



PERCORSO ISPETTORATO DEL LAVORO – INAIL E MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Videolezione 7.3 – I documenti amministrativi dal cartaceo al digitale

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo dei documenti amministrativi e vedremo le varie tipologie, così come definite e disciplinate dal DPR 445/2000.

Analizzeremo la disciplina che si è sviluppata nell'ottica della semplificazione dei rapporti tra privati cittadini e PA, fino a giungere alla informatizzazione e digitalizzazione dei documenti.

Il Testo Unico sulla documentazione amministrativa

Nel DPR n. 445 del 28 dicembre 2000 sono raccolte e coordinate numerose disposizioni in materia di documentazione amministrativa. Si tratta, infatti, di un Testo Unico che contiene disposizioni regolamentari e legislative, stratificate nel corso degli anni, con l'obiettivo di operare una semplificazione delle disposizioni e degli adempimenti riguardanti la documentazione amministrativa.

L'art. 1 del DPR 445/2000 fornisce la definizione di documento amministrativo, inteso come "ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa".

È subito utile marcare la differenza tra documento amministrativo e atto amministrativo.

La differenza si può riassumere ricordando che:

- il documento amministrativo è l'entità materiale capace di rappresentare in maniera duratura un fatto o un atto giuridico
- mentre l'atto amministrativo è un'entità materiale a cui una norma ricollega determinati effetti giuridici

Per avere un utile quadro definitorio, è utile anche introdurre subito la distinzione tra atti e provvedimenti amministrativi.

L'atto amministrativo consiste in qualunque manifestazione di volontà, di conoscenza o di giudizio (o di natura mista), posta in essere dalla PA nell'esercizio delle sue funzioni, che non produce effetti nei confronti dei terzi.

Il provvedimento amministrativo è, invece, un atto consistente in una manifestazione di volontà della PA per la cura di un concreto interesse pubblico e diretta a produrre in maniera unilaterale effetti giuridici nei confronti dei destinatari

Il Testo Unico viene spesso considerato un ponte tra il vecchio e il nuovo, perché disciplina:

- strumenti tradizionali, come le autocertificazioni, le autentiche, ecc.



- la fase di transizione dai documenti cartacei a quelli informatici
- il nuovo regime, fondato su strumenti informatici e telematici, come il documento informatico, la firma digitale, la carta d'identità elettronica, la trasmissione di dati per via telematica

L'oggetto del DPR 445/2000

L'art. 2 del DPR 445/2000 definisce l'oggetto della disciplina del Testo Unico e precisa le azioni riguardanti atti e documenti. In particolare, le norme riguardano:

- la loro formazione
- il rilascio
- la tenuta
- la conservazione
- la gestione
- e la trasmissione

I destinatari del DPR 445/2000

Sempre l'art. 2 del DPR 445/2000 indica tassativamente i soggetti destinatari delle disposizioni del Testo Unico, e cioè:

- la Pubblica Amministrazione
- i gestori o esercenti di pubblici servizi, nei rapporti tra loro e in quelli con l'utenza
- i privati che vi consentono

Approfondiamo questi soggetti in dettaglio...

L'oggetto del DPR 445/2000: la PA

Nel DPR 445/2000, il concetto di Pubblica Amministrazione è inteso in senso molto ampio. Questo nell'ottica di consentire la massima applicazione della normativa sulla semplificazione nei rapporti tra cittadini e PA.

Sono così inclusi nella qualifica non solo gli organi statali, ma anche gli Enti pubblici territoriali e gli Enti locali, comprese le Camere di commercio.

L'oggetto del DPR 445/2000: i Gestori pubblici

La qualificazione di Gestori di pubblici servizi, invece, si ricava dalle stesse definizioni contenute nell'art. 1, lett. o) e p), del DPR 445/2000, ove si fa espresso riferimento ai gestori di pubblici servizi (quali soggetti certificanti e/o procedenti) nei loro rapporti con l'utenza.

