, dal momento che le nuove tecnologie, cambiano rapidamente!

Ad esempio, per quanto riguarda la firma dei documenti digitali, la legge

che ne disciplina l'uso è il *Codice dell'Amministrazione Digitale* (D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005, così come modificato dal D.Lgs. n. 159 del 4 aprile 2006.), distingue i concetti di 'firma elettronica', 'firma elettronica qualificata' e 'firma digitale'. Ecco le differenze<sup>6</sup>:

- a) per 'firma elettronica' si intende l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica;
- b) la 'firma elettronica qualificata' è una firma elettronica che permette di identificare in modo univoco il titolare, attraverso mezzi di cui il firmatario deve detenere il controllo esclusivo, e la cui titolarità è certificata da un soggetto terzo iscritto negli elenchi del CNIPA e autorizzato all'esercizio attraverso un certificato qualificato. Qualunque tecnologia che permetta l'identificazione univoca del soggetto che firma rientra nel concetto di firma elettronica qualificata;
- c) la 'firma digitale', è una particolare specie di firma elettronica qualificata, basata sulla tecnologia della crittografia a chiavi asimmetriche.

Per quanto riguarda l'assimilazione del documento elettronico alla scrittura privata, l'art. 5/1 del DPR 513/97 recita: «Il documento informatico, sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 10, ha efficacia di scrittura privata ai sensi dell'art. 2702 del codice civile», mentre la dottrina ha più volte illustrato il concetto di 'documento scritto' nel senso più espansivo: è stata riconosciuta 'scrittura' qualsiasi segno (arabico, numerico, stenografico, crittografico, ecc.) espresso in qualsiasi linguaggio, purché comprensibile, anche con l'ausilio di mezzi meccanici. Non si può ignorare che per taluni atti e contratti la 'forma scritta' viene richiesta *ad substantiam*, per altri *ad probationem*, per altri ancora, più importanti, è necessario che l'atto sia pubblico e che sia attestata incontrovertibilmente la sua provenienza e riconoscibilità<sup>7</sup>.

Uno degli aspetti più critici della conservazione a norma riguarda la figura del 'responsabile della conservazione sostitutiva'. L'attuale normativa non specifica chi debba essere nominato responsabile della conservazione sostitutiva, ma solo che può essere una persona sia interna che esterna all'ente o all'azienda che usufruisce della conservazione a norma. Per il responsabile, mentre sono elencate le sue responsabilità, non sono indicati i

suoi requisiti ed è solo stabilito che deve essere nominato, pena l'invalidità del processo stesso.

Come si diventa responsabili della conservazione a norma? Al momento si tratta di una professionalità non normata, che si acquisisce sul campo e non richiede concorsi o esami, né, come nel caso del responsabile della sicurezza, il superamento di corsi abilitanti. È stupefacente che mentre per guidare un muletto e anche per fare lo *scaff* è necessario acquisire un patentino, nulla di analogo è al momento richiesto per fare il responsabile della conservazione a norma!

È certamente un momento di transizione, perché da qualche tempo si stanno moltiplicando conferenze, seminari e corsi sull'argomento e alcune università si sono già mosse per attivare master in conservazione a norma.

Tutti segnali molto positivi i cui effetti si faranno sentire abbastanza presto, quanto più ci si renderà conto che gli aspetti tecnologici sono secondari rispetto a quelli organizzativi e che l'*outsourcing* dell'attività di conservazione a norma non sottrae dalla responsabilità *in eligendo* e *in vigilando*. La conservazione a norma è una necessità quanto più ci si spinge verso l'utilizzo dei documenti digitali e quanto più si interviene nella razionalizzazione, per mezzo dell'informatica, dei processi del lavoro d'ufficio. Perché il cambiamento dia i suoi frutti è però necessario abbandonare il riduzionismo di chi offre solo tecnologie con lo slogan 'voi avete i problemi, noi le soluzioni': le soluzioni non esistono come entità ontologiche, acquisibili mediante pratiche iniziatiche segrete, esse devono essere ricercate in modo pragmatico all'interno delle diverse realtà operative, tenendo conto che, attualmente, coloro che lavorano negli uffici e maneggiano i documenti sono ancora persone e non macchine.

#### NOTE

<sup>1</sup> F.W. LANCASTER, *Toward paperless information systems*, Academic Press, New York 1978, p. 166.

