

Gestione dei documenti e  
amministrazioni digitali  
Obblighi antichi e nuove scadenze

2015

Maria Guercio

Sapienza Università di Roma

# documenti e archivi nella legislazione italiana

- 1900-2000: un secolo di **apparente** stabilità per le fonti documentarie pubbliche dal rd 35/1900 al dpr 445/2000
- 2000-2015: quindici anni di innovazione e costante regolamentazione

Un lungo **percorso normativo** di successo

Una storia ricorrente di **trascuratezza** negli uffici delle pp.aa. e di **assenza di controlli**

# i buoni principi

Tutti i provvedimenti hanno sottolineato **sulla carta:**

- il principio che i documenti **sono parte di un sistema d'archivio** e non sono entità isolate (classificazione, organizzazione di fascicoli e di serie di documenti),
- che **l'archivio pubblico è tutelato dal momento della sua formazione, per garantirne la conservazione permanente in condizioni di accessibilità e di integrità.**
- A partire dalla L 241/90 gli archivi correnti sono trattati dal legislatore come **strumento strategico** per la gestione **efficiente e trasparente** dell'azione pubblica e quindi componente rilevante delle riforme della pubblica amministrazione

# le conseguenze regolamentari

- Le normative per le politiche pubbliche e l'innovazione hanno quindi inevitabilmente investito la **formazione, la gestione e la conservazione** dell'archivio concentrandosi sui principi e sugli strumenti che ne consentono/favoriscono la **buona digitalizzazione**

Le riforme recenti del CAD (dlgs 235/2010) e delle regole tecniche degli anni 2013-2014 hanno confermato l'impostazione originaria prevista dal dpr 445/2000

sono migliorate le buone pratiche?



o si sono consolidate le brutte abitudini?



# le norme principali di riferimento

- Il testo unico sul documento amministrativo (dpr 445/2000): articoli 50-70
- Il Codice dell'amministrazione digitale (dlgs 235/2010): articoli 40-47
- Le nuove regole tecniche:
  - dpcm 3 dicembre 2013 sul protocollo informatico
  - dpcm 3 dicembre 2013 sulla conservazione digitale
  - dpcm 13 novembre 2014 sul documento informatico

## le finalità organizzative non sono cambiate (dal testo unico del 2000 al CAD)

- **razionalizzare** la gestione dei flussi documentari e collegarla alla gestione dei procedimenti amministrativi (a fini di trasparenza e anti-corruzione)
- favorire una **comunicazione rapida e diffusa** dei materiali documentari
- evitare la **ridondanza e mantenere il controllo** sul sistema informativo
- **superare la frammentazione** attuale e **promuovere l'interazione** e la cooperazione amministrativa



# le criticità che hanno ostacolato lo sviluppo dell'e-government

- **manca**za di **leadership** e di comprensione della complessità dei progetti
- **manca**za di **coordinamento istituzionale** e di controlli
- **basso livello** della progettazione
- **sottovalutazione** degli **aspetti finanziari**: impatto negativo di investimenti insufficienti (anche perché frammentari)
- **assenza** di **figure professionali** adeguate nelle amministrazioni

# la gestione degli archivi digitali

- E' un problema **archivistico** e **organizzativo** da gestire con il supporto dei responsabili dei sistemi informativi ma non delegabile al settore informatico
- E' centrale definire con chiarezza le **responsabilità**, i **ruoli**, le **regole interne**
- Servono **soluzioni applicative di qualità** (semplici da usare, ma complete nelle funzioni)

# le regole in vigore prefigurano un sistema documentario digitale e responsabilità definite

- Il quadro normativo, definito nelle sue linee strategiche già a partire dal 2000, include:
  - **indicazioni precise sulla formazione dei documenti e dell'archivio corrente** (gestione informatica dei documenti, firme elettroniche e archiviazione sostitutiva e digitale, poi conservazione digitale)
  - **strumenti per lo scambio e l'interoperabilità** (segnature di protocollo, utilizzo di posta elettronica istituzionale)
  - **procedure e responsabilità per l'organizzazione dei sistemi** (Servizio per la gestione dei flussi e manuale di gestione)

