



ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
PER OPERATORI E RESPONSABILI  
DELLA CONSERVAZIONE DIGITALE

VADEMECUM

PER L'ADEGUAMENTO DEL 12 AGOSTO

AL DPCM 13.11.2014  
(Digitalizzazione dei documenti nella PA)

A cura di Alessandra Foschetti, direttivo ANORC  
Francesca Cafiero, Ufficio Presidenza ANORC  
con la supervisione dell'Avv. Andrea Lisi, Presidente ANORC Professioni

## Sommario

INTRODUZIONE .....	3
PRIMA PARTE: APPROFONDIMENTO NORMATIVO .....	6
1. Struttura del DPCM 13/11/2014 .....	6
2. Il sistema di gestione informatica dei documenti .....	7
3. La formazione dei documenti amministrativi informatici .....	9
4. Immodificabilità e integrità .....	10
5. Elementi che concorrono alla formazione del documento amministrativo informatico .....	11
6. Copie su supporto informatico di documenti amministrativi analogici .....	12
7. La conservazione dei documenti amministrativi informatici .....	14
SECONDA PARTE: INDICAZIONI OPERATIVE .....	16
1. Gestione documentale a norma .....	18
2. Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni .....	18
<i>Per le comunicazioni tra pubbliche amministrazioni il CAD prevede due possibili canali: la posta elettronica certificata e la cooperazione applicativa. A garanzia della fluidità dei processi di comunicazione, prescrive inoltre che le amministrazioni si dotino di sistemi di protocollo e gestione documentale interoperabili. Ogni messaggio protocollato in uscita deve riportare alcune informazioni accessorie di natura archivistica, utilizzabili per facilitare il trattamento dei documenti da parte del sistema ricevente.</i> .....	18
3. Sistemi di identificazione e presentazione delle istanze online .....	19
4. La pubblicazione dei documenti sul sito istituzionale .....	20
L'art. 10 D.lgs. 97/2016 prevede inoltre l'obbligo di pubblicazione dei nominativi dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati soggetti a pubblicazione obbligatoria in base al decreto trasparenza, D.Lgs. 33/2013, pertanto l'ente dovrà provvedere alla loro individuazione .....	21
5. Conservazione digitale .....	21
6. Professionalità e competenze interne .....	22

## VADEMECUM PER L'ADEGUAMENTO AL DPCM 13.11.2014

### INTRODUZIONE

Il 12 agosto una nuova stella nel firmamento normativo illuminerà il cammino delle pubbliche amministrazioni lungo la strada dello sviluppo *digitale* del Paese. L'adeguamento al DPCM del 13 novembre 2014 - contenente le "Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni" - in vigore dall'11 febbraio 2015, scadrà di fatto il prossimo mese e la vicinanza di tale appuntamento con la notte delle stelle cadenti può essere forse interpretata come un chiaro "segno" della volontà del legislatore di proseguire verso la totale dematerializzazione dei processi amministrativi. Nell'ultimo quindicennio la predisposizione di tale iter è stata gerarchicamente scandita dall'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale e dei relativi decreti tecnici (ci si riferisce nello specifico, oltre al decreto precedentemente menzionato, a quelli del 3 dicembre 2013, in materia rispettivamente di protocollo informatico e sistema di conservazione)<sup>1</sup>. Tale percorso si è rivelato tutt'altro che lineare, complicato dalla continua tendenza al riordino e alla razionalizzazione della *governance* del digitale, stimolata non ultimo dalla recente introduzione di nuovi strumenti normativi di matrice europea e nazionale (il regolamento europeo eIDAS, i decreti relativi a SPID, ma pure la normativa relativa alla trasparenza e anticorruzione modificata dal recente D.Lgs. 97/2016). La necessità di allineare la nostra normativa a quella europea ha comportato la discussione della bozza di modifica al CAD da parte delle Camere, in atto già da diversi mesi.

Questa la dimensione normativa entro la quale si colloca l'imminente adeguamento. Tuttavia non si tratta dell'unica dimensione da percepire o alla quale occorrerebbe prestare attenzione. A ben vedere, è opportuno considerare parimenti l'*humus culturale* nel quale si dovrebbe innestare la prossima scadenza.

---

<sup>1</sup> L'adeguamento per i due decreti era/è previsto rispettivamente per l'11 ottobre 2015 e per il 20 aprile 2017. Quest'ultima scadenza è da ritenere valida esclusivamente per le pubbliche amministrazioni già allineate alle disposizioni della delibera CNIPA n.11 del 2004.