L'oggetto del DPR 445/2000: i Privati

L'art. 2 del DPR 445/2000, infine, ha esteso l'utilizzabilità degli strumenti di semplificazione amministrativa anche nei rapporti coi privati che vi consentano. In questo caso, l'utilizzo delle autocertificazioni è subordinato al consenso dei due soggetti del rapporto, dichiarante e ricevente.

Ai sensi dell'art. 3 del DPR 445/2000, le disposizioni in materia di produzione di atti o documenti possono essere utilizzate da:

- cittadini italiani e dell'Unione europea
- persone giuridiche, le società di persone, le Pubbliche Amministrazioni, gli Enti, i comitati e le associazioni aventi sede legale in Italia o in uno dei paesi dell'Unione europea
- cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia limitatamente ai dati verificabili o certificabili in Italia da soggetti pubblici
- cittadini extracomunitari che ne hanno necessità in procedimenti relativi a materie per cui esiste una convenzione fra il loro Paese di origine e l'Italia

Il certificato

Trattiamo adesso uno dei documenti, o meglio, degli atti amministrativi più utilizzati: il certificato.

Partiamo dalla definizione che ne dà l'art. 1, co. 1, lett. f) del DPR 445/2000. Il certificato è "il documento rilasciato da una amministrazione pubblica avente funzione di ricognizione, riproduzione o partecipazione a terzi di stati, qualità personali e fatti contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche".

I certificati rientrano, pertanto, nella categoria degli atti amministrativi non aventi carattere e forza di provvedimenti e, più in particolare, in quella degli atti non aventi contenuto di volizione, ma natura e contenuto meramente ricognitivo di situazioni di fatto preesistenti, di cui essi dichiarano e certificano l'esistenza.

A differenza di altri atti ricognitivi, che presuppongono un'attività di apprezzamento del fatto (come le ispezioni e le inchieste), i certificati si limitano a dare atto, al fine di informarne in modo più agevole e certo i terzi, di fatti già accertati e qualificati da un altro atto giuridico. Quindi, il tratto caratteristico dei certificati è che non aggiungono e non creano nuove qualità, ma semplicemente attestano quelle esistenti.

Le informazioni esternate mediante il certificato si distinguono, dunque, da tutte le altre informazioni, in quanto esse sono dotate di quella particolare qualità giuridica che è la certezza legale.

A monte dei certificati deve sempre esservi un'attività diretta a creare qualificazioni giuridiche di persone e di cose, in modo immediato e diretto (ossia l'attività di certazione). Infatti, è il procedimento certificatorio che crea la certezza poi esternata nel certificato.

Ad esempio, per il certificato di residenza vi è a monte l'iscrizione anagrafica.

Tipologie di certificati

Ma quali tipologie di certificati esistono? Ebbene, diciamo che si usa distinguere i certificati in propri e impropri.

La differenza di tipologia è data non da una materiale diversità del documento, che è sempre identica, ma dal diverso modo e tempo in cui si svolge l'attività di certazione a monte.

L'attività di certazione può svolgersi in due modi diversi.

Da un lato, essa si svolge in momenti precedenti ed autonomi rispetto all'attività di certificazione. È questa l'ipotesi più frequente, che corrisponde all'esempio fatto del certificato di residenza.

Dall'altro lato, invece, può avvenire che l'attività di certazione venga svolta appositamente in funzione servente di una specifica attività di certificazione. È quello che avviene, ad esempio, per i certificati medici di una ASL.

Quindi, possiamo dire che nel primo caso i certificati riproducono certezze legali tratte da registri, albi o elenchi pubblici. Sono questi i certificati propri.

Nel secondo caso, invece, l'attività di certazione non viene svolta in una fase antecedente, autonoma e distinta rispetto al momento della certificazione. Si tratta di dichiarazioni di scienza provenienti dallo stesso soggetto pubblico che ha il potere sia di accertare che di certificare. Sono questi i certificati impropri.

