

CIRCOLARE N. 3



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA - UFF. XII- XIII

ISPETTORATO GENERALE PER L'INFORMATIZZAZIONE DELLA CONTABILITÀ DI STATO - UFF. IV

Agli Uffici Centrali del Bilancio
LORO SEDI

Alle Ragionerie territoriali dello Stato
LORO SEDI

e, p.c.

Alla Corte dei Conti

OGGETTO: Controllo di regolarità amministrativa e contabile su documenti informatici.

Prime indicazioni operative.

Pervengono a questo Dipartimento numerosi quesiti inerenti alla possibilità di accettare, in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui al decreto legislativo 30 giugno 2011, n.123, documenti in formato elettronico trasmessi a mezzo posta elettronica ordinaria, posta elettronica certificata, ovvero presentati su supporti quali CD-ROM o altri dispositivi di memorizzazione digitale.

Al riguardo, occorre sottolineare che l'articolo 2, comma 8, del decreto legislativo in parola, dispone l'adeguamento dei controlli di regolarità amministrativa e contabile al processo di dematerializzazione degli atti, nel rispetto delle regole tecniche per la riproduzione e conservazione dei documenti su supporto idoneo a garantirne la conformità agli originali, secondo la vigente normativa di riferimento.

Inoltre, il medesimo decreto legislativo, all'articolo 9, nel prevedere che la documentazione a corredo degli atti sottoposti al controllo debba essere allegata in originale – essendo ammesso l'uso

della copia conforme solo in presenza di specifiche condizioni di imprescindibile esigenza di conservazione dei documenti originali presso l'ufficio emittente – fa salve le disposizioni in materia di dematerializzazione degli atti e dei flussi informativi tra le pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento alle norme del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il “Codice dell'amministrazione digitale” (d'ora in avanti CAD).

Preliminarmente, al fine di poter fornire indicazioni operative a codesti uffici di controllo, con riguardo al trattamento dei documenti informatici, appare utile chiarire il significato di taluni concetti di natura tecnica, contemplati nel CAD.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, lett. p) del CAD definisce **documento informatico** la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

In altri termini, un documento informatico è un file digitale, ovvero una determinata sequenza di valori binari e, pertanto, non è legato al tipo di supporto fisico sul quale è memorizzato. Al contrario, i duplicati di uno stesso documento informatico possono essere memorizzati sul medesimo dispositivo o su supporti fisici diversi mantenendo intatte le caratteristiche dell'originale, trattandosi della medesima sequenza di valori binari.

Il medesimo l'articolo 1, comma 1, lett. p-bis) definisce, invece, **documento analogico** la rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

Ne consegue che qualunque documento non informatico – e, perciò, ogni documento tradizionale o cartaceo – è un documento analogico.

Inoltre, con la locuzione **autenticazione del documento informatico** si intende, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. b) del CAD, la validazione del documento informatico attraverso l'associazione di dati informatici relativi all'autore o alle circostanze, anche temporali, della redazione.

Infatti, analogamente a quanto accade per i documenti cartacei, i documenti informatici possono essere sottoscritti e tale sottoscrizione elettronica è utilizzata quale metodo di identificazione informatica del firmatario del documento.

Al riguardo giova rammentare la distinzione, prevista dal nostro ordinamento, tra:

- **firma elettronica**, definita quale l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica (CAD, articolo 1, comma 1, lett. q);
- **firma elettronica avanzata**, definitiva quale l'insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati (CAD, articolo 1, comma 1, lett. q-bis);

- firma elettronica qualificata, definita quale un particolare tipo di firma elettronica avanzata che sia basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma (CAD, articolo 1, comma 1, lett. r);
- firma digitale, definita quale un particolare tipo di firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici (articolo 1, comma 1, lett. s).

Infine, l'articolo 1, comma 1, lett. v-bis) definisce la posta elettronica certificata come il sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili a terzi.