Adeguarsi alla normativa dovrebbe significare anche (e soprattutto) entrare (o essere già entrati, oramai) nell'ottica di un nuovo concetto, proprio della cultura digitale, quello di "sistema", in grado di permeare a livello mentale e operativo ogni P.A., di qualsiasi dimensione. Ebbene, un'utile definizione in grado di farci comprendere concretamente che cosa s'intenda per "sistema" non proviene curiosamente né da una delle normative tecniche, né è il frutto della traduzione di un qualche standard internazionale adattato al contesto autoctono. È sufficiente richiamare la definizione formulata nel 1623 da Galileo Galilei (rimanendo in tema di stelle!). Una definizione di carattere scientifico dunque, a conferma di quanto talune impostazioni metodologiche possano essere universalmente condivisibili e utilizzabili, indipendentemente dai confini settoriali o temporali. Già il nostro scienziato definiva un sistema come "una pluralità di elementi materiali" (e noi potremmo aggiungere *immateriali*, in considerazione delle caratteristiche proprie del digitale) "coordinati tra loro in modo da formare un complesso organico, soggetto a determinate regole". Dunque è proprio il coordinamento, secondo "determinate regole", a rendere dei semplici elementi scollegati tra loro un organismo, per quanto complesso, pulsante e vivo, ma soprattutto armonico ed equilibrato. Se rapportata alla P.A. tale definizione assume significati di particolare importanza, specie se riferita allo sviluppo di un corretto atteggiamento, professionale (e certamente culturale) nei confronti del prossimo adeguamento. Le regole e le procedure che governano i processi documentali dovrebbero essere accolte con chirurgica attenzione, in quanto basi strutturali dei sistemi, a loro volta presupposto e obiettivo del corretto funzionamento della pubblica amministrazione. È chiaro altresì che per definire un sistema e caratterizzarlo ci debba essere una volontà organizzatrice che seleziona e armonizza i diversi elementi e strumenti per renderli funzionali al raggiungimento di un obiettivo individuato e condiviso: le diverse figure dirigenziali demandate ad assolvere specifici compiti nell'ambito delle reciproche responsabilità assumono in questo un ruolo cruciale e propulsore rispetto alle novità proposte dal legislatore.

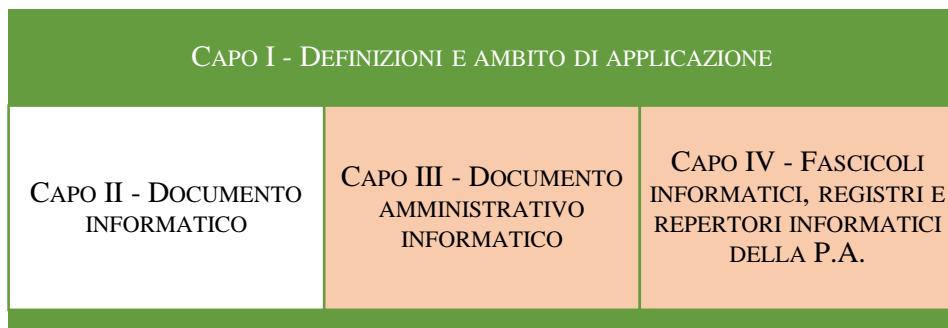
Di seguito una sorta di *vademecum*, corredata da mappe concettuali, in grado di fornire uno sguardo d'insieme dei contenuti del DPCM del 13/11/2014 relativi alla formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché alla

formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, con specifico riguardo per questi ultimi.

## PRIMA PARTE: APPROFONDIMENTO NORMATIVO

a cura di **Francesca Cafiero**

### 1. Struttura del DPCM 13/11/2014



Tutti e tre i decreti tecnici condividono l'apparato degli allegati:

- 
- ALLEGATI TECNICI**
- 
- 1. GLOSSARIO/DEFINIZIONI*
- 
- 2. FORMATI*
- 
- 3. MISURE, STANDARD, SPECIFICHE TECNICHE*
- 
- 4. SPECIFICHE TECNICHE DEL PACCHETTO DI ARCHIVIAZIONE*
- 
- 5. METADATI*
- 

Le disposizioni che interessano direttamente lo strumento e il residuo delle diverse attività amministrative fanno riferimento al **capo III**, che tratta del documento amministrativo informatico, e al **capo IV**, che tratta dei fascicoli informatici, dei registri e dei repertori informatici della pubblica amministrazione.

## 2. Il sistema di gestione informatica dei documenti



La corretta formazione del documento non può prescindere dalla contestualizzazione entro il sistema di gestione documentale, così come indicato dall'**art. 9, comma 3**. Per la definizione degli obiettivi, che un servizio archivistico<sup>2</sup> correttamente progettato e sviluppato è chiamato a perseguire, occorre richiamare l'art. 52 del DPR 445/2000:

- a) garantire la sicurezza e l'integrità del sistema;
- b) garantire la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita;
- c) fornire informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali;
- d) consentire il reperimento delle informazioni riguardanti i documenti registrati;
- e) consentire, in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni del sistema da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;
- f) garantire la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.

Entro ottobre 2015 si rendeva necessario completare l'adeguamento e l'adozione del sistema di gestione e del protocollo informatico nelle pubbliche amministrazioni. Per la definizione dei confini

<sup>2</sup> Per la definizione di “gestione informatica dei documenti” si rinvia all’art.1, lett. u del Codice dell’Amministrazione digitale: «l’insieme delle attività di registrazione, segnatura di protocollo, classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni tramite sistemi informatici».

del sistema, delle figure che vi collaborano e degli strumenti che ne consentono la gestione è sufficiente richiamare i contenuti dell'allegato 1 delle regole tecniche. I confini del sistema coincidono con quelli dell'AOO<sup>3</sup>, laddove l'amministrazione sia in grado di individuare «*un insieme di funzioni e di strutture, che opera su tematiche omogenee e che presenta esigenze di gestione della documentazione in modo unitario e coordinato*».