<sup>2</sup> L. BUCCOLIERO, *Il governo elettronico*, Tecniche nuove, Milano, 2009.

<sup>3</sup> S. AQUINO, *La semplificazione dei rapporti fra imprese e pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, Milano 2006.

40 ALCUNE RIFLESSIONI SULLA CONSERVAZIONE A NORMA DEI DOCUMENTI

<sup>4</sup> G. MARZANO, *Lezioni di informatica documentale*, Università degli Studi di Udine, Udine 1986, p. 15.

<sup>5</sup> E. BARDAVID, *Conservazione sostitutiva*, San Communication, Milano 2007.

<sup>6</sup> R. BORRUSO - G. RIEM - A. SIROTTI GAUDENZI - P. VICENZOTTO, *Glossario di diritto delle nuove tecnologie e dell'E-Government*, Giuffrè, Milano 2007.

<sup>7</sup> U. MORELLO, *Corso di diritto civile. Casi e materiali sul contratto*, CUSL, Milano 2005.



## LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA

Luca Zenarolla

La *mail* è ormai lo strumento di comunicazione elettronica più utilizzato per lo scambio di informazioni. La posta elettronica o *e-mail* (acronimo di *Electronic Mail*) è l'equivalente nel mondo telematico della posta ordinaria 'tradizionale': come per la posta cartacea, infatti, per poter inviare il mio messaggio ho la necessità di conoscere l'indirizzo - non fisico ma virtuale - del destinatario, indirizzo che si identifica a prima vista per la presenza del carattere '@'.

I motivi per la diffusione capillare della posta elettronica sono molti: in primo luogo, a differenza della posta cartacea la trasmissione del messaggio avviene, praticamente, in tempo reale. In secondo luogo, si tratta di uno strumento molto versatile: i messaggi possono includere come allegato testo, immagini, audio, video o qualsiasi tipo di file. Da ultimo, la posta elettronica, tralasciando i costi per la connessione ad internet, è gratuita: a differenza di quanto previsto per la posta cartacea, infatti, non esiste la necessità di affrancare i messaggi.

Questo strumento, purtroppo, presenta una serie di difetti che ne minano la sicurezza dal punto di vista della certezza legale.

La posta elettronica, infatti, non garantisce quel grado di sicurezza e di certezza giuridica che si è soliti pretendere dagli strumenti che si utilizzano nell'attività lavorativa e professionale. Si tratta di problemi che il protocollo SMTP - il protocollo che regola l'invio e la ricezione di *e-mail* - si trascina sin dal momento della sua creazione nel 1972 (la posta elettronica, quindi, è uno dei servizi più risalenti di tutta internet): esso, infatti è privo di strumenti per impedire abusi, in particolare non esiste la possibilità di effettuare sem-

plici ed efficaci controlli per verificare quali messaggi vengono consegnati nella casella di un utente e, soprattutto non esiste la possibilità di autenticazione del mittente riportato da un messaggio. Questo comporta la possibilità di diversi tipi di abusi. Il principale utilizzo improprio dell'*e-mail* è lo *spam*, ossia l'invio massiccio a molti utenti di messaggi indesiderati, in genere di natura commerciale.

Ben più grave dal punto di vista della certezza giuridica è la possibilità di falsificare il nome e l'indirizzo del mittente visualizzati nel terminale del destinatario, inducendo l'utente a ritenere attendibile un messaggio del tutto falso.

Con la PEC si riesce a superare questi problemi. La posta certificata è, continuando nel paragone con la sua controparte cartacea, una sorta di raccomandata con ricevuta di ritorno. Essa, infatti, fornisce al mittente una documentazione elettronica con valenza legale, attestante l'invio, e la consegna, del messaggio spedito. 'Certificare' l'invio significa che un soggetto terzo, il gestore, fornisce al mittente una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione. In un secondo momento quando il messaggio perviene al destinatario, il gestore invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna con precisa indicazione temporale.

Per certi versi, poi, la PEC offre un servizio ben superiore a quello offerto dalle raccomandate ordinarie: si pensi al fatto che oltre a certificare l'invio e la ricezione di un messaggio, il gestore certifica anche il contenuto dello stesso. In questo modo il mittente non sarà solamente in grado di provare di aver inviato un messaggio al destinatario, ma potrà provare di aver spedito proprio quel determinato messaggio con quello specifico contenuto e quegli allegati.