# le disposizioni sulla gestione documentale: continuità e aggiornamento - 1

- Le disposizioni approvate dal testo unico del 2000 **non hanno subito modifiche sostanziali nel Codice dell'amministrazione digitale** che si limita a integrare marginalmente le disposizioni specifiche in materia di:
  - formazione e gestione di documenti digitali (capo III, articoli 40-44-*bis*), trasmissione informatica (capo IV, articoli 45-49),
  - produzione e gestione di copie e duplicati (articoli 23, 23-*bis*, 23-*ter*),
  - produzione dei moduli e formulari (capo V, articolo 57) e
  - istanze e dichiarazioni presentate dai privati alle pp.aa. per via telematica (capo V, articolo 65)

# le disposizioni sulla gestione documentale: continuità e aggiornamento - 2

- Anche le regole tecniche mantengono l'impianto originario caratterizzato:
  - da una corretta definizione di sistema documentario e degli strumenti necessari ad assicurarne
  - dall'individuazione di una struttura responsabile affidata a personale "debitamente formato in ambito archivistico"
  - dal riconoscimento del ruolo svolto da direttive e linee guida definite internamente all'amministrazione (il manuale di gestione)

# quel che cambia dall'11 ottobre 2015: l'archivio è digitale (CAD, art. 40)

1. Le pp.aa. **formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici** secondo le disposizioni di cui al presente codice e le regole tecniche di cui all'articolo 71
3. Con apposito regolamento (...) sono individuate le categorie di documenti amministrativi che possono essere redatti in originale anche su supporto cartaceo in relazione al particolare valore di testimonianza storica ed archivistica che sono idonei ad assumere

**I documenti digitali nativi anche interni non devono/possono essere stampati ma sono gestiti/annotati informaticamente**

# quel che cambia dall'11 ottobre 2015: le regole tecniche completano il quadro

- **CAD, art. 40-bis:** registrazione di protocollo delle comunicazioni di posta elettronica e delle istanze e dichiarazioni **nel rispetto delle regole tecniche**
- **CAD, art. 41:** gestione dei procedimenti amministrativi e produzione dei relativi fascicoli informatici **nel rispetto delle regole tecniche**
- **CAD, art. 42:** dematerializzazione dei documenti delle pp.aa nel rispetto delle regole tecniche (analisi costi/benefici per pianificare la sostituzione degli archivi cartacei) **nel rispetto delle regole tecniche**
- **CAD, art. 43:** obbligo della conservazione in modalità digitale (archiviazione/tenuta dei documenti correnti) dei documenti informatici **nel rispetto delle regole tecniche**

# quel che cambia dall'11 ottobre 2015: si precisano i ruoli

- **Dpcm sul protocollo informatico:**
  - **art. 3, c. 1, lett. b):** nomina, in ciascuna delle aree organizzative omogenee individuate ai sensi dell'art. 50 del Testo unico, del responsabile della gestione documentale, e **un suo vicario**, per casi di vacanza, assenza o impedimento del primo;
  - **art. 3, c. 1, lett. c):** nomina nell'ambito delle amministrazioni con più aree organizzative omogenee, del **coordinatore della gestione documentale** e un suo vicario



quel che cambia dall'11 ottobre 2015:  
si definiscono le responsabilità (glossario)

- **Coordinatore della gestione documentale:** responsabile della definizione di criteri uniformi di classificazione e archiviazione nonché di comunicazione interna tra le AOO (art. 50 c. 4 del dpr 445/2000) nei casi di amministrazioni che abbiano istituito più AOO
- **Responsabile della gestione documentale:** dirigente o funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico-archivistica, preposto al servizio per la tenuta del protocollo informatico

# le disposizioni organizzative: i compiti del responsabile e/o del coordinatore (art. 4)

Il responsabile della gestione documentale ha il compito di

- predisporre lo schema del **manuale di gestione** (regole tecniche, art. 5)
- predisporre i tempi del **piano per la sicurezza informatica** relativo alla formazione, alla gestione, alla trasmissione, all'interscambio, all'accesso, alla conservazione dei documenti informatici
- **attivare la casella PEC istituzionale** per ogni AOO ed eventuali caselle per registrazioni particolari
- **comunicare i dati all'indice** degli indirizzi delle pp.aa
- definire e assicurare **criteri uniformi** di trattamento del documento informatico, di classificazione e archiviazione nonché di comunicazione interna tra le aree organizzative omogenee (compito affidato all'eventuale coordinatore)