All'interno di tali confini il ruolo cruciale è quello rivestito dal Responsabile della gestione documentale<sup>4</sup>, incaricato di redigere lo strumento principe di tutte le attività, ossia il Manuale di Gestione, un documento informatico contenente la descrizione dettagliata dell'intero sistema. Importante è, inoltre, la sua collaborazione con il Responsabile della conservazione, altra figura apicale preposta specularmente al sistema di conservazione dei documenti interno alla stessa organizzazione amministrativa, ai fini dell'interazione dei due sistemi e del corretto svolgimento del ciclo di gestione documentale. È importante precisare che il legislatore ha previsto nello specifico per le Pubbliche Amministrazioni che i due ruoli possano essere rivestiti dal medesimo soggetto (ai sensi dell'art. 7, comma 4, del DPCM 3/12/2013 in materia di sistema di conservazione). Inoltre, per quanto concerne unicamente la responsabilità del sistema di gestione, per rispondere alle esigenze derivate dall'intrinseca complessità di alcune organizzazioni, formate da più AOO, il legislatore ha previsto la nomina di una figura di secondo livello rispetto al RdG, ossia il Coordinatore della gestione documentale<sup>5</sup>.

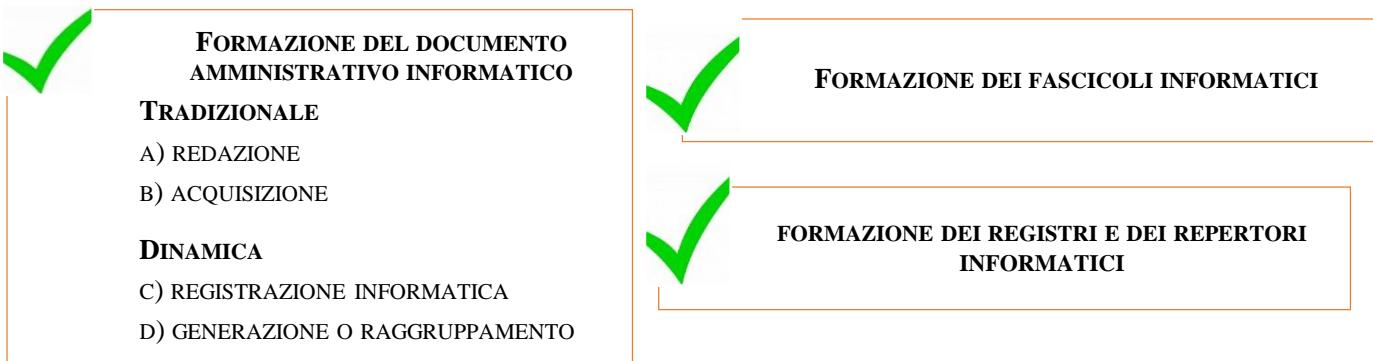
---

<sup>3</sup> Insieme di unità organizzative dell'amministrazione che usufruiscono, in modo omogeneo e coordinato, degli stessi servizi di gestione dei flussi documentali. In particolare, all'interno di una AOO esiste un solo servizio di protocollazione informatica dei documenti in entrata e in uscita che adotta un unico registro generale di protocollo.

<sup>4</sup> Definito nell'allegato 1 delle Regole Tecniche, come: «*un dirigente o funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica, preposto al servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi [...] che produce il pacchetto di versamento ed effettua il trasferimento del suo contenuto nel sistema di conservazione*», è importante considerare come già nella definizione della figura del Responsabile, il legislatore abbia inteso sottolineare preciupamente, tra le tante mansioni attribuitegli, il delicato compito di interazione con la pars conservativa.

<sup>5</sup> Definito nell'allegato 1 delle Regole Tecniche, come: «*responsabile della definizione di criteri uniformi di classificazione ed archiviazione nonché di comunicazione interna tra le AOO [...] nei casi di amministrazioni che abbiano istituito più Aree Organizzative Omogenee*».

### 3. La formazione dei documenti amministrativi informatici



Rispetto alle modalità di formazione del documento informatico, il decreto prevede sostanzialmente l’evoluzione di alcuni dei concetti già espressi nel Codice dell’Amministrazione digitale. La casistica contempla quattro principali modalità di redazione, descritte nell'**art. 3 comma 1**, ascrivibili fondamentalmente a due tipologie: una tradizionale e una dinamica. La tradizionale prevede al punto a) la redazione del documento «*tramite l’utilizzo di appositi strumenti software*» (è il caso dei “classici” strumenti di videoscrittura); al punto b) si prevede invece sia «*l’acquisizione di un documento informatico per via telematica o su supporto informatico, oppure l’acquisizione della copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico, o ancora l’acquisizione della copia informatica di un documento analogico*» (quindi anche, ad esempio, tramite il “classico” scanner).

