

NORMATIVA ITALIANA PER IL DOCUMENTO INFORMATICO: DALLE PRIME LEGGI ALLE ULTIME NOVITA' PER LA P.A.

Il processo di rinnovamento che coinvolge oggi la Pubblica Amministrazione ha come principale scopo l'apertura di nuovi scenari e prospettive di miglioramento ed evoluzione del servizio pubblico, un rapporto più trasparente tra le istituzioni ed i cittadini, lo snellimento delle procedure amministrative, grazie anche all'utilizzo, regolato da normative in materia, delle migliori tecnologie informatiche disponibili.

Su questo fronte, l'AIPA (Autorità Informatica Pubblica Amministrazione), istituita nel 1993, ha il compito di supportare questo cambiamento nel settore pubblico, definendo regolamentazioni e norme tecniche relative alle tecnologie informatiche e, in particolare, alle modalità di archiviazione e lettura del documento elettronico.

Com'è ormai risaputo, il documento elettronico può essere definito come supporto contenente contenente informazioni leggibili da macchine, in contrapposizione a quelli leggibili dall'uomo.

Un insieme di documenti elettronici o records viene più solitamente detto file, termine che viene usato insieme ad altri per denotare il mezzo di archiviazione fisica con cui viene registrata l'informazione. Si possono avere files su disco, su nastro o altri supporti fisici, quali i CD Rom, Worm, DVD, ecc.

L'ARMA, Association Records Managers and Administrators (*Associazione degli Amministratori e Gestori di Documenti*) definisce un documento come "l'informazione registrata nonostante le sue caratteristiche". Il documento è quindi la manifestazione sia di un'osservazione che di un'espressione del pensiero le cui informazioni sono riportate su un supporto fisico; ma per avere rilevanza verso altri

occorre che esso sia ricondotto a chi lo ha prodotto cioè al suo autore. Un documento ha un ciclo di vita che va dalla sua produzione o generazione alla sua tenuta e conservazione e/o trasmissione. I requisiti di un documento devono essere la chiarezza, la sicurezza, l'affidabilità, la duplicabilità, la stabilità nel tempo e l'inalterabilità.

In termini informatici, ogni entità-documento può essere considerato un record elettronico solo se il contenuto viene salvato su un sistema HW/SW in una forma leggibile e comprensibile connessa da una relazione di archivio (cioè da chiavi di accesso al data base, che può essere costituito da un codice di classificazione o da un indice di catalogazione).

L'archiviazione di documenti pubblici è stata regolata in Italia da varie leggi.

Le più vecchie risalgono al DPR n. 1049 del 30/9/1963 in cui sono state date anche delle regole che indicano accessi e limiti alla consultabilità.

Con il DPR n. 600 del 29/9/73 (art. 22) e DPR n. 639 del 26/10/1973 si dispone in merito alla conservazione di documenti originali relativi a lettere, telegrammi, fatture in arrivo ed in uscita ed altri documenti fiscali.

