

IL MANUALE DI GESTIONE DOCUMENTALE



Avv. Ernesto Belisario

UN CAMBIAMENTO NECESSARIO

“Ad iniziare dai servizi di connettivo (protocollo, archivio, copia, spedizione, comunicazione), fino ai processi decisionali, i tempi tecnici delle amministrazioni pubbliche sono in media tre volte più lunghi di quelli privati e i prodotti sono sempre scadenti”.

(Rapporto Giannini sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, 1979)

NON SI TORNA PIÙ ALLA CARTA



PARTIAMO DALLE DEFINIZIONI

Documento informatico:

la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

(Art. 1, lett. p), D.Lgs. n. 82/2005)

LE REGOLE TECNICHE

12-1-2015

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Serie generale - n. 8

DECRETI PRESIDENZIALI

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 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 amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, recante «Codice dell'amministrazione digitale» e, in particolare, gli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41 e l'art. 71, comma 1;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa»;

Visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali»;

Visto il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»;

Visti gli articoli da 19 a 22 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, recante «Misure urgenti per la crescita del Paese», con cui è stata istituita l'Agenzia per l'Italia digitale;

Visto il Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di

47, 57-bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005», pubblicato nel Supplemento ordinario n. 20 alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - 12 marzo 2014, n. 59;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 21 febbraio 2014 con cui l'onorevole dottoressa Maria Anna Madia è stata nominata Ministro senza portafoglio;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 febbraio 2014 con cui al Ministro senza portafoglio onorevole dott.ssa Maria Anna Madia è stato conferito l'incarico per la semplificazione e la pubblica amministrazione;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 aprile 2014 recante delega di funzioni al Ministro senza portafoglio onorevole dott.ssa Maria Anna Madia per la semplificazione e la pubblica amministrazione;

Acquisito il parere tecnico dell'Agenzia per l'Italia digitale;

Sentito il Garante per la protezione dei dati personali;

Sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 nella seduta del 24 agosto 2013;

Espletata la procedura di notifica alla Commissione europea di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, attuata con decreto legislativo 23 novembre 2000, n. 427;

Di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo per le parti relative alla formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni;

Decreta:

I DOCUMENTI INFORMATICI

- a) redazione tramite l'utilizzo di appositi strumenti software;
- b) acquisizione di un documento informatico per via telematica o su supporto informatico, acquisizione della copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico, acquisizione della copia informatica di un documento analogico;
- c) registrazione informatica delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente;
- d) 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.

(Art. 3, comma 1, DPCM 13 novembre 2014)

FORMAZIONE DI DOCUMENTI INFORMATICI

1. Le pubbliche amministrazioni 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.
2. (abrogato)
3. Con apposito regolamento, da emanarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla proposta dei Ministri delegati per la funzione pubblica, per l'innovazione e le tecnologie e del Ministro per i beni e le attività culturali, 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.
4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con propri decreti, fissa la data dalla quale viene riconosciuto il valore legale degli albi, elenchi, pubblici registri ed ogni altra raccolta di dati concernenti stati, qualità personali e fatti già realizzati dalle amministrazioni, su supporto informatico, in luogo dei registri cartacei.

(Art. 40, D. Lgs. n. 82/2005)

**LA GESTIONE DOCUMENTALE
&
IL PROTOCOLLO INFORMATICO**

COS'È IL PROTOCOLLO

Il protocollo è un servizio **obbligatorio** negli Enti pubblici che ha la funzione di gestire, sia in entrata che in uscita dall'organizzazione, tutte le scritture e documenti.

È uno strumento dal duplice valore, giuridico-probatorio e gestionale.

Sotto il primo profilo, sul registro di protocollo vengono trascritti progressivamente i documenti e gli atti in entrata e in uscita di un ufficio pubblico, attribuendo certezza ai momenti di arrivo/spedizione degli stessi; il valore gestionale, invece, è determinato dall'attività di classificazione del documento che consente il suo inserimento nel contesto del procedimento e quindi in relazione con i documenti correlati.

FUNZIONE CERTIFICATIVA

Il protocollo delle p.a. è un atto pubblico di fede privilegiata avente ad oggetto, tra l'altro, la data di ricezione dei singoli atti, sicché, in mancanza di querela di falso nei confronti delle risultanze del protocollo, è priva di fondamento la pretesa di far accertare dal giudice amministrativo una situazione contrastante con le risultanze di un atto pubblico fidefaciente.

Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 10/1993

FUNZIONE CERTIFICATIVA

CARTACEO

- inchiostro indelebile
- registri vidimati e numerati progressivamente
- divieto cancellature ed abrasioni

SISTEMA INFORMATICO

- registrazione in un'unica soluzione con informazioni assegnate direttamente dal sistema
- archiviazione su supporto imm modificabile
- produzione registro giornaliero di protocollo
- operazioni di annullamento e modifica delle informazioni inserite nella fase di registrazione devono avvenire in modo che ne rimanga traccia
- vietate modifiche non autorizzate
- rispetto misure di sicurezza e predisposizione manuale sulla sicurezza
- il fornitore del sistema di protocollo è tenuto a rilasciare dichiarazione di conformità dello stesso ai requisiti minimi di sicurezza normativamente richiesti.

L'EVOLUZIONE DEL PROTOCOLLO INFORMATICO: IL D.P.R. N. 445/2000 E IL DPCM 31/10/2000

LE PRIME REGOLE TECNICHE

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono specificate le **regole tecniche**, i criteri e le specifiche delle informazioni previste nelle operazioni di registrazione di protocollo.

(Art. 53, co. 4, D.P.R. n. 445/2000)



DPCM 31 ottobre 2000

NUOVE REGOLE

DPCM 31 ottobre 2000



DPCM 3 dicembre 2013

DPCM 3 DICEMBRE 2013

Stabilisce le regole tecniche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste nelle operazioni di registrazione e segnatura di protocollo, di cui agli articoli 53, 55 e 66 del D.P.R. n. 445/2000.

Stabilisce altresì le regole tecniche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste nelle operazioni di registrazione di protocollo agli articoli 40 bis, 41 e 47 del CAD.

DPCM 3 DICEMBRE 2013

- Entra in vigore 30 giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale
- Il DPCM 31 ottobre 2000 cessa di avere efficacia
- Le Amministrazioni in regola con le vecchie regole tecniche hanno 18 mesi di tempo per adeguarsi

ADEMPIMENTI

- a) individuare le **aree organizzative omogenee** e i relativi uffici di riferimento ai sensi dell'articolo 50 del Testo unico;
- b) nominare, in ciascuna delle aree organizzative omogenee individuate ai sensi dell'articolo 50 del Testo unico, il **Responsabile della gestione documentale**, e un suo **vicario**, per casi di vacanza, assenza o impedimento del primo;
- c) nominare eventualmente, nell'ambito delle amministrazioni con più aree organizzative omogenee, il **Coordinatore della gestione documentale** e un suo **vicario** per i casi di vacanza, assenza o impedimento del primo;
- d) adottare il **manuale di gestione** di cui all'articolo 5, su proposta del Responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, del Coordinatore della gestione documentale;
- e) definire, su indicazione del Responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, del Coordinatore della gestione documentale, i **tempi**, **le modalità e le misure organizzative** e tecniche finalizzate all'eliminazione dei protocolli di settore e di reparto, dei protocolli multipli, dei protocolli di telefax, e, più in generale, dei protocolli diversi dal protocollo informatico previsto dal Testo unico.

(art. 3 delle regole tecniche)

RESPONSABILE DELLA GESTIONE DOCUMENTALE

A tale figura è assegnato il compito di:

- a) predisporre lo schema del manuale di gestione di cui all'articolo 5;
- b) proporre i tempi, le modalità e le misure organizzative e tecniche di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e);
- c) predisporre il piano per la sicurezza informatica relativo alla formazione, alla gestione, alla trasmissione, all'interscambio, all'accesso, alla conservazione dei documenti informatici nel rispetto delle misure minime di sicurezza previste nel disciplinare tecnico pubblicato in allegato B del decreto legislativo del 30 giugno 2003, n. 196 e successive modificazioni, d'intesa con il responsabile della conservazione, il responsabile dei sistemi informativi o, nel caso delle pubbliche amministrazioni centrali, il responsabile dell'ufficio di cui all'articolo 17 del Codice e con il responsabile del trattamento dei dati personali di cui al suddetto decreto.