Ai punti c) e d) sono descritte invece le modalità di formazione “dinamiche”, che rappresentano una sorta di evoluzione del concetto tradizionale di formazione. Il legislatore prevede al punto c) che i documenti informatici possano nascere anche dalla «*registrazione informatica delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all’utente*»; ciò presuppone l’autenticazione dell’utente in perfetta armonia con l’attuale evoluzione dello scenario relativo allo SPID, il sistema pubblico di identità digitale, che consentirà l’accesso in sicurezza a tutti i siti web che erogano servizi online. Il punto d) rappresenta un’ulteriore evoluzione del concetto prevedendo «*la generazione o*

*raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più basi dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica», è questo il caso del registro di protocollo informatico.*

Gli strumenti informatici mediante i quali sono formati gli originali della Pubblica Amministrazione sono indicati nel Manuale di Gestione, ai sensi dell'**art 9, comma 2 del DPCM 13 novembre 2014**.

Si prevedono inoltre modalità di formazione distinte e speculari per i fascicoli informatici (**art. 13**) e i registri e i repertori informatici (**art.14**).

#### 4. Immodificabilità e integrità



È possibile garantire le caratteristiche di immodificabilità e integrità del documento amministrativo informatico, secondo quanto previsto dall'**art. 9 comma 5** del menzionato decreto, tramite le modalità già individuate per il documento informatico, di cui all'art. 3, distinte in base alle modalità di formazione, nonché con la sua «*registrazione nel registro di protocollo, negli ulteriori registri, nei repertori, negli albi, negli elenchi, negli archivi o nelle raccolte di dati contenute nel sistema di gestione informatica dei documenti di cui al comma 3*»; si ribadisce la funzione strategica dell'atto di registrazione a protocollo, che scandisce l'entrata ufficiale del documento nel corpus archivistico dell'ente e il ruolo di atto pubblico di fede privilegiata del registro.

Ma a che cosa corrispondono concretamente queste caratteristiche, fondamentali per il documento ai fini del suo valore probatorio? Il legislatore ne fornisce la definizione nell'allegato 1:

«**Immodificabilità**: caratteristica che rende il contenuto del documento informatico non alterabile nella forma e nel contenuto durante l'intero ciclo di gestione e ne garantisce la staticità nella conservazione del documento stesso»;

«**Integrità** insieme delle caratteristiche di un documento informatico che ne dichiarano la qualità di essere completo ed inalterato».

Il **comma 2 dell'art. 3** dello stesso DPCM 13 novembre 2014 stabilisce che il documento informatico assume la caratteristica di immodificabilità se formato (durante la fase di gestione, quindi) in modo che «*forma e contenuto non siano alterabili durante le fasi di tenuta e accesso e ne sia garantita la staticità nella fase di conservazione*»: dunque la staticizzazione del documento deve necessariamente avvenire prima del suo invio in conservazione.

## 5. Elementi che concorrono alla formazione del documento amministrativo informatico



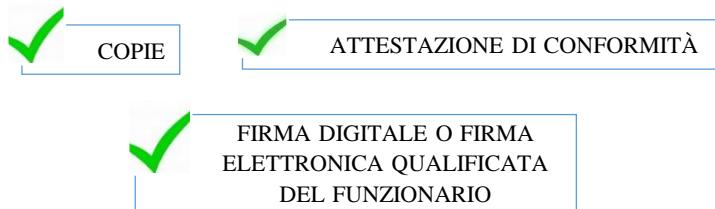
Il legislatore specifica nell'**art. 9** delle citate Regole tecniche quali siano gli ulteriori elementi imprescindibili che concorrono alla corretta formazione del documento amministrativo informatico:

- la scelta del formato (**comma 6**)
- la definizione dell'insieme minimo dei metadati (**commi 7, 8, 9**).

Parimenti, l'**art. 13** prescrive il corredo di metadati per la corretta formazione del fascicolo amministrativo informatico.

Come già osservato, tali elementi sono oggetto rispettivamente degli allegati tecnici 2 e 5 delle regole tecniche, che orientano nella scelta.

## 6. Copie su supporto informatico di documenti amministrativi analogici



All'art.10 delle Regole tecniche si riportano invece le indicazioni per la corretta formazione e gestione delle copie su supporto informatico di documenti amministrativi analogici. Si prevede che l'attestazione di conformità della copia informatica di un documento amministrativo analogico «*di cui all'art. 23 -ter, comma 3, del Codice*», possa essere effettuata:

- per raffronto dei documenti
- attraverso certificazione di processo.