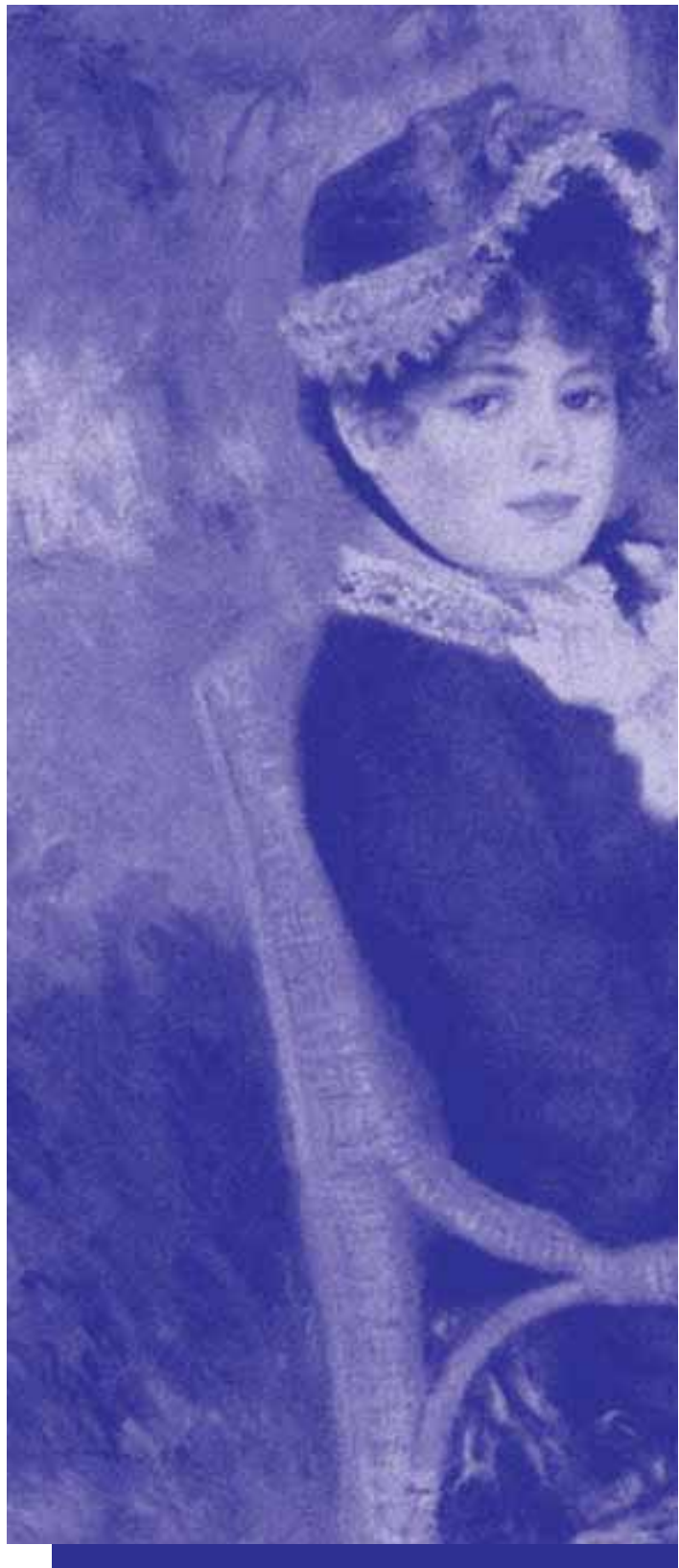
Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 15 dicembre 2000 è stato definitivamente approvato il Testo Unico sulla documentazione amministrativa e sul documento informatico, dove viene raccolta tutta la normativa esistente fino ad oggi: dalla legge n. 15 del 7/1/68 alla n. 241 del 7/8/90, al decreto legislativo n. 29 del 3/2/93, relativo a norme di razionalizzazione dell'Amministrazione pubblica, fino ad arrivare, più recentemente, alle tre leggi,