E' opportuno, altresì, evidenziare la diversa finalità cui assolvono la firma digitale e la posta elettronica certificata, che talora vengono ritenuti dalle amministrazioni strumenti alternativi ugualmente idonei a garantire la validità della documentazione inviata per il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

La prima, infatti, è un meccanismo riconosciuto dall'ordinamento per sottoscrivere, in formato elettronico, un documento informatico; la seconda è un mezzo di trasmissione in grado di identificare univocamente il mittente ed il destinatario di un messaggio di posta elettronica e di attestarne i momenti di invio e ricezione. Ne consegue che, mentre la firma digitale è uno strumento idoneo a comprovare la provenienza e l'autenticità di un documento informatico, la posta elettronica certificata dimostra l'invio e la ricezione del messaggio ma non garantisce, di regola, il contenuto del documento o dei documenti ivi presenti.

Invero, l'articolo 61 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 febbraio 2013, recante "Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche, avanzate, qualificate e digitali", prevede che l'invio tramite posta elettronica certificata possa sostituire, in taluni casi, la firma elettronica avanzata. Tuttavia tale previsione è limitata alla trasmissione mediante casella di posta elettronica certificata personale, di cui all'art. 65, comma 1, lett. c-bis) del CAD. Con la conseguenza che può escludersi dalla predetta fattispecie l'invio effettuato tramite casella di posta elettronica certificata rilasciata ad un soggetto diverso da persona fisica, ivi incluse le pubbliche amministrazioni.

Chiariti i concetti e le distinzioni tra sottoscrizione elettronica di documento informatico e trasmissione mediante posta elettronica certificata, è utile approfondire i profili di efficacia giuridica dei documenti informatici.

A norma dell'articolo 20, comma 1, del CAD il documento informatico da chiunque formato, la memorizzazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all'*articolo 71* sono validi e rilevanti agli effetti di legge.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del CAD *“Il documento informatico sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità”*.

Il successivo comma 2 del suddetto articolo prevede che siano legalmente considerate come riconosciute, ai sensi dell'articolo 2702 del Codice civile, le firme elettroniche che posseggano i requisiti di identificabilità dell'autore, integrità e immodificabilità del documento.

Tra queste, particolare efficacia probatoria è attribuita alla firma digitale, un tipo di firma elettronica basata su un certificato rilasciato da un certificatore qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche. Tale meccanismo di sottoscrizione presenta la caratteristica di assicurare sia l'integrità e l'immodificabilità del documento sottoscritto che l'univoca identificazione del sottoscrittore.

Ad avvalorare l'efficacia riconosciuta al documento informatico firmato, giova rammentare che lo stesso comma 2 in rassegna prevede che l'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria.

Peraltro quanto sopra assume rilievo alla luce di quanto disposto dall'art. 6, comma 3, del decreto legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che in materia di appalti pubblici, nel sostituire l'articolo 11, comma 13, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ha disposto che *“il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata”*.

Posto quanto sopra ed atteso che l'articolo 20 del CAD conferisce espressamente piena efficacia giuridica ai documenti formati e sottoscritti in formato elettronico secondo le regole tecniche indicate dallo stesso codice, appare di tutta evidenza l'idoneità dei documenti originali informatici ai fini dell'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Di particolare interesse appare poi la valutazione dell'efficacia probatoria dei documenti non trasmessi in originale ma in copia.

Al riguardo, con riferimento alla fattispecie dei documenti elettronici che costituiscono copia di originali formati su supporto cartaceo, occorre distinguere la copia informatica di un documento analogico, che costituisce un documento informatico avente *contenuto* identico a quello del documento analogico da cui è tratto (articolo 1, comma 1, lett. i-bis), dalla copia per immagine su supporto informatico di documento analogico, rappresentata dal documento informatico avente *contenuto e forma* identici a quelli del documento analogico originale (articolo 1, comma 1, lett. i-ter).

Infatti il CAD, all'articolo 22, comma 1, dispone che le copie informatiche di documenti analogici hanno piena efficacia, ai sensi degli articoli 2714 e 2715 del Codice civile, se ad essi è apposta o associata una firma digitale o altra firma elettronica qualificata di colui che le spedisce o le rilascia e che la loro esibizione e produzione sostituisce quella dell'originale.

In sostanza la firma apposta o associata alla copia informatica garantisce la conformità della copia all'originale analogico. L'efficacia della predetta garanzia dipende, evidentemente, dall'idoneità del sottoscrittore a garantire la conformità all'originale e, pertanto, la produzione ed esibizione di detto documento sostituisce quella dell'originale.