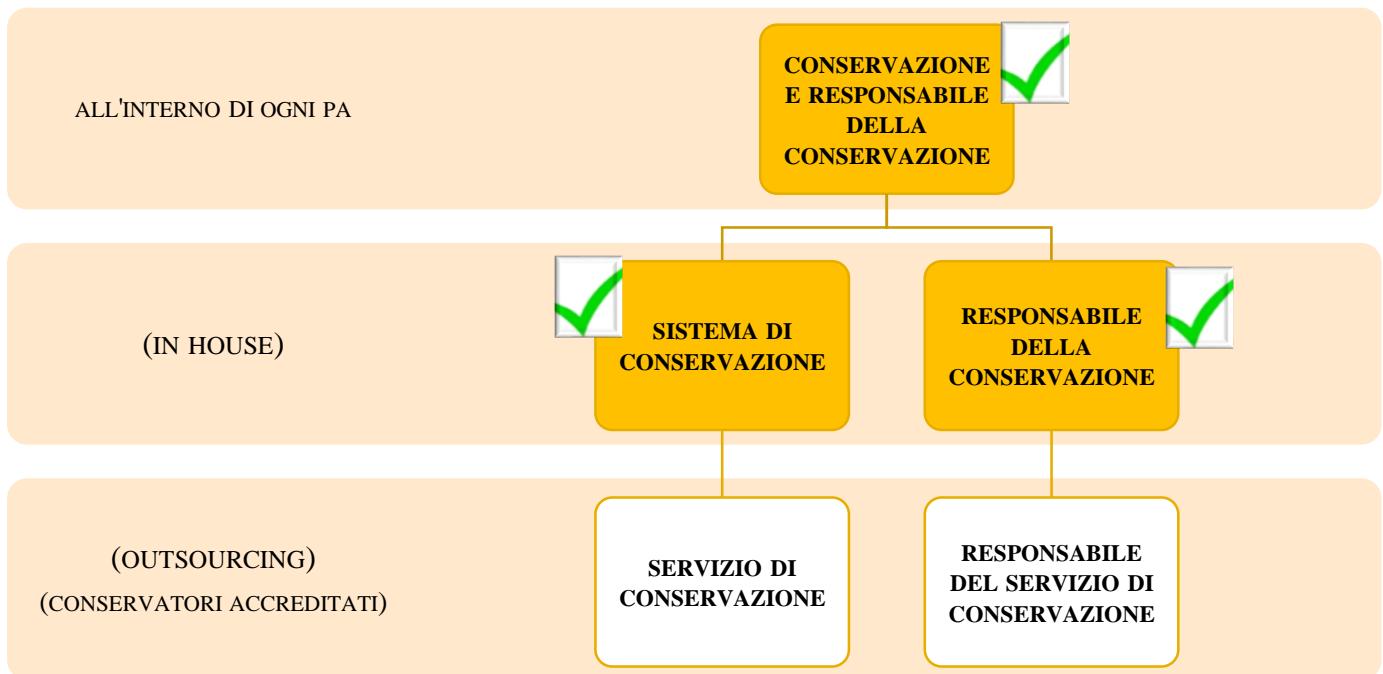
Tale attestazione può essere a sua volta:

- comma 1: «*inserita nel documento informatico contenente la copia informatica. Il documento informatico così formato è sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata del funzionario delegato*»;
- comma 2: «*prodotta come documento informatico separato contenente un riferimento temporale e l'impronta di ogni copia. Il documento informatico prodotto è sottoscritto con firma digitale o con firma elettronica qualificata del funzionario delegato*».

Nel citato articolo 4 si distinguono inoltre 3 tipologie di copia, o più esattamente due tipologie riferibili alla copia e una al duplicato. Il legislatore, tuttavia, non ha solo ribadito quanto già espresso nel CAD agli artt. 22, 23, 23 bis, 23-ter, ma ha stabilito forme di certificazione e di acquisizione automatica di estratti e copie di documenti originariamente analogici o nativamente informatici.

Tali processi dovranno essere garantiti da certificatori che saranno in grado di validarli per renderli inoppugnabili.

## 7. La conservazione dei documenti amministrativi informatici



Al comma 3 del citato articolo 3 del decreto, il legislatore ha previsto che «*il documento informatico, identificato in modo univoco e persistente, è memorizzato in un sistema di gestione informatica dei documenti o di conservazione la cui tenuta può anche essere delegata a terzi*». La “o” esclusiva sembrerebbe far pensare che la conservazione possa essere opzionale. Naturalmente così non è: la conservazione deve essere intesa come *anticipata* per formare correttamente il documento, nei casi in cui il sistema di gestione non sia in grado di garantire la staticizzazione dello stesso (ciò riguarda generalmente i privati). Di fatto la rappresentazione di atti, fatti, dati se non resa statica e immodificabile non assume un suo valore documentale, ed è nulla dal punto di vista probatorio.

Come già osservato, il Responsabile della Conservazione deve necessariamente essere nominato all'interno della struttura amministrativa ed è colui che presiede il sistema, anche qualora il servizio sia affidato all'esterno a un conservatore accreditato<sup>6</sup>.

Il Responsabile del *servizio* di conservazione è dunque una figura distinta e opzionale rispetto al Responsabile interno della PA, al quale si potrà rivolgere per affidare in tutto o in parte il processo di conservazione. L'interazione tra i due Responsabili porterà alla definizione dei termini dell'esternalizzazione del servizio di conservazione, nell'ambito della definizione degli accordi di versamento.

Lo stesso decreto prescrive le modalità per il trasferimento dei singoli documenti, nonché dei fascicoli e delle aggregazioni documentali (e del relativo corredo di metadati), nel sistema di conservazione (**artt. 11 e 15**), passaggio cruciale per la corretta conservazione delle memorie digitali, per il quale si deve operare un collegamento sistematico con le regole tecniche in materia di conservazione.