Inoltre, nel caso in cui il mittente smarrisca le ricevute, la traccia informatica delle operazioni svolte, conservata per legge per un periodo di trenta mesi, consente la riproduzione, con lo stesso valore giuridico, delle ricevute stesse.

Principale limite della PEC, invece, è costituito dal fatto che per avere tutti i vantaggi sopraindicati è necessario inviare un messaggio da una casella certificata ad un'altra casella certificata. È necessario, quindi, che un numero

sempre maggiore di soggetti si dotino di un indirizzo di PEC.

In questa direzione si sta muovendo il nostro legislatore: mi riferisco a due interventi (la legge n. 2 del 2 gennaio 2009, e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009) che mirano a diffondere la PEC tra le imprese, i professionisti e le Pubbliche Amministrazioni e, da ultimo, anche tra i privati cittadini.

### **La Posta Elettronica Certificata e le imprese**

La legge 2/09 prevede che le imprese costituite in forma societaria dopo il 30 novembre 2008 avranno l'obbligo di indicare nella domanda di iscrizione al Registro delle Imprese il proprio indirizzo di PEC. Le imprese già costituite alla medesima data dovranno invece provvedere entro tre anni a decorrere dal 30 novembre 2008 a fornire analoga comunicazione al Registro delle Imprese. In alternativa all'indirizzo di posta elettronica 'certificata' l'impresa potrà dotarsi di un analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie idonee a certificare data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni nonché a garantire l'integrità del contenuto delle stesse e l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali. L'iscrizione dell'indirizzo di posta elettronica certificata nel Registro delle Imprese e le eventuali successive variazioni saranno esenti da imposta di bollo e dai diritti di segreteria. L'indirizzo di posta elettronica certificata che sia stato comunicato al Registro delle Imprese risulterà visibile sulle visure e sui certificati rilasciati dalle Camere di Commercio.

### **La Posta Elettronica Certificata e i professionisti**

I professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato dovranno provvedere entro il 30 novembre 2009 alla comunicazione ai rispettivi ordini o collegi del proprio indirizzo di posta elettronica certificata o di analogo indirizzo di posta elettronica di cui si è scritto nel paragrafo precedente. Gli ordini/collegi saranno quindi tenuti alla pubblicazione di un elenco riservato consultabile in via telematica, esclusivamente dalle Pubbliche Amministrazioni, contenente i dati identificativi degli iscritti con il relativo indirizzo di posta elettronica certificata.

### **La Posta Elettronica Certificata e le Pubbliche Amministrazioni**

Anche le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a dotarsi almeno di una casella di posta certificata o di analogo indirizzo di posta elettronica per ciascun registro di protocollo e ne dovranno dare comunicazione al Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), che poi provvederà alla pubblicazione di tali caselle in un elenco consultabile per via telematica.

Il comma 9 dell'art. 16, stabilisce, infine, che salvo quanto stabilito dall'art. 47, commi 1 e 2, del Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005, le comunicazioni tra i soggetti di cui ai commi 6, 7 e 8 del presente articolo (imprese, professionisti e Pubbliche Amministrazioni), che abbiano provveduto agli adempimenti ivi previsti, potranno essere inviate attraverso la posta elettronica certificata senza che il destinatario debba dichiarare la propria disponibilità ad accettarne l'utilizzo.

### **La Posta Elettronica Certificata e i cittadini**

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009, recante *Disposizioni in materia di rilascio e di uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini*, introduce una novità assoluta nel nostro ordinamento: i privati cittadini, su richiesta, potranno beneficiare di una casella di posta elettronica certificata. L'attivazione della PEC e le comunicazioni che transitano per la predetta casella di PEC saranno senza oneri per il cittadino. La casella di posta certificata così assegnata rappresenterà l'indirizzo valido ad ogni effetto giuridico, ai fini dei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni. La richiesta dell'attivazione della casella ai sensi dell'art. 2, comma 1. del suddetto decreto, rappresenta l'esplicita accettazione dell'invio, tramite PEC, da parte delle Pubbliche Amministrazioni di tutti i provvedimenti e gli atti che lo riguardano. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto verranno definite in dettaglio le «modalità di rilascio e di uso della casella».