Validità dei certificati

Ai sensi dell'art. 41 del DPR 445/2000 la validità dei certificati è diversificata a seconda che essi abbiano ad oggetto:

- stati, qualità personali e fatti non soggetti a modificazioni
- oppure stati, qualità personali e fatti soggetti a modificazioni

I primi hanno validità illimitata, poiché attestano la nascita, la morte, il titolo di studio, la maternità e la paternità.

I secondi, invece, hanno validità di sei mesi dalla data del rilascio, tranne che una disposizione di legge o regolamentare speciale non preveda una durata superiore. Tali certificati riguardano la cittadinanza, la residenza, lo stato di famiglia, lo stato di invalidità, l'iscrizione in albi o in liste elettorali, matrimonio, ecc.

Tipologie di autocertificazioni

Vediamo ora uno strumento che sicuramente sarà capitato a tutti noi di utilizzare nei rapporti con le PA: le autocertificazioni.

Dico da tutti noi privati cittadini, proprio perché le autocertificazioni non sono redatte da pubblici dipendenti (come avviene per i certificati), ma da soggetti privati che le sottoscrivono, assumendosi la responsabilità del loro contenuto.

Le autocertificazioni svolgono una duplice funzione:

- da un lato, pongono in circolazione informazioni dotate della qualità giuridica della certezza
- dall'altro semplificano i rapporti tra le Amministrazioni e i cittadini, facilitando gli adempimenti relativi alla documentazione amministrativa

Le autocertificazioni

Come i certificati, anche le autocertificazioni si distinguono in proprie e improprie, differendo tra loro con riguardo al contenuto.

Infatti, si distingue tra:

- la dichiarazione sostitutiva di certificazione, che è il documento sottoscritto dall'interessato, prodotto in sostituzione dei certificati (art. 1, co. 1, lett. g) del DPR 445/2000)
- la dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà, che, invece, è il documento, sottoscritto dall'interessato, concernente stati, qualità personali e fatti che siano a sua diretta conoscenza (art. 1, co. 1, lett. h) del DPR 445/2000)

Nel primo caso, con la dichiarazione sostitutiva di certificazioni, dunque, il cittadino afferma e dà per vere alcune informazioni, delle quali egli è al corrente, relative a stati, fatti o qualità, risultanti nelle banche dati delle Amministrazioni Pubbliche, quali albi, elenchi, registri o fascicoli relativi a singole procedure.

L'art. 46 del DPR 445/2000 fornisce un lungo e piuttosto dettagliato elenco non dei certificati che possono essere oggetto di sostituzione, ma degli stati, qualità personali e fatti che possono essere autocertificati.

Si è a lungo discusso e si discute se si tratti o meno di un elenco tassativo.

Infatti, ai sensi dell'art. 47, co. 3 del DPR 445/2000, "le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà".

Queste dichiarazioni devono essere rese in osservanza delle modalità previste dall'art. 38 del DPR 445/2000. Devono, cioè, essere sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto, oppure sottoscritte e presentate insieme a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore.

La dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante può riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza.

Accettazione delle autocertificazioni da parte della PA

L'Amministrazione è tenuta ad accettare le autocertificazioni (senza richiedere certificati) e a dare corso al procedimento amministrativo al quale afferiscono. Solo successivamente, l'Amministrazione può verificare la veridicità delle dichiarazioni.

Si inverte, in sostanza, l'onere della prova: non è il cittadino a dover fornire le prove documentali, ma tocca alla stessa Amministrazione, che in prima istanza deve fidarsi delle dichiarazioni del cittadino, provare l'eventuale falsità delle dichiarazioni medesime.

Quanto alla validità, l'art. 48 del DPR 445/2000 precisa che le dichiarazioni sostitutive hanno la stessa validità temporale degli atti che sostituiscono.

L'obbligo della sottoscrizione

Elemento fondamentale e comune ad entrambi i tipi di dichiarazioni sostitutive è l'obbligatorietà della sottoscrizione autografa o digitale.