---

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 5, comma 3 del dpcm 3/12/2013 in materia di sistema di conservazione: «Le pubbliche amministrazioni realizzano i processi di conservazione all'interno della propria struttura organizzativa (in house) o affidandoli a conservatori accreditati, pubblici o privati (in outsourcing) [...]».

## SECONDA PARTE: INDICAZIONI OPERATIVE

a cura di Alessandra Foschetti

*La scadenza dell'agosto 2016 non è limitata alla "digitalizzazione" dei documenti analogici della PA: è l'ultimo tassello di un quadro complessivo di adempimenti tecnici e organizzativi che si sono succeduti in questi ultimi tre anni.*

Entro il 12 agosto 2016 le pubbliche amministrazioni e i soggetti tenuti all'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)<sup>7</sup> dovranno aver completato il processo di dematerializzazione documentale e aver adottato un sistema di gestione dei documenti in **formato esclusivamente elettronico**.

Tale scadenza, prescritta dalle “Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni” (DPCM 13 novembre 2014) è l'ultimo tassello, annunciato come “la fine dell'analogico nella pubblica amministrazione”, dopo le scadenze “parziali” precedenti: per esempio entro ottobre 2015 occorreva adeguare il sistema di gestione dei flussi documentali integrandoli con il protocollo informatico e con la conservazione a norma dei documenti informatici<sup>8</sup>.

Sulle conseguenze legate all'inadempimento di questa scadenza si è già ampiamente discusso<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Pubbliche amministrazioni, società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, privati nonché, secondo quanto previsto dal comma 4° dell'art. 2, “[...] altri soggetti, a cui è eventualmente affidata la gestione o la conservazione dei documenti informatici”, come nel caso di esternalizzazione della conservazione dei documenti informatici.

<sup>8</sup> A meno che gli stessi soggetti non abbiano adottato un sistema di conservazione realizzato secondo la Delibera Cnipa del 2004, ipotesi in cui dovranno adeguare tale sistema al DPCM 3 dicembre 2013 entro aprile 2017.

<sup>9</sup> L'adeguamento al DPCM 13 novembre 2014 è necessario per rendere “il documento informatico da chiunque formato, la memorizzazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici [...] validi e rilevanti agli effetti di legge” (articolo 20, comma 1); inoltre consente di adempiere “gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti previsti dalla legislazione vigente [...] a mezzo di documenti informatici” (articolo 20, comma 5-bis); attribuisce alle “copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico” la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono tratte, potendo sostituire questi ultimi “ad ogni effetto di legge” ed essere

In questa sede si elencano per sommi capi alcuni degli elementi che l'ente dovrebbe verificare affinché il riordino e la razionalizzazione della governance del digitale avvenga in coerenza giuridica e organizzativa rispetto alla normativa contenuta nel CAD e a quella tecnica che si è andata recentemente completando (vedi fig. 1).

## TO DO List

### Gli adempimenti per la Pubblica Amministrazione (agosto 2016)



#### Documenti amministrativi da adottare

- Manuale di gestione documentale: obbligatorio. Aggiornato alle Regole tecniche di cui al DPCM 13 novembre 2014
- Manuale della conservazione: obbligatorio, da definire rispetto al modello organizzativo adottato (art. 44bis del CAD)
- Regolamento per la pubblicazione dei documenti online: eventuale, per garantire il rispetto della normativa trasparenza, tutela dei dati, ecc.



#### Adeguamento delle banche dati

- Verifica del livello di interoperabilità delle banche dati
- Adozione di soluzioni tecnologiche che consentano il dialogo in cooperazione applicativa
- Verifica delle misure di sicurezza adottate a tutela dei dati contenuti, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali
- Definizione policy per aggiornamento e pubblicazione dei dati nel rispetto della normativa sulla trasparenza

#### Il formato dei documenti amministrativi

- Definizione delle regole di validazione del documento: mappatura del processo di creazione, firme
- Creazione di documenti informativi validi: mappatura dei processi
- Verifica degli strumenti di ricezione e delle istanze: i livelli dello SPID
- Strumenti di ricezione delle istanze online e integrati con sistema di archiviazione e con le altre banche dati (completamento dati già in possesso)

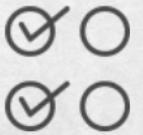
#### Sistemi di registrazione e archiviazione documentale

- Sistema di protocollo generale conforme alle indicazioni della normativa
- Ulteriori sistemi di registrazione: censimento dei protocolli particolari e verifica delle caratteristiche
- Adozione della corretta soluzione di archiviazione documentale e di un modello organizzativo predefinito



#### Individuazione figure professionali

- Responsabile della conservazione
- Responsabile della protezione dei dati personali;
- Responsabile della Gestione documentale
- Responsabile della sicurezza informatica / Responsabile dei sistemi informativi automatizzati.



**Figura 1. Adempimenti CAD e regole tecniche**

“idonee ad assolvere gli obblighi di conservazione previsti dalla legge” (articolo 22); attribuisce ai “duplicati informatici [...] il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, del documento informatico da cui sono tratti” (articolo 23-bis); attribuisce alle “copie su supporto informatico di documenti formati dalla pubblica amministrazione in origine su supporto analogico ovvero da essa detenuti [...] il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, degli originali da cui sono tratte” (articolo 23-ter); consente infine la conformità dei procedimenti amministrativi “ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico” (articolo 41).