## **LIBRI E SCRITTURE CONTABILI: TENUTA INFORMATICA E CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA**

**Benedetto Santacroce**

L'art. 2215-*bis* introdotto nel corpo del codice civile dall'art. 16, comma 12-*bis* del decreto legislativo n. 185 del 29 novembre 2008 (c.d. decreto 'anticrisi'), convertito nella legge n. 2 del 28 gennaio 2009, è diretto a disciplinare la tenuta informatica delle scritture contabili delle imprese. Pertanto, libri, repertori e tutta la documentazione obbligatoria possono essere tenuti e formati su supporto informatico, tanto da legittimare e favorire lo sviluppo di una gestione pienamente integrata e dematerializzata dell'intero ciclo documentale aziendale.

Grazie all'introduzione di detto articolo, cambia quindi la gestione del libro giornale e dei registri IVA; non cambiano, invece, le norme che disciplinano le modalità di conservazione sostitutiva di detti documenti. La novella legislativa, infatti, interessa esclusivamente la tenuta e la formazione della documentazione informatica.

Sotto il profilo della conservazione degli stessi libri e registri continua infatti ad operare quanto disposto dall'art. 2220 del codice civile, dalle regole tecniche rilasciate dal CNIPA e, a fini fiscali, dalle disposizioni dettate dal decreto ministeriale del 23 gennaio 2004. Peraltro, le nuove modalità di tenuta operano in relazione alle operazioni del periodo di imposta 2009, non ritenendosi operativa per le annualità precedenti alla entrata in vigore della legge 2/09 di conversione del D.Lgs. 185/08.

### **Tenuta informatica**

Nell'ottica di semplificazione e di riduzione dei costi delle imprese, l'art. 16, commi 12-*bis* e 12-*ter* del D.Lgs. 185/08, ha aggiunto, come anticipato, l'art.

2215-*bis* nel corpo del codice civile, diretto a disciplinare la tenuta informatica delle scritture contabili delle imprese. Libri, repertori e tutta la documentazione obbligatoria possono essere tenuti e formati su supporto informatico. Gli obblighi di tenuta, vidimazione e numerazione, e tutti gli altri obblighi a carico dell'impresa, sono assolti, con cadenza trimestrale, mediante apposizione di marca temporale e firma digitale dell'imprenditore o di altro soggetto delegato.

### **Conservazione sostitutiva**

Il coordinamento fra le norme sulla tenuta in modalità informatica di libri e scritture contabili e quelle sulla conservazione dei documenti informatici, consente ora di avere un quadro giuridico chiaro in merito alle procedure per la tenuta e la conservazione digitale di documenti e scritture obbligatorie ai fini civilistici. Posto che implicitamente l'art. 2215-*bis* c.c. riafferma la differenza fra tenuta e conservazione della documentazione informatica, si ritiene interessante richiamare brevemente le norme che disciplinano la conservazione di detti documenti.

Il processo di conservazione sostitutiva di tali documenti deve considerarsi concluso annualmente soltanto con l'apposizione, sull'insieme dei documenti ovvero di un'evidenza informatica contenente l'impronta o le impronte dei documenti informatici, della firma digitale e della marca temporale come richiesto dalla Deliberazione CNIPA e per i documenti fiscali dal decreto ministeriale del 23 gennaio 2004, dato che le norme sulla conservazione non sono state modificate dal decreto 'anticrisi'.

In particolare, l'art. 3 del decreto ministeriale del 23 gennaio 2004 dispone che «il processo di conservazione è effettuato con cadenza almeno quindicinale per le fatture e almeno annuale per i restanti documenti». Sotto il profilo civilistico, l'art. 2220 c.c. dispone che le scritture devono essere conservate per dieci anni. In particolare, i libri contabili, devono essere conservati per dieci anni dalla data dell'ultima registrazione. Pertanto, sulla base delle disposizioni sinora in vigore e qui analizzate, la conservazione delle scritture contabili avviene con cadenza annuale, tramite apposizione di firma elettronica e marca temporale sul documento, entro tre mesi dal termine di presentazione della dichiarazione relativa all'anno cui le scritture contabili si

riferiscono. La tempistica disposta dall'art. 2215-*bis*, riguardo alla sottoscrizione con cadenza trimestrale del documento tenuto in modalità informatica, crea delle difficoltà di lettura di questo articolo con quanto disposto dal DPR 600/73 e dal D.Lgs. 357/94.