La dichiarazione priva della sottoscrizione è improcedibile, poiché risulta impossibile riferire la dichiarazione al dichiarante e la conseguenziale assunzione di responsabilità.



I controlli sulle autocertificazioni

Abbiamo detto prima che l'Amministrazione può controllare in un secondo momento la veridicità del contenuto dell'autodichiarazione prodotta dal privato.

I controlli sulle autocertificazioni rispondono alla necessità di bilanciare l'esigenza di certezza con quella di semplicità, che costituisce l'asse portante dell'intero DPR 445/2000.

L'art. 71 prevede che le Amministrazioni effettuino idonei controlli anche a campione e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive. Tale controllo si rende necessario per evitare che l'uso di autocertificazioni non veritiere possa viziare il processo decisionale delle Amministrazioni, inducendole ad adottare provvedimenti diversi da quelli che avrebbero adottato se avessero avuto informazioni corrette. I controlli a campione sono, dunque, uno strumento di dissuasione.

Come avrete avuto modo di provare nella vostra esperienza, la modulistica per le autocertificazioni, che le Amministrazioni mettono a disposizione dei cittadini, fornisce, infatti, ai soggetti che si accingono a sottoscrivere un'autocertificazione due informazioni:

- che l'Amministrazione ricevente l'autocertificazione effettua controlli a campione
- che, qualora risultasse la non veridicità delle dichiarazioni rese, l'interessato non solo decadrà dagli eventuali benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base della autocertificazione falsa, ma sarà anche denunciato all'autorità giudiziaria incorrendo in pesanti sanzioni penali

La "decertificazione" nei rapporti tra cittadini e PA

L'art. 40 del DPR 445/2000, attualmente vigente, stabilisce che le certificazioni rilasciate dalla PA in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati.

Nei rapporti dei cittadini con gli organi della PA e i gestori di pubblici servizi, i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni di cui agli artt. 46 e 47 del DPR 445/2000.

Di conseguenza, è stato modificato dalla L. 183/2011, anche l'art. 43, co. 1, dello stesso DPR 445/2000, che ora impone alle Amministrazioni Pubbliche e ai gestori di pubblici servizi di "acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni", con l'unica alternativa del ricorso all'autocertificazione.

Ora, cioè, non è più possibile produrre certificati alle PA.

La PA per acquisire le certezze giuridiche necessarie per lo svolgimento dei procedimenti per cui è competente può soltanto procedere all'accertamento d'ufficio dei dati o in alternativa chiedere ai privati la presentazione delle autodichiarazioni.

A tal fine, è stato previsto che le Amministrazioni certificanti individuino un ufficio responsabile per tutte le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle Amministrazioni procedenti.

Inoltre, sono state rafforzate le responsabilità gravanti sul funzionario dell'Amministrazione certificante. Se il funzionario non risponde alla richiesta di acquisizione dei dati o di controllo delle autocertificazioni,



l'omissione viene presa in considerazione ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale.

L'acquisizione diretta dei documenti

Nella stessa ottica di semplificazione, l'art. 43 del DPR 445/2000 prevede che le PA e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle Pubbliche Amministrazioni.

Da parte sua, l'interessato deve fornire gli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti.

Fermo restando il divieto di accesso a dati diversi da quelli di cui è necessario acquisire la certezza o verificare l'esattezza, si considera esercitata per finalità di rilevante interesse pubblico la consultazione diretta, da parte di una PA o di un gestore di pubblico servizio, degli archivi dell'Amministrazione certificante, finalizzata all'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti o al controllo sulle dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini.

Al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri, le Amministrazioni certificanti sono tenute a consentire alle Amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, nel rispetto della riservatezza dei dati personali.

Violazioni dei doveri d'ufficio

Come abbiamo visto, la semplificazione nei rapporti tra i cittadini e la PA costituisce un valore assoluto a cui tende tutta la disciplina dettata dal DPR 445/2000.