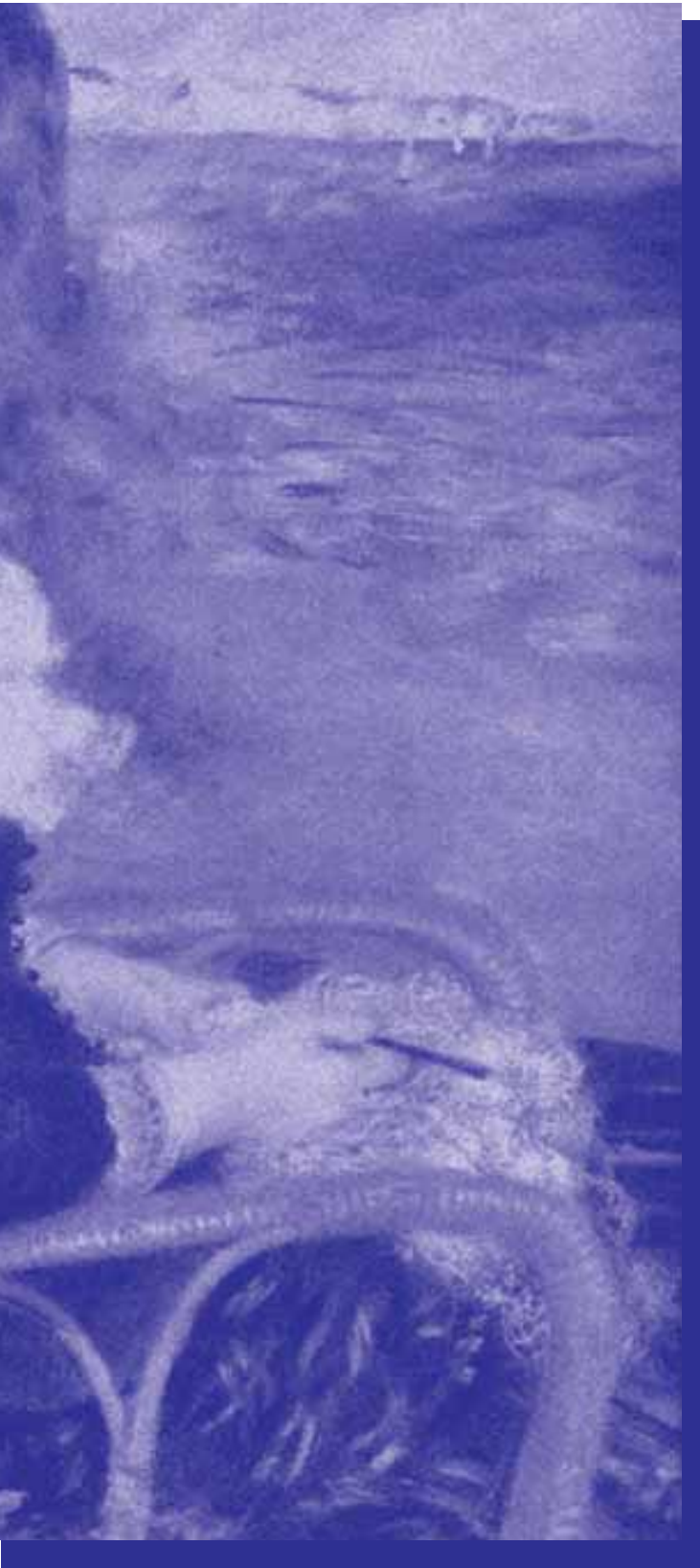
cosiddette “Bassanini”, dal nome del Ministro della Funzione Pubblica che le ha promosse (la n. 59 del 15/3/97, la n. 127 del 15/5/97 e la n. 191 del 19/6/98).

Queste leggi sono state definite “rivoluzionarie” per la P.A. e, in particolare, la Legge 59 del 15 marzo 1997, art 15, comma 2, che prevedeva l’interscambiabilità tra documento elettronico e cartaceo. (*“Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonchè la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge...”*)

Con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 513 del 10 novembre 1997, (Gazz. Uff. n. 60 del 13 marzo 1998), è stato divulgato il Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l’archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, (a norma dell’articolo 15, comma 2, della legge n. 59). In quest’ultimo regolamento viene introdotto il concetto di firma digitale come il risultato della procedura informatica basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore 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. (*“A ciascun documento informatico, o a un gruppo di documenti informatici, nonchè al duplicato o copia di essi, può essere apposta, o associata con separata evidenza informatica, una firma digitale.... L’apposizione o l’associazione della firma digitale al documento informatico equivale alla sottoscrizione prevista per gli atti e documenti in forma scritta su supporto cartaceo. La firma digitale deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all’insieme di documenti cui è apposta o associata. Per la generazione della firma digitale deve adoperarsi una chiave privata la cui corrispondente chiave pubblica non risulti scaduta di validità ovvero non risulti revocata o sospesa ad opera del soggetto pubblico o privato che l’ha certificata. L’apposizione di firma digitale integra e sostituisce, ad ogni fine previsto dalla normativa vigente, l’apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi di qualsiasi genere”*).

Il decreto sancisce inoltre la efficacia probatoria del





documento informatico. (*“Il documento informatico, sottoscritto con firma digitale ai sensi dell’articolo 10, ha efficacia di scrittura privata ai sensi dell’articolo 2702 del codice civile. Il documento informatico munito dei requisiti previsti dal presente regolamento ha l’efficacia probatoria prevista dall’articolo 2712 del codice civile e soddisfa l’obbligo previsto dagli articoli 2214 e seguenti del codice civile e da ogni altra analoga disposizione legislativa o regolamentare”*).

Il successivo Decreto del Consiglio dei Ministri dell’8 febbraio ‘99 (pubblicato sulla Gazz. Uff. n. 87 del 15 aprile 1999) riguarda le regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici. Si completa la normativa che porta la firma digitale nel nostro ordinamento e rende possibile la definitiva messa a punto di dettami sicuri per la trasmissione telematica di dati e documenti.