Si avrebbe sostanzialmente una 'blindatura' anticipata del documento formato in modalità informatica rispetto al termine ad oggi in vigore. Sembra tuttavia pacifico che, in ottemperanza delle norme dettate in materia di conservazione sostitutiva (che hanno termini propri e che, si ribadisce, non sono stati modificati dall'art. 2215-*bis* c.c.), resta necessaria un'ulteriore firma digitale e marcatura temporale dei documenti tenuti in modalità informatica, oltre che con cadenza trimestrale, anche secondo i termini annuali sopra evidenziati.

Anche Assonime, con la circolare n. 19 del 20 aprile 2009, ha confermato come l'art. 2215-*bis* non si occupa della 'conservazione' ma solo della formazione delle scritture. Ne segue che la conservazione in via informatica delle scritture continua a essere disciplinata nell'art. 43 del Codice dell'Amministrazione Digitale, secondo il quale le scritture contabili, quando riprodotte su supporti informatici, sono valide e rilevanti a tutti gli effetti di legge se la riproduzione è effettuata in modo da garantire la conformità dei documenti agli originali e la loro conservazione nel tempo, nel rispetto delle regole tecniche: la società, una volta formate le scritture secondo le previsioni dell'art. 2215-*bis*, sarà tenuta a conservarle secondo le indicazioni oggi contenute nell'art. 3 della Deliberazione CNIPA 11/04.

Renato Borruso  
 Glauco Riem  
 Andrea Sirotti Gaudenzi  
 Paolo Vicenzotto

## GLOSSARIO di DIRITTO delle NUOVE TECNOLOGIE e dell'E-GOVERNMENT

Analisi dei nuovi termini tecnico - giuridici

in tema di:

- codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/05)
- privacy e sicurezza (d.lgs. 196/03, all. B)
- firme elettroniche (d.P.R. 445/00, d.lgs. 82/05)
- posta elettronica certificata (d.P.R. 68/05, d.P.C.M. 2 novembre 2005)
- archiviazione elettronica e conservazione sostitutiva (del. CNIPA 11/04, d.m. 23 gennaio 2004)
- processo telematico (d.P.R. 123/01, d.m. 14 ottobre 2004)
- e-procurement (d.P.R. 101/02, d.lgs. 163/06)
- accessibilità (L. 4/04, d.P.R. 75/05, d.m. 8 luglio 2005)
- codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 259/03)
- reati informatici (Codice Penale, L. 547/93)

con riferimenti normativi, bibliografia, giurisprudenza  
 e siti Internet di interesse

a cura di Glauco Riem e Paolo Vicenzotto



Dott. A. Giuffrè Editore  
 Milano

Il *Glossario di diritto delle nuove tecnologie e dell'e-government* (Giuffrè, Milano 2007, pp. 548) è una sorta di unicum all'interno del panorama editoriale giuridico sia per la struttura dell'opera, che per i temi trattati. Il testo contiene le definizioni più importanti dei termini giuridici e tecnici di cui alle più recenti produzioni normative in materia di diritto delle nuove tecnologie. Gli ambiti trattati nell'opera, in particolare, concernono il *codice dell'amministrazione digitale* (d.lgs. 82/05), la *privacy* e sicurezza (d.lgs. 196/03, all. B), le *firme elettroniche* (d.P.R. 445/00, d.lgs. 82/05), la *posta elettronica certificata* (d.P.R. 68/05, d.P.C.M. 2 novembre 2005), l'*archiviazione elettronica e conservazione sostitutiva* (del. CNIPA 11/04, d.m. 23 gennaio 2004), il *processo telematico* (d.P.R. 123/01, d.m. 14 ottobre 2004), l'*e-procurement* (d.P.R. 101/02, d.lgs. 163/06),

l'*accessibilità* (L. 4/04, d.P.R. 75/05, d.m. 8 luglio 2005), il *codice delle comunicazioni elettroniche* (d.lgs. 259/03), i *reati informatici* (Codice Penale, L. 547/93) oltre ad altri termini più legati alla tradizionale informatica giuridica.

L'opera ha un approccio molto pratico: ciascun termine viene illustrato al lettore attraverso definizioni analitiche, che permettono di chiarire il significato della parola e di ricreare il contesto giuridico ove essa opera nel modo più completo possibile. Quindi sono elencati tutti i 'termini connessi' che trovano una correlazione con la parola definita e che sono anch'essi definiti nel *Glossario*. Poi sono indicate le fonti legislative e regolamentari collegate alla parola analizzata, unitamente alla citazione di altre fonti bibliografiche, ove poter reperire testi per un approfondimento più completo. Gli autori hanno inteso arricchire ciascun vocabolo con pronunce della più recente giurisprudenza in materia. L'ultima parte di ciascun termine prevede l'indicazione di eventuali siti e documenti di interesse reperiti in Internet.