Per questa ragione l'art. 74, co. 1, dispone che costituisce violazione dei doveri d'ufficio la mancata accettazione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà.

Letta al contrario, la norma configura, nei confronti dei responsabili del procedimento delle Amministrazioni, il divieto di chiedere l'esibizione dei certificati, nei casi in cui è ammessa la presentazione delle dichiarazioni sostitutive.

Il divieto è sanzionato in modo molto grave, poiché la formula della violazione dei doveri d'ufficio richiama sia le sanzioni disciplinari, sia la sanzione penale prevista dall'art. 328, co. 2, del codice penale (rifiuto di atti d'ufficio).

L'autentica di copie e di firma

Un ulteriore elemento di semplificazione della documentazione amministrativa, contenuto negli artt. 18 e ss. del DPR 445/2000, è costituito dall'autentica di copia di un documento.

L'autentica consiste nell'attestazione di conformità con l'originale scritta alla fine della copia, a cura del pubblico ufficiale autorizzato.

La condizione primaria da osservare per l'utilizzo della copia autentica è che questa venga prodotta dietro esibizione dell'originale.



Sono competenti ad autenticare le copie di documenti:

- il pubblico ufficiale dal quale è stato emesso o presso il quale è stato depositato l'originale o al quale deve essere prodotto il documento
- il notaio
- il cancelliere
- il segretario comunale o altro funzionario incaricato dal sindaco

Inoltre, possono autenticare copie di documenti, ma con effetti limitati ai procedimenti di loro competenza, il responsabile del procedimento o qualsiasi altro dipendente competente a ricevere la documentazione, sempre previa esibizione dell'originale e senza obbligo di deposito dello stesso.

Va precisato che quando viene eseguita la procedura di autentica presso l'Amministrazione procedente, l'esibizione del documento non sostituisce la presentazione della copia autentica del documento, ma solamente il deposito dell'originale.

Ciò che, invece, consente di non presentare la copia autentica del documento è la procedura introdotta dall'art. 19 del DPR 445/2000.

La norma prevede che con una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà dell'interessato possa essere attestata anche la conformità con l'originale:

- della copia di un atto o di un documento rilasciato o conservato da una PA
- della copia di un titolo di studio o di servizio
- della copia di documenti fiscali che devono obbligatoriamente essere conservati dai privati
- della copia di una pubblicazione

La legalizzazione di firma

Veniamo ora ad un altro istituto che sta via via perdendo la sua utilità, ma che comunque viene tutt'ora richiesto dalla legge ed utilizzato in alcuni casi: la legalizzazione di firma.

Si tratta dell'attestazione ufficiale della legale qualità di chi ha apposto la propria firma sopra atti, certificati, copie ed estratti, nonché dell'autenticità della firma stessa.

Nell'ordinamento vigente, la legalizzazione è prescritta:

- per le firme dei capi delle scuole parificate o legalmente riconosciute sui diplomi originali o sui certificati di studio da prodursi ad uffici pubblici fuori della provincia in cui ha sede la scuola
- per le firme sugli atti e documenti formati nello Stato italiano e da valere all'estero davanti ad autorità estere, ove da queste richiesto
- per le firme sugli atti e documenti formati da autorità estere e da valere nello Stato italiano
- La legalizzazione della firma è un istituto giuridico finalizzato a due obiettivi:
- ad attestare la qualità legale del pubblico funzionario che ha apposto la firma sugli atti
- ad attestare l'autenticità della firma stessa come appartenente a quel funzionario o a quel pubblico ufficiale in quanto apposta in presenza del funzionario legalizzante

Tale istituto ha, tuttavia, perso la sua utilità nel momento in cui ha trovato ampia diffusione la firma digitale dei documenti informatici.



Legalizzazione del documento

In merito, invece, alla legalizzazione di documenti, va detto che i documenti in lingua straniera da far valere in Italia per la PA, devono essere legalizzati e tradotti in lingua italiana.