(Art. 4, regole tecniche sul protocollo)

CONTENUTO DEL MANUALE DI GESTIONE

- a) la pianificazione, le modalità e le misure di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e);
- b) il piano di sicurezza dei documenti informatici di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c);
- c) le modalità di utilizzo di strumenti informatici per la formazione dei documenti informatici, ai sensi dell'articolo 40, comma 1, del Codice, e per lo scambio degli stessi all'interno ed all'esterno dell'area organizzativa omogenea, ivi comprese le caselle di posta elettronica, anche certificata, utilizzate;
- d) la descrizione di eventuali ulteriori formati utilizzati per la formazione del documento informatico in relazione a specifici contesti operativi esplicitati e motivati;**
- e) l'insieme minimo dei metadati associati ai documenti soggetti a registrazione particolare e gli eventuali ulteriori metadati rilevanti ai fini amministrativi, definiti, per ogni tipologia di documento, nell'ambito del contesto a cui esso si riferisce;**
- f) la descrizione del flusso di lavorazione dei documenti ricevuti, spediti o interni, incluse le regole di registrazione per i documenti pervenuti secondo particolari modalità di trasmissione, tra i quali, in particolare, documenti informatici pervenuti attraverso canali diversi da quelli previsti dagli articoli 16 e 17, nonché tramite fax, raccomandata o assicurata;
- g) l'indicazione delle regole di smistamento ed assegnazione dei documenti ricevuti con la specifica dei criteri per l'ulteriore eventuale inoltro dei documenti verso aree organizzative omogenee della stessa amministrazione o verso altre amministrazioni;

CONTENUTO DEL MANUALE DI GESTIONE

- h) le modalità di formazione, implementazione e gestione dei fascicoli informatici relativi ai procedimenti e delle aggregazioni documentali informatiche con l'insieme minimo dei metadati ad essi associati;**
- i) l'indicazione delle unità organizzative responsabili delle attività di registrazione di protocollo, di organizzazione e tenuta dei documenti all'interno dell'area organizzativa omogenea;
- j) l'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo, ai sensi dell'articolo 53, comma 5, del Testo unico;
- k) l'elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare e le relative modalità di trattamento;
- l) i registri particolari definiti per il trattamento di registrazioni informatiche anche associati ad aree organizzative omogenee definite dall'amministrazione sull'intera struttura organizzativa e gli albi, gli elenchi e ogni raccolta di dati concernente stati, qualità personali e fatti, di cui all'articolo 40, comma 4, del Codice;
- m) il sistema di classificazione, 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;

CONTENUTO DEL MANUALE DI GESTIONE

- n) le modalità di produzione e di conservazione delle registrazioni di protocollo informatico e, in particolare, l'indicazione delle soluzioni tecnologiche ed organizzative adottate per garantire l'immodificabilità della registrazione di protocollo, la contemporaneità della stessa con l'operazione di segnatura ai sensi dell'articolo 55 del Testo unico, nonché le modalità di registrazione delle informazioni annullate o modificate nell'ambito di ogni sessione di attività di registrazione;
- o) la descrizione funzionale ed operativa del componente "sistema di protocollo informatico" del sistema di gestione informatica dei documenti con particolare riferimento alle modalità di utilizzo;
- p) i criteri e le modalità per il rilascio delle abilitazioni di accesso interno ed esterno alle informazioni documentali;
- q) le modalità di utilizzo del registro di emergenza ai sensi dell'articolo 63 del Testo unico, inclusa la funzione di recupero dei dati protocollati manualmente.

IL PIANO DI SICUREZZA

Il responsabile ha il compito di predisporre il piano di sicurezza.

Le attività che discendono dall'applicazione della norma sono le seguenti:

- analisi dei rischi in relazione alla tipologia dei documenti;
- analisi dei rischi in relazione alla tipologia dei dati personali (D.lgs. 196/2003);
- misure di sicurezza da adottare di tipo organizzativo, procedurale e tecnico;
- formazione dei dipendenti;
- monitoraggio periodico del piano di sicurezza.

UN'ATTIVITA' COMPLESSA...

- ☑ Le PA devono rivedere i sistemi informativi al fine di realizzare una automazione totale delle fasi di produzione, gestione, diffusione ed utilizzazione dei propri dati, documenti, procedimenti ed atti (art. 51, comma 2, D.P.R. 445/2000).
- ☑ Gli interventi dovranno quindi comprendere una necessaria e preliminare azione di razionalizzazione e semplificazione delle attività, dei procedimenti, della documentazione e della modulistica (art.3, comma 3, della Deliberazione Aipa 51/2000).

