

FORMAZIONE AGID – FORMEZ SULLA TRANSIZIONE DIGITALE DELLA PA

**Progetto Informazione e formazione per la transizione digitale della PA
nell'ambito del progetto «Italia Login – la casa del cittadino»**

(A valere sul PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020)

Il Manuale di gestione documentale alla luce delle Linee guida per la formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici

7 luglio 2022

Patrizia Gentili

Il contesto regolamentare della gestione documentale e le Linee guida per la formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici

Patrizia Gentili

Linee guida e ruolo di AgID

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale (come modificato dal d. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)

Art. 71 «Regole tecniche»

L'AgID, previa consultazione pubblica da svolgersi entro il termine di trenta giorni, sentiti le amministrazioni competenti e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, nonché acquisito il parere della Conferenza unificata, adotta **Linee guida** contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del presente Codice. Le **Linee guida** divengono efficaci dopo la loro pubblicazione nell'apposita area del sito Internet istituzionale dell'AgID e di essa ne è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Le **Linee guida** sono aggiornate o modificate con la procedura di cui al primo periodo.

Contesto normativo di partenza

- **D.P.R. n. 445/2000** - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa;
- **D. lgs. n. 82/2005** e s.m.i. - Codice dell'amministrazione digitale;
- **DPCM 3 dicembre 2013** - Regole tecniche per il protocollo informatico;
- **DPCM 3 dicembre 2013** - Regole tecniche in materia di sistema di conservazione;
- **DPCM 13 novembre 2014** - 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;
- **Circolare AgID 23 gennaio 2013, n. 60** - Formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le pubbliche amministrazioni;
- **Circolare AgID 10 aprile 2014, n. 65** - Modalità per l'accreditamento e la vigilanza sui soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici.

Le ragioni della nuova fonte

- **Deregolamentazione:** le fonti tradizionali, sia di rango legislativo sia di rango regolamentare, non sono idonee a disciplinare una materia tecnica come la digitalizzazione
- **Destutturazione dell'ambito oggettivo:** il sistema delle fonti diventa più flessibile per fornire copertura normativa a nuovi interessi e ambiti fortemente tecnici
- **Destutturazione dell'ambito soggettivo:** ingresso di nuovi produttori di norme vincolanti, anche sganciati dal circuito della responsabilità politica

La natura delle Linee guida

Il Consiglio di Stato precisa che le linee guida:

- sono strumenti di regolazione **flessibile**
- hanno valenza ***erga omnes*** e, ove previsto, carattere di **vincolatività**
- non hanno natura normativa ma sono **atti amministrativi generali**
- sono assimilabili agli **atti di regolazione** delle Autorità amministrative indipendenti e quindi risultano giustiziabili dinanzi al giudice amministrativo, alla stregua delle linee guida di ANAC

L'efficacia

Il Consiglio di Stato spiega anche che le linee guida hanno un'**efficacia modulata**, variabile in funzione della singola fattispecie regolata e della finalità dell'atto rispetto alle peculiarità della concreta attività amministrativa.

Vanno distinte, a questo riguardo **linee guida contenenti regole tecniche**, che hanno un forte contenuto normativo e da cui le Amministrazioni non possono discostarsi; e **linee guida di indirizzo**, che l'amministrazione potrà non osservare qualora la peculiarità della fattispecie concreta dovesse giustificare una deviazione dall'indirizzo fornito da AgID ovvero se la stessa vicenda puntuale evidenziasse eventuali illegittimità delle linee guida nella fase attuativa (obbligo di motivazione)

Differenti modelli/1

Nella maggior parte dei casi, le linee guida hanno carattere **misto**, perché contengono sia regole tecniche in senso stretto sia atti di indirizzo.

Vanno, tuttavia, distinte, in base a uno scrutinio di prevalenza:

- **linee guida vincolanti** giacché contenenti nuove regole tecniche, se i contenuti precettivi e innovativi risultano prevalenti
- **linee guida non vincolanti** laddove prevalgono regole generali indirizzate alle amministrazioni o indicazioni operative sul rispetto di norme contenute in altre fonti

Differenti modelli/2

All'interno delle **linee guida vincolanti**, vanno distinte:

- linee guida con finalità prevalentemente di **semplificazione e riordino** della normativa previgente come le **LLGG sul documento informatico**;
- linee guida **attuative** di disposizioni del CAD o di altra normativa primaria **sprovviste di una disciplina tecnica preesistente**, come le LLGG sull'accessibilità dei siti internet.