La legalizzazione consiste in pratica nell'apposizione di un timbro, sull'originale dell'atto da legalizzare, che attesta ufficialmente la qualifica legale del pubblico ufficiale che ha firmato l'atto, nonché l'autenticità della sua firma.

La legalizzazione è un requisito essenziale affinché un cittadino straniero possa far valere in Italia un documento proveniente dal Paese estero di origine o di stabile residenza.

L'istituto della legalizzazione di documenti ha, dunque, la funzione di attribuire validità al documento secondo la legge italiana. L'atto di legalizzazione serve a provare l'esistenza del documento straniero nel momento in cui questo diventa rilevante per l'ordinamento italiano, ma non consiste nel controllo del contenuto dell'atto e della sua legittimità.

Le firme su atti e documenti formati in un Paese estero, da far valere in Italia, devono essere legalizzate dalle Rappresentanze diplomatiche o consolari italiane di quel Paese.

Se, invece, un atto italiano deve essere usato in un Paese estero, la legalizzazione deve essere fatta dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale nella cui circoscrizione ha sede il notaio che riceve o autentica l'atto o dal Prefetto se l'atto è comunale. La firma del Procuratore della Repubblica, a sua volta, viene legalizzata dal Consolato straniero in Italia.

L'obbligo della legalizzazione viene meno in alcuni casi stabiliti da leggi o accordi internazionali (art. 33, ultimo co. DPR 445/2000). Particolarmente significativa, in merito, è la Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, ratificata dall'Italia con la legge 20 dicembre 1966 n. 1253, relativa all'abolizione della legalizzazione degli atti pubblici stranieri.

La informatizzazione e la digitalizzazione della PA

Le disposizioni in materia di attività digitale delle PA, emanate a più riprese dal legislatore, sono state raccolte e riordinate in un unico contesto normativo: il Codice dell'amministrazione digitale (CAD), adottato con il D.Lgs. n. 82. del 7 marzo 2005.

Il CAD è stato poi radicalmente modificato dal D.Lgs. 179/2016 e dal D.Lgs. 217/2017.

Il CAD affronta in modo organico il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'attività amministrativa:

- nei suoi aspetti organizzativi e procedurali
- e con riguardo ai rapporti con i cittadini e le imprese

Fra gli aspetti più innovativi vanno segnalate:

- le norme volte a rendere più cogenti le previsioni in tema di trasmissione di documenti per via telematica tra PA e tra queste e i privati
- l'introduzione del cosiddetto domicilio digitale, un indirizzo elettronico valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale che il cittadino può indicare per tutte le comunicazioni da parte delle PA e i gestori di pubblici servizi

- l'istituzione dell'Indice nazionale di domicili digitali (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti, nonché dell'Indice dei domicili digitali della PA e dei gestori di servizi pubblici, al fine di favorire la presentazione di istanze, dichiarazioni e dati, nonché lo scambio di informazioni e documenti con le Amministrazioni Pubbliche
- la previsione di un utilizzo esclusivo dei canali e dei servizi telematici per l'invio di determinate tipologie di atti da parte delle Amministrazioni e delle società partecipate da Enti pubblici

Con gli articoli 19 e ss. del D.L. 83/2012 è stata istituita l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID).

Tale riorganizzazione è funzionale a garantire l'attuazione della cosiddetta Agenda digitale italiana.

Si tratta di un progetto di derivazione europea, volto ad incrementare l'uso dei servizi di e-government da parte dei cittadini e delle imprese dell'Unione europea.

La dematerializzazione dei documenti

La dematerializzazione dei documenti amministrativi è un tema al centro di molte riforme degli ultimi anni.

In particolare, con l'introduzione del CAD - Codice dell'Amministrazione Digitale il concetto è stato espresso in maniera chiara e come linea guida per il futuro.

L'art. 42 del D.Lgs. 82/2005 espressamente prevede che "Le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle Linee guida".