## 1. Gestione documentale a norma

Con gestione documentale si fa riferimento all'insieme delle attività di registrazione, segnatura di protocollo, classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento e conservazione, dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni tramite sistemi informatici.

Almeno i seguenti elementi dovrebbero essere verificati:

- Sistema di Protocollazione conforme alle Regole tecniche per il Protocollo informatico (DPCM 3 dicembre 2013, che prevede, ad esempio, il superamento totale di sistemi di registrazione precedenti, il censimento dei sistemi di protocollazione *particolari* che devono comunque possedere le caratteristiche tecniche descritte dal decreto in materia di protocollo informatico, oppure l'invio in conservazione del registro giornaliero di protocollo, ecc.).
- Gestione di documenti informatici e non cartacei: adozione di un modello organizzativo (flussi, figure professionali, soluzione di gestione e conservazione documentale) che ne consenta la formazione e validazione conformemente alle regole tecniche del DPCM 13 novembre 2014 e dei DPCM del 3 dicembre 2013.
- Adozione e costante aggiornamento delle regole di gestione e archiviazione tramite provvedimenti obbligatori quali il manuale di gestione documentale e il manuale di conservazione, loro diffusione e pubblicazione. Possibile adozione di ulteriori strumenti a garanzia della gestione uniforme e corretta (es. il “Regolamento per la pubblicazione all’albo”) ovvero adozione di strumenti di dematerializzazione amministrativa quali misure per la prevenzione della corruzione da inserire nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;
- Adozione di un sistema di gestione a norma e sua integrazione con ogni applicazione che produce o riceva documenti informatici, per consentire la formazione e la futura conservazione dei fascicoli e la validità del valore probatorio dei documenti nel tempo.

## 2. Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni

*Per le comunicazioni tra pubbliche amministrazioni il CAD prevede due possibili canali: la posta elettronica certificata e la cooperazione applicativa. A garanzia della fluidità dei processi di comunicazione, prescrive inoltre che le amministrazioni si dotino di sistemi di protocollo e gestione*

*documentale interoperabili. Ogni messaggio protocollato in uscita deve riportare alcune informazioni accessorie di natura archivistica, utilizzabili per facilitare il trattamento dei documenti da parte del sistema ricevente.*

In questo ambito il Garante Privacy ha emanato, il 2 luglio 2015, un provvedimento a completamento delle disposizioni già riportate nel CAD, “Misure di sicurezza e modalità di scambio dei dati personali tra amministrazioni pubbliche”.

Per rendere fruibili i dati ad altre pubbliche amministrazioni, gli enti dovranno utilizzare le seguenti soluzioni tecniche e organizzative, adeguando le banche dati affinché sia possibile:

- l'accesso via web, attraverso il sito istituzionale dell'ente oppure un sito tematico appositamente predisposto o altre applicazioni software;
- l'accesso in modalità di cooperazione applicativa.

Le amministrazioni possono utilizzare modalità alternative, laddove si presentino documentabili vantaggi economici o la situazione infrastrutturale e organizzativa non consenta l'adozione di quelle indicate (in particolari situazioni in cui la mole di dati da comunicare sia limitata e in linea di massima la comunicazione sia sporadica).

In ogni caso è obbligatoria per l'ente la verifica che i propri sistemi informativi siano conformi alle disposizioni contenute nel Codice della Privacy: la gestione dei profili di autorizzazione o la verifica di accessi anomali sono operazioni possibili solo se la pubblica amministrazione ha un livello adeguato di attuazione delle misure di sicurezza ivi previste.

### **3. Sistemi di identificazione e presentazione delle istanze online**

*Il 15 marzo 2016 si è avviata la sperimentazione di SPID (Sistema Pubblico d'Identità Digitale) che permette l'identificazione dei cittadini e delle imprese in rete. Sempre in tema di identificazione elettronica, il regolamento europeo eIDAS già vigente introduce e norma le condizioni per il riconoscimento reciproco tra gli Stati Membri anche degli strumenti di identificazione elettronica e*

*le regole comuni per le firme elettroniche, i sigilli elettronici, l'autenticazione dei siti web, i servizi di recapito elettronico certificato e altri servizi fiduciari.*

L'introduzione del Sistema pubblico per l'identità Digitale (SPID) per l'erogazione dei servizi online da parte di una PA non è solo una questione tecnologica, ma richiede la definizione di regole certe da adottare all'interno dell'ente, quali ad esempio:

- stabilire il livello di identificazione (sicurezza) richiesto in base alla tipologia e ai contenuti dell'istanza;
- adottare strumenti di semplificazione amministrativa nella creazione dei form online e dei moduli online, a presidio dell'intero processo (evitare il trasferimento online di processi cartacei);
- integrare gli strumenti di ricezione delle istanze online con sistemi di gestione e archiviazione validi;
- procedere a una revisione delle policy adottate dall'ente per il trattamento dei dati personali, laddove l'autenticazione a un servizio online dovrebbe prevedere il trattamento esclusivamente di dati di identificazione adeguati, pertinenti e non eccedenti il servizio stesso.