...E ATTENZIONE!

Il manuale deve essere **obbligatoriamente** pubblicato sul sito istituzionale

DOVE?

REGISTRO GIORNALIERO DI PROTOCOLLO

Il registro giornaliero di protocollo è trasmesso **entro la giornata lavorativa successiva** al sistema di conservazione, garantendone **l'immodificabilità** del contenuto.

ANNULLAMENTO DELLE INFORMAZIONI

1 L'annullamento anche di una sola delle informazioni generate o assegnate automaticamente dal sistema e registrate in forma immutabile determina l'automatico e contestuale annullamento della intera registrazione di protocollo.

2 L'annullamento anche di un solo campo delle altre informazioni registrate in forma immutabile, necessario per correggere errori intercorsi in sede di immissione di dati delle altre informazioni, deve comportare la rinnovazione del campo stesso con i dati corretti e la contestuale memorizzazione, in modo permanente, del valore precedentemente attribuito unitamente alla data, l'ora e all'autore della modifica. La disposizione di cui al primo periodo si applica per lo stesso campo, od ogni altro, risultato successivamente errato.

3 Le informazioni originarie, successivamente annullate, vengono memorizzate secondo le modalità specificate nell'articolo 54 del Testo unico.

(art. 8, regole tecniche sul protocollo)

MODALITÀ DI TRASMISSIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI

Posta elettronica: messaggi PEC / messaggi PEO
compatibili con il protocollo SMTP/MIME

Cooperazione applicativa: SPC

MODALITÀ DI REGISTRAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI

Alla registrazione di protocollo vengono associate le ricevute generate dal sistema di protocollo informatico e, nel caso di registrazione di messaggi di posta elettronica certificata spediti, anche i dati relativi alla consegna rilasciati dal sistema di posta certificata correlati al messaggio oggetto di registrazione.

(art 18, regole tecniche)

MODALITÀ DI REGISTRAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI

Ciascuna amministrazione istituisce, per ogni area organizzativa omogenea, almeno una casella di posta elettronica certificata direttamente associata al registro di protocollo da utilizzare per la protocollazione dei messaggi ricevuti e spediti, ai sensi dell'articolo 40-bis del Codice. L'indirizzo di tali caselle è riportato nell'indice delle amministrazioni e nel manuale di gestione di cui all'articolo 5, nonché pubblicato sul sito dell'amministrazione.

(art 18, regole tecniche)

MODALITÀ DI REGISTRAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI

Per i documenti informatici pervenuti ad una area organizzativa omogenea ai sensi dall'articolo 40-bis del Codice, è responsabilità dell'amministrazione decidere, secondo quanto previsto dal manuale di gestione di cui all'articolo 5, comma 2, lettera f), quali documenti sono oggetto di registrazione di protocollo ovvero di registrazione particolare.

(art 18, regole tecniche)

INFORMAZIONI DA INCLUDERE NELLA SEGNATURA

1. Oltre alle informazioni di cui all'articolo 9, il file di cui all'articolo 20, comma 1 contiene le seguenti informazioni minime:

- a) l'oggetto;
- b) il mittente;
- c) il destinatario o i destinatari.

2. Nella segnatura di un documento protocollato in uscita da una Amministrazione possono essere specificate una o più delle seguenti informazioni incluse anch'esse nello stesso file:

- a) indicazione della persona o dell'ufficio all'interno della struttura destinataria a cui si presume verrà affidato il trattamento del documento;
- b) indice di classificazione;
- c) identificazione degli allegati;

(art. 21, regole tecniche)

TEMPISTICA PER L'ADEGUAMENTO

SISTEMI CONFORMI ALLA DELIBERAZIONE 11/2004

Devono essere adeguati entro e non oltre 18 mesi dall'entrata in vigore delle nuove regole tecniche.

Fino al completamento di tale processo troverà applicazione il DPCM 31/10/2000, recante le precedenti regole tecniche in materia di protocollo informatico.

SISTEMI NON CONFORMI AL DPCM 31/10/2000

Chi, alla data di entrata in vigore delle nuove regole tecniche, non ha un sistema di protocollo a norma (o non lo ha proprio) dovrà adeguarsi tempestivamente alle nuove regole tecniche.

Q&A

PUT YOUR QUESTIONS

THANKS
FOR YOUR ATTENTION

WWW.E-LEX.IT

EBELISARIO@E-LEX.IT