Come ben possiamo immaginare, i processi di gestione cartacea dei documenti sono caratterizzati dal fatto di:

- essere costosi
- avere un forte impatto ambientale
- mancanza di trasparenza
- difficile condivisione e archiviazione
- tempi di ricerca elevati
- facilità di errori, smarrimenti, ecc.

Con il termine dematerializzazione si vuole indicare, pertanto, il progressivo incremento della gestione documentale informatizzata all'interno della PA e la sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione amministrativa in favore del documento informatico.

Gli obiettivi della dematerializzazione sono due:

- da una parte si adottano criteri per evitare o ridurre in maniera significativa la creazione di nuovi documenti cartacei
- dall'altra si punta ad eliminare i documenti cartacei attualmente esistenti negli archivi, sostituendoli con opportune registrazioni informatiche e scartando la documentazione non soggetta a tutela per il suo interesse storico-culturale

La normativa vigente riconosce pieno valore giuridico al documento informatico.



Il documento digitale

Ma quali caratteristiche deve possedere il documento amministrativo nella sua forma digitale?

Il CAD e il DPR 445/2000, come abbiamo visto, definiscono il documento informatico come la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

Ai fini del soddisfacimento del requisito della forma scritta e per l'attribuzione dell'efficacia prevista dall'art. 2702 del codice civile, l'art. 20 del CAD distingue tra:

- documento informatico al quale è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato previa identificazione informatica del suo autore. In questo caso soddisfa pienamente il requisito della forma scritta e ha un valore probatorio equivalente a quello del documento cartaceo
- documento informatico che non rispetta i suddetti criteri. In questo caso l'idoneità a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immodificabilità

La data e l'ora di formazione del documento informatico, inoltre, sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle Linee guida emanate dell'AgID.

Gli atti, i dati ed i documenti delle PA formati con documenti informatici costituiscono a tutti gli effetti documenti originali e come tali possono essere utilizzati su diversi tipi di supporto per riproduzioni e copie nel rispetto degli usi consentiti dalle norme vigenti.

Le copie su supporto informatico di qualsiasi tipologia di documenti analogici originali, formati in origine su carta o altro supporto non informatico, sostituiscono ad ogni effetto di legge gli originali da cui sono tratti, se la loro conformità all'originale è assicurata da chi lo detiene mediante l'uso della propria firma digitale e nel rispetto delle Linee guida AgID.

Le copie di documenti informatici, anche sottoscritte digitalmente, realizzate su supporto cartaceo, sostituiscono pienamente, ad ogni effetto di legge, l'originale da cui sono tratte, a condizione che la loro piena conformità all'originale venga attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato.

La firma digitale

Abbiamo detto che il documento digitale per avere piena efficacia deve essere firmato digitalmente.

Secondo la definizione fornita dall'art. 1, co. 1, lett. s) del CAD la firma digitale è "un particolare tipo di firma qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare di firma elettronica tramite la chiave privata e a un soggetto terzo 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".

Tecnicamente, la firma digitale consiste in un processo di calcolo detto "validazione" che associa una serie di dati a quelli del documento, attestandone l'integrità, garantendone l'identificazione di chi firma e la sua volontà sottoscrittoria.

La firma digitale è collegata ad un certificato qualificato che, al momento della sottoscrizione, non deve risultare scaduto, sospeso o revocato.



La firma digitale:

- svolge funzioni analoghe a quella della tradizionale sottoscrizione dei documenti cartacei
- ha lo stesso valore legale della firma autografa
- integra e sostituisce l'apposizione di sigilli
- identifica il mittente o autore del documento elettronico
- e garantisce l'autenticità e l'integrità dei dati in esso contenuti

Conclusioni

Bene, siamo arrivati alla conclusione di questa lezione.

Vi ricordo che abbiamo approfondito i documenti amministrativi, sia nella loro forma tradizionale cartacea, sia in quella informatica e digitale che via via si sta affermando nell'uso quotidiano, come previsto sia dal DPR 445/2000 sia dal CAD.

Grazie per l'attenzione e buon lavoro!