#### **4. La pubblicazione dei documenti sul sito istituzionale**

*Oltre alla pubblicazione dei dati di cui al d.lgs. n. 33/2013 nella sezione denominata “Amministrazione trasparente”, resta l’obbligo di “affissione” degli atti all’albo online, che svolge funzioni diverse. Alcuni dati relativi agli atti che devono essere pubblicati nell’albo online (quali avvisi, bandi di gara, appalti, bandi di concorso per l’assunzione di personale) devono comunque essere pubblicati anche in formato di tipo aperto nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale dell’ente, ai sensi della legge n. 190/2012 e del d.lgs. n. 33/2013.*

In base alle previsioni dell'art. 54, comma 4 del CAD, la pubblicazione on-line di provvedimenti o atti amministrativi, o la loro comunicazione, implica l'assunzione da parte dell'amministrazione di una garanzia di conformità delle informazioni rispetto a quelle contenute nei provvedimenti originali. Nel momento in cui (dal 12 agosto 2016!) si produrranno provvedimenti esclusivamente in formato

digitale, occorrerà verificare il formato dei documenti pubblicati online e l'adozione di tutte le misure a garanzia dell'integrità, provenienza e immodificabilità dei dati pubblicati. Tale previsione è di particolare interesse per gli albi online, laddove non si potrà più fare riferimento (semmari si fosse fatto) a "originali cartacei" consultabili altrove.

L'art. 10 D.lgs. 97/2016 prevede inoltre l'obbligo di pubblicazione dei nominativi dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati soggetti a pubblicazione obbligatoria in base al decreto trasparenza, D.Lgs. 33/2013, pertanto l'ente dovrà provvedere alla loro individuazione.

## 5. Conservazione digitale

Il "sistema di conservazione" assicura le caratteristiche di integrità, autenticità, sicurezza, immodificabilità e leggibilità dei dati nel tempo. La normativa del CAD e regolamentare indica regole, procedure, tecnologie e modelli organizzativi da adottare affinché tale processo avvenga correttamente.

Le Regole tecniche del DPCM 3 dicembre 2013 disciplinano il sistema di conservazione - che opera su modelli organizzativi esplicitamente definiti dal CAD (art. 44 bis) -, come pure il provvedimento regolamentare in analisi, il DPCM 13 novembre 2014, all'art. 3 commi 4, 5 e 6 elenca le operazioni idonee ad assicurare le caratteristiche di "immodificabilità" e "integrità" dei documenti informatici.

Dal momento in cui i documenti dovranno essere prodotti originariamente in modalità informatica, è obbligatorio che la loro conservazione permanente avvenga con modalità digitali a norma. Si presume che ad oggi le PA abbiano adottato modelli organizzativi di conservazione adeguati a quanto richiesto dalla legge, a garanzia della disponibilità dei documenti verso i cittadini: "... *non si può disegnare nessun processo di digitalizzazione senza aver anche pensato alle strategie di conservazione, perché sarebbe come costruire un edificio senza aver pensato alle sue fondamenta*"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> "Conservazione digitale, tutte le nuove norme che minacciano il mercato" di Andrea Lisi e Silvia Riezzo, Associazione Anorc - 22 luglio 2016 - [http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/conservazione-digitale-tutte-le-nuove-norme-che-minacciano-il-mercato\\_2383.htm](http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/conservazione-digitale-tutte-le-nuove-norme-che-minacciano-il-mercato_2383.htm)

Infine, l'art. 3 del regolamento europeo eIDAS definisce il documento informatico come “[...] *qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva*” ponendo al centro del ciclo di formazione di un valido documento informatico proprio la sua corretta conservazione.

## 6. Professionalità e competenze interne

A presidio della corretta digitalizzazione della PA, diverse sono le competenze professionali che devono coesistere e collaborare all'interno dell'ente. Si tratta di profili specifici e già individuati dalla normativa.

- Responsabile della Gestione documentale;
- Responsabile della Conservazione digitale;
- Responsabile per la sicurezza informatica/Responsabile dei sistemi informativi automatizzati;
- Responsabile del trattamento dei dati personali;
- Responsabile della protezione dei dati (figura recentemente introdotta dall'art. 37 del nuovo Regolamento europeo 2016/679).

Di queste figure si è discusso ampiamente in questi anni: competenze, ruoli, compiti, possibili deleghe di funzioni (ma non di responsabilità), interazioni tra di loro: è importante che siano espressamente individuate e che svolgano il loro compito dopo aver ricevuto un'adeguata formazione, non potendo immaginare che un ruolo così strategico per l'amministrazione sia svolto senza le necessarie competenze.

Un percorso a tappe, quindi, che non dovrebbe trovare l'ente impreparato, tanto più che gli adeguamenti richiesti non sono nuovi: le indicazioni operative delle Regole tecniche nulla aggiungono alla dotazione strumentale e organizzativa che dovrebbe essere già presente in una amministrazione che ha rispettato le diverse scadenze, in questi anni di “regimi transitori” e “fascicoli ibridi”.

**Figura 2. Verifica del livello di dematerializzazione**