All'interno delle **linee guida non vincolanti**, vanno distinte:

- linee guida di indirizzo contenenti **raccomandazioni** alle P.A., come le LLGG su acquisizione e riuso di software per la P.A.
- **manuali operativi**

Natura mista delle linee guida sul documento informatico

All'interno delle **linee guida sul documento informatico**, vanno distinte:

- norme con finalità prevalentemente di **semplificazione e riordino** della normativa previgente, ad esempio in materia di **validità ed efficacia del documento informatico**;
- norme **attuative** di disposizioni del CAD, ad esempio in materia di **conservazione o di certificazione di processo**;
- norme **non vincolanti** nei confronti dei soggetti privati (paragrafo 1.2 LLGG e art. 2, comma 3, CAD), ad esempio in materia di segnature di protocollo o di documento amministrativo informatico.

Il manuale di gestione 1/5

- Le nuove Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici prevedono che **il Responsabile della gestione documentale** per quanto riguarda tutte le amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, CAD **adotti il manuale di gestione.**
- Il manuale di gestione descrive il **sistema di gestione documentale dei documenti informatici**, anche ai fini della conservazione, a partire dalla fase di protocollazione della corrispondenza in ingresso e in uscita e di quella interna...
-fornisce le istruzioni per il **corretto funzionamento del servizio** per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi.
- Obiettivo del manuale di gestione è anche **descrivere le funzionalità** disponibili per gli addetti al servizio e per i soggetti esterni che a diverso titolo interagiscono con l'amministrazione.

Il manuale di gestione 2/5



- Il manuale di gestione documentale dunque nel nostro ordinamento è lo strumento cui è demandata:
 - ✓ la descrizione dei sistemi di gestione e conservazione dei documenti;
 - ✓ la regolamentazione per il funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico;
 - ✓ la regolamentazione per la gestione dei flussi documentali e degli archivi, all'interno di ogni area organizzativa omogenea (AOO).
- In un contesto caratterizzato da incessante trasformazione, il manuale di gestione documentale deve ovviamente essere **sottoposto a continuo aggiornamento**, in ragione dell'evoluzione tecnologica e dell'obsolescenza degli oggetti e degli strumenti digitali utilizzati dal singolo ente.

Il manuale di gestione 3/5

- L'adozione del manuale di gestione documentale e del manuale di conservazione non risponde solo ad esigenze pratico-operative, ma **rappresenta un preciso obbligo**;
- la PA ha l'ulteriore vincolo di provvedere alla sua **pubblicazione sul proprio sito istituzionale** nella sezione chiaramente identificabile dell'area "**Amministrazione trasparente**" prevista dall'art. 9 del d.lgs. 33/2013;
- All'interno del documento inoltre deve essere prevista una sezione in cui sono descritte inoltre le specifiche politiche e procedure adottate dall'ente al fine di **garantire la disponibilità e la riservatezza delle informazioni** contenute nei documenti informatici trattati, in conformità con le disposizioni vigenti in materia di accesso e protezione dei dati personali.



Il manuale di gestione 4/5

Sempre dalle Linee guida:

- La Pubblica Amministrazione forma gli originali dei propri documenti **attraverso gli strumenti informatici** riportati nel manuale di gestione documentale oppure acquisendo le istanze, le dichiarazioni e le comunicazioni di cui agli articoli 5 -bis11, 40 -bis12 e 65 del CAD.
- Il documento amministrativo informatico è identificato e trattato nel sistema di gestione informatica dei documenti **con le modalità descritte nel manuale di gestione documentale**.
- Le istanze, le dichiarazioni e le comunicazioni di cui agli articoli 5-bis, 40-bis e 65 del CAD sono identificate e trattate come i documenti amministrativi informatici.
- Se soggette a norme specifiche che prevedono la sola tenuta di estratti per riassunto **sono memorizzate in specifici archivi informatici**, dettagliatamente descritti nel manuale di gestione documentale.



Il manuale di gestione 5/5

Sempre dalle Linee guida:

- Il manuale conterrà inoltre, come parte integrante dello stesso, il **piano per la sicurezza informatica**, per la quota parte di competenza, nel rispetto delle:
 - ✓ **misure di sicurezza** predisposte dall'AgID e dagli altri organismi preposti;
 - ✓ delle **disposizioni in materia di protezione dei dati personali** in linea con l'analisi del rischio fatta;
 - ✓ indicazioni in **materia di continuità operativa** dei sistemi informatici predisposti dall'AGID.
- Il manuale conterrà inoltre relativamente alle azioni di classificazione e selezione:
 - ✓ **il piano di classificazione** adottato dall'Amministrazione, con l'indicazione delle modalità di aggiornamento, integrato con le informazioni relative ai tempi, ai criteri e alle regole di selezione e conservazione, con riferimento alle **procedure di scarto**.



www.agid.gov.it

gentili@agid.gov.it