Un passo ulteriore per la P.A., come si è detto sopra, è stato fatto alla fine del 2000. Sulla Gazzetta Ufficiale n. 291 del 14-12-2000, è stata pubblicata la deliberazione AIPA n° 51/2000 del 23 novembre 2000 che emana le regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici nella P.A., ribadendo validità e rilevanza dei documenti informatici a tutti gli effetti di legge, riassume quali requisiti debbano avere i formati adottati. (*“...consentire, nei diversi ambiti di applicazione e per le diverse tipologie di trattazione, l’archiviazione, la leggibilità, l’interoperabilità e l’interscambio dei documenti; la non alterabilità del documento durante le fasi di accesso e conservazione (dopo archiviazione ottica su CD-ROM); la possibilità di effettuare operazioni di ricerca tramite indici di classificazione o di archiviazione, nonché sui contenuti dei documenti; l’immutabilità nel tempo del contenuto e della sua struttura. A tale fine i documenti informatici non devono contenere macroistruzioni o codice eseguibile, tali da attivare funzionalità che possano modificarne la struttura o il contenuto; la possibilità di integrare il documento informatico con immagini, suoni e video ...”*).

Si precisano quindi i limiti imposti per l’adempimento della certificazione delle chiavi pubbliche, introducendo, solo per i documenti informatici di rilevanza interna, la possibilità di emettere certificati con firma digitale anche secondo regole diverse da

quelle emanate dal DPCM 8 febbraio '99, introducendo così una sorta di "firma leggera".

Con questa deliberazione le P.A. possono introdurre nel trattamento dei flussi documentali le modalità operative del documento informatico (perlomeno per i documenti di rilevanza interna) ed arrivare quindi ad una maggiore semplificazione ed efficienza.

Dato importante: nella deliberazione si afferma che le pubbliche amministrazioni possono disciplinare autonomamente la trasmissione interna dei documenti informatici con riferimento al proprio ordinamento e che esse possono regolamentare, con riferimento al proprio ordinamento, l'accesso tramite sistemi informativi automatizzati per le attività di consultazione e di estrazione dei documenti.

Ultimo elemento rilevante, parlando di sicurezza dei documenti informatici (art.10), è che le pubbliche amministrazioni in base al decreto debbono predisporre, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della deliberazione (cioè la fine del 2001), un piano per la sicurezza informatica relativo alla formazione ed alla conservazione dei documenti informatici. Il piano fa parte del manuale di gestione di cui alle regole tecniche emanate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428. Il piano deve considerare almeno i seguenti aspetti: analisi dei rischi, politiche di sicurezza, interventi operativi e deve essere sottoposto a verifica nonchè aggiornato con cadenza almeno biennale. Infine, viene decretato che le pubbliche amministrazioni adottino le misure minime di sicurezza sui dati personali, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 675 del 31/12/1996 (quella sulla privacy) e del relativo regolamento di attuazione emanato con il DPR n. 318 del 28/7/99.

Comunque, oltre alle varie definizioni (di P.A., di documento informatico, di conservazione, di sicurezza, di archivio, ecc.) e alle modalità di formato, conservazione, trasmissione, gestione e sicurezza dei documenti informatici (protocollo informatico), la deliberazione AIPA, all'art. 3 precisa i requisiti che devono avere i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni. In particolare, per formare e conservare tali documenti informatici occorre:

- a) identificare il soggetto che ha formato il documento informatico e l'amministrazione di riferimento;
- b) sottoscrivere, se prescritto, i documenti informa-

tici tramite la firma digitale ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513;

c) rendere idonei dei documenti ad essere gestiti mediante strumenti informatici e ad essere registrati mediante il protocollo informatico, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428;

d) rendere accessibili i documenti informatici tramite sistemi informativi automatizzati;

e) avere la leggibilità dei documenti;

f) permettere l'interscambiabilità dei documenti.

Con tutti questi requisiti, i documenti informatici delle P.A. sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. Inoltre, le P.A., per la formazione e conservazione dei documenti informatici applicano le norme in materia di semplificazione e razionalizzazione delle attività amministrative e dei procedimenti.

Infine, le regole per la determinazione di contenuti e della struttura dei documenti informatici sono definite dalla dirigenza, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del DGLS n. 29 del 3/2/93 e con riferimento all'ordinamento delle rispettive amministrazioni.