## le disposizioni di natura archivistica: continuità di metodologia con la tradizione ...

- **Sistema di classificazione**: obbligo delle amministrazioni a definire (nella propria autonomia) **le modalità di formazione dell'archivio**: piani di classificazione e organizzazione dei fascicoli
- **Piano di conservazione**:
  - Documento debitamente autorizzato che stabilisce i tempi di attività ed il destino finale dei documenti archivistici
- **Manuale di gestione** (regole tecniche, art. 5)

Si tratta di attività e strumenti complessi che richiedono la presenza di figure specialistiche

# il manuale di gestione (art. 5)

- Le regole tecniche stabiliscono le indicazioni che devono guidare la formazione/organizzazione dei documenti (da definire nel manuale di gestione):
  - piano della **sicurezza**
  - modalità di utilizzo di strumenti informatici per la **formazione e lo scambio** dei documenti informatici, ivi comprese le caselle di PEC
  - descrizione e uso di ulteriori **formati** in casi particolari
  - **insieme minimo dei metadati** relativo alla registrazione e alle informazioni di contesto per ogni tipologia di documento
  - descrizione del **flusso di lavorazione** dei documenti
  - elenco dei documenti soggetti a **registrazione particolare**
  - **i registri particolari**
  - il sistema di **classificazione** e le modalità di aggiornamento
  - le indicazioni sulla **conservazione** e sullo scarto
  - le modalità sulla produzione e **conservazione** delle registrazioni di protocollo informatico
  - indicazioni sulle soluzioni tecnologiche e organizzative adottate per garantire **l'immodificabilità**

# indicazioni di dettaglio - 1

- Regole di **annullamento** delle registrazioni e obbligo di **memorizzazione** delle registrazioni annullate (art. 8)
- **contemporaneità** della segnatura/registrazione (dpr 445/2000)
- sviluppo di **sistemi di cooperazione applicativa** per lo scambio di documenti (regole tecniche, art. 17)
- obbligo di **collegamento della casella PEC al sistema di protocollo** (CAD, art. 40-*vis*)
- indicazioni della struttura e del formato della segnatura (regole tecniche, art. 20)
- **tracciamento di qualsiasi evento di modifica delle informazioni trattate nel protocollo informatico** e individuazione dell'autore; protezione delle registrazioni da modifiche non autorizzate (regole tecniche, art. 7, c.3)
- riversamento del contenuto del registro informatico di protocollo su supporti informatici alla fine della giornata lavorativa garantendone l'immodificabilità e la **conservazione a cura di un soggetto diverso dal responsabile della gestione documentale** appositamente nominato da ciascuna amministrazione (art. 7)
- impronta calcolata con una funzione di hash **per ogni documento registrato** (art. 19)

## indicazioni di dettaglio - 2

- Per la formazione, il trattamento e lo scambio di documenti in forma elettronica, si richiedono (per una gestione corretta e sostenibile) (artt. 16 e 18):
  - la **regolamentazione dell'uso della posta elettronica**
  - la corretta definizione del **legame tra documento protocollato e allegati** (si prevede una sola operazione di registrazione)
  - il principio per cui deve essere garantita la **leggibilità nel tempo** dei documenti elettronici, in particolare degli allegati (uso di formati persistenti: regole tecniche, allegato sui formati)

# i nodi tecnici per la formazione di archivi gestibili

- La funzione documentale è complessa e richiede un **lavoro di gruppo** (una rete di referenti?)
- Richiede la presenza di un **coordinatore tecnico autorevole e competente**
- Le modalità operative per la formazione e **gestione delle aggregazioni archivistiche si definiscono in modo specifico per ogni amministrazione e includono**
  - un sistema di classificazione coerente
  - criteri e linee guida per la formazione dei fascicoli,
  - regole per controllare il disallineamento degli archivi ibridi
  - strumenti per pianificare la selezione e lo scarto

# centralità delle competenze tecniche: le indicazioni del Codice dei beni culturali e la norma UNI 11536:2014

- Art. 9-bis del Codice dei beni culturali - Professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali
  - 1. (...) gli interventi operativi di **tutela, protezione e conservazione** dei beni culturali [tra cui gli archivi correnti delle pp.aa.] nonché quelli relativi alla **valorizzazione e alla fruizione** dei beni stessi (...) sono affidati alla responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, **archivisti**, bibliotecari, demotnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, **in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale»**
- Norma UNI 11536:2014 - Qualificazione delle professioni per il trattamento di dati e documenti - Figura professionale dell'archivista - Requisiti di conoscenza, abilità e competenza
  - Include le competenze per la gestione dei documenti e degli archivi digitali