### **Condizioni di abbonamento**

Abbonamento annuale (3 numeri): € 15,00 IVA inclusa.

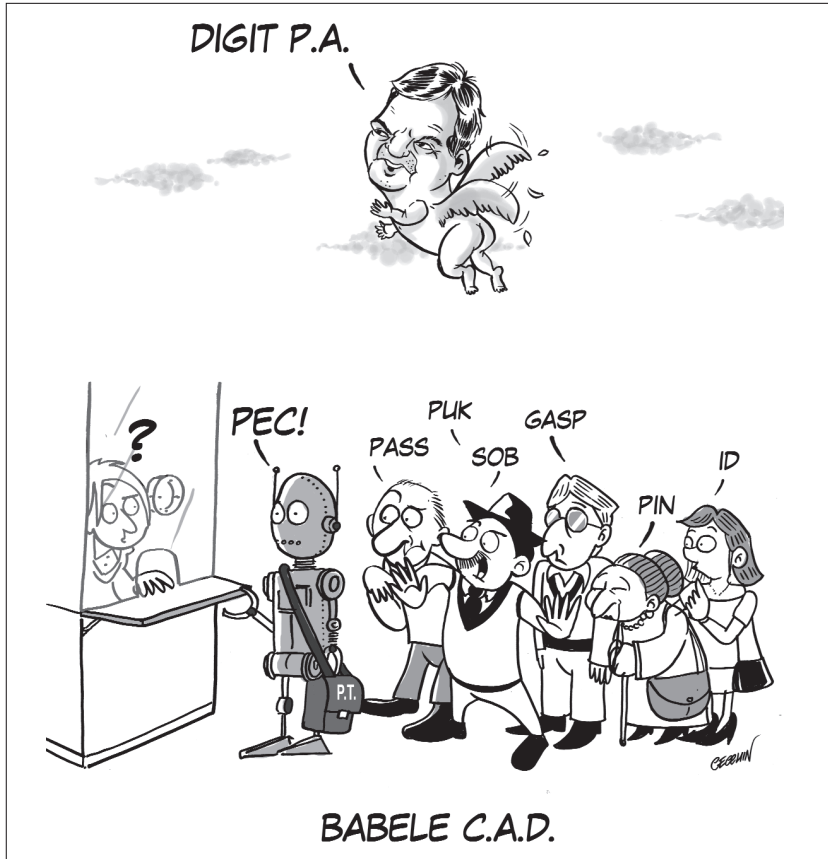
L'abbonamento decorre dal 1 gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata. Il pagamento può avvenire con versamento sul conto corrente n. 62833595 - Banco Posta, Via S. Caterina, 8/10 - 33170 Pordenone - ABI 07601, CAB 12500, intestato a: Associazione Culturale per lo Studio del Diritto. Causale: *Abbonamento rivista Tecne 2009*.

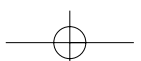
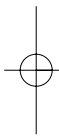
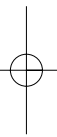
L'abbonamento si intende rinnovato per l'anno successivo se non disdetto entro 1 mese dalla scadenza. I fascicoli non pervenuti devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Le variazioni di indirizzo vanno comunicate all'editore.

### **Pubblicità**

Per le inserzioni pubblicitarie contattare: Associazione Culturale per lo Studio del Diritto - Ufficio Pubblicità - Vicolo Chiuso, 5 - 33170 Pordenone, tel. 0434 522866 - fax 0434 246429.

La vignetta di Federico Cecchin





# COPIA OMAGGIO

Non soggetto dpr 633/72, art. 12 lettera d

---

## *PROMOZIONE ABBONAMENTI 2009*

Condizioni di abbonamento

Abbonamento annuale (3 numeri): € 15,00 IVA inclusa.

L'abbonamento decorre dal 1 gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata. Il pagamento può avvenire con versamento sul conto corrente n. 62833595 - Banco Posta, Via S. Caterina, 8/10 - 33170 Pordenone ABI 07601, CAB 12500, intestato a: Associazione Culturale per lo Studio del Diritto.  
Causale: Abbonamento rivista Techne 2009.