Il comma 2 del richiamato articolo 22 attribuisce anche alle copie per immagine su supporto informatico di documenti analogici la stessa efficacia probatoria degli originali se la loro conformità è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, con dichiarazione allegata al documento informatico e asseverata secondo le regole tecniche di cui al successivo articolo 71. In questo caso è riconosciuta la stessa efficacia probatoria degli originali, salvo espresso disconoscimento della conformità.

Costituisce fattispecie simmetrica a quella precedente la copia analogica di documento informatico (ossia la sua riproduzione su carta), anche sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale.

Affinché la copia analogica abbia la stessa efficacia probatoria del documento informatico da cui è tratta è necessario, ai sensi del successivo articolo 23, che la conformità all'originale sia attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato. Tuttavia, se la copia è conforme alle vigenti regole tecniche, anche con riguardo alle disposizioni sulla conservazione dell'originale, è sufficiente che la conformità all'originale non sia espressamente disconosciuta.

Una terza fattispecie, invero meno probabile a verificarsi, è quella della copia informatica di documento informatico con la quale si fa riferimento ad un documento informatico avente contenuto identico a quello del documento da cui è tratto su supporto informatico con diversa sequenza di valori binari (articolo 1, comma 1, lett. i-quater). Questo caso si verifica, ad esempio, quando si crea una copia in formato PDF di un file di dati firmato digitalmente al fine di renderlo leggibile agli utenti.

In tale circostanza valgono le considerazioni svolte con riferimento alla copia informatica di documento analogico.

Ciò premesso, alla luce del quadro normativo di riferimento e delle considerazioni sopra esposte, si ritiene di poter fornire le seguenti indicazioni, ai fini del corretto espletamento dell'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile, con riguardo all'efficacia giuridica dei documenti:

1. la trasmissione con mezzi di scambio che garantiscono l'identità del mittente e del destinatario nonché la certezza dell'invio e della ricezione, come la posta elettronica certificata, non conferiscono di per sé efficacia probatoria degli originali ai documenti trasmessi in copia;
2. idocumenti originali informatici, sottoscritti con firma elettronica qualificata o con firma digitale, ovvero con firma elettronica avanzata conforme alle regole tecniche di cui all'articolo 71 del CAD, hanno piena efficacia giuridica e soddisfano il requisito della forma scritta;

3. le copie informatiche di documenti, siano essi in origine analogici oppure informatici, acquistano l'efficacia probatoria degli originali da cui sono tratti se ad esse è apposta (singolarmente, su ciascuna delle copie) o associata (collettivamente, ad un insieme di copie) la firma digitale di persona idonea ad attestare la conformità agli originali;
4. le copie su supporto analogico di documenti informatici, se conformi alle vigenti regole tecniche, anche con riguardo alle disposizioni sulla conservazione dell'originale, hanno la stessa efficacia probatoria degli originali se la loro conformità non è espressamente disconosciuta. Negli altri casi, ovverosia quando gli originali informatici non sono stati formati e non sono conservati nel rispetto delle regole stabilite dal CAD, la conformità agli originali deve essere attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato.

Con riferimento alle copie informatiche, è appena il caso di precisare che sono possibili diverse soluzioni per realizzare l'associazione tra un insieme di documenti e la firma digitale che ne attesti la conformità agli originali.

Infatti, il requisito dell'associazione della firma digitale per attestare la conformità agli originali di un insieme di copie informatiche può essere soddisfatto anche adottando particolari accorgimenti nel messaggio di posta elettronica certificata con cui vengono inviate ovvero in alcuni elementi del messaggio trasmesso con sistemi di cooperazione applicativa.

Corre, altresì, l'obbligo di evidenziare che, nell'ambito delle diverse tipologie di firma elettronica, quella digitale soddisfa il maggior numero dei requisiti di qualità tra quelli previsti dalla normativa vigente ed è equiparabile, a tutti gli effetti, alla sottoscrizione in forma autografa apposta su documenti tradizionali. Diversamente, soluzioni di firma elettronica avanzata o qualificata possono ritenersi accettabili solo se conformi alle regole tecniche dettate con il DPCM 22 febbraio 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 21 maggio 2013, n. 117.

Posto quanto sopra in merito all'efficacia giuridica dei documenti, particolare attenzione va anche posta al mezzo con cui gli stessi sono trasmessi.

Al riguardo, il Capo IV del CAD prescrive che i documenti trasmessi ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale. Tuttavia, con particolare riferimento alle comunicazioni di documenti tra pubbliche amministrazioni, prevede che esse avvengano mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa (espressione che indica particolari meccanismi che consentono di realizzare una connessione diretta tra i distinti sistemi informatici delle amministrazioni).

Determinate cautele, infine, sono richieste per la trasmissione telematica di comunicazioni per le quali occorrono una ricevuta di invio e una ricevuta di consegna, ai fini della decorrenza di termini di decadenza connessi all'esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile. In questa circostanza l'art. 48 del CAD prescrive che la trasmissione avvenga, mediante posta elettronica certificata o mediante soluzioni di cooperazione applicativa che implementino soluzioni idonee ad attestare i riferimenti temporali di invio e ricezione dei documenti.

Una fattispecie particolare, peraltro oggetto di numerosi quesiti, è quella della trasmissione in forma non telematica di documenti informatici. È il caso, ad esempio, in cui documenti informatici memorizzati su un CD-ROM, o un altro supporto analogo, vengano trasmessi nelle forme tradizionali quali allegati di una nota cartacea.

In questa circostanza, la validità della trasmissione andrebbe valutata con le normali cautele adottate per stabilire l' idoneità dell'invio nelle forme tradizionali (posta ordinaria, posta raccomandata, consegna a mano, ecc.) a soddisfare i caratteri di certezza dell'invio e della ricezione richiesti. Mentre l'efficacia giuridica dei documenti informatici allegati risponde ai requisiti di validità della sottoscrizione elettronica degli stessi illustrati nella presente circolare.

In ogni caso, il ricorso a questa forma di trasmissione "ibrida" (lettera cartacea con allegati elettronici), non espressamente prevista dalle norme, troverà giustificazione solo se la dimensione dei documenti da inviare sia superiore alla dimensione massima dei messaggi ammessa dal sistema di posta elettronica certificata e non sia in palese contrasto con le disposizioni del Capo IV del CAD.

In secondo luogo, l'indicazione degli allegati contenuta nella nota di trasmissione dovrebbe far riferimento al supporto di memorizzazione contenente i documenti elettronici e non direttamente agli stessi, in quanto alla ricezione della nota è possibile verificare solo la presenza del supporto e non anche i file ivi memorizzati.

In considerazione di quanto sopra rappresentato, codesti uffici potranno validamente accettare la documentazione pervenuta per il controllo di regolarità amministrativa e contabile trasmessa in conformità alle norme vigenti, come in dettaglio illustrate nella presente circolare.

Ciò tanto più che ai sensi del citato articolo 47, comma 1, del CAD, come modificato dall'art. 32, comma 1, lett. a), del D. Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, *"le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa e sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza"*. Peraltro, ai sensi del successivo comma 1 bis del medesimo articolo, introdotto dal già citato decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, l'inosservanza della disposizione in parola, ferma restando la responsabilità per danno erariale, comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare.

I meccanismi sopra illustrati, unitamente all'adozione del sistema di contabilità economica patrimoniale integrata SICOGE, che a decorrere dal 1° gennaio 2013, tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, incluse le articolazioni periferiche, sono tenute ad utilizzare, ai sensi dell'articolo 6, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135, consentono di ritenere scongiurato il rischio di eventuali duplicazioni di pagamenti a carico del bilancio dello Stato, fino ad oggi evitate, con l'annullamento o l'obliterazione della documentazione giustificativa in formato cartaceo.

Ovviamente, venendo meno il documento analogico, l'esito positivo del controllo non sarà più attestato dalla materiale apposizione del timbro recante il visto di regolarità amministrativa e contabile, ma attraverso l'utilizzo dell'apposita funzione disponibile sul sistema di gestione documentale.

Si rappresenta, infine, agli uffici di controllo in indirizzo che sono in corso approfondimenti con la Corte dei Conti per definire gli opportuni canali di trasmissione degli atti soggetti al controllo della medesima, ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n.20.

Il Ragioniere Generale dello Stato

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a cursive name.