

RAPPORTO TECNICO

Analisi delle Linee Guida AgID

“Formazione, gestione e conservazione dei documenti amministrativi informatici”

Romina Giannini

gennaio 2021

Sommario

Introduzione	3
1. Analisi del quadro normativo relativo alla gestione documentale.....	4
2. Gli obiettivi delle Linee Guida AgID.....	8
3. Cambio di scenario normativo con le Linee Guida AgID.....	11
4. Le Linee Guida AgID: struttura e contenuti	14
5. Le Linee Guida AgID ed i Manuali	17
Strumenti essenziali Bibliografici e Sitografici.....	23

Introduzione

Il seguente rapporto tecnico costituisce uno strumento di analisi utile per adempiere agli obblighi imposti dalle Linee Guida dell'AgID, in vigore dal 10 settembre 2020, sulla formazione, gestione e conservazione della documentazione informatica.

Il documento è necessario per:

- analizzare i processi e la riprogettazione dei workflow documentali
- stabilire criteri e metodi necessari che assicurino l'efficacia dell'operatività e del controllo dei processi del sistema di gestione documentale e di conservazione, assicurando la disponibilità delle informazioni necessarie per attuare e monitorare tali processi.

Attraverso un processo di revisione sistematica delle Linee Guida AgID, sono state prodotte indicazioni relative alle procedure da seguire per dare maggiore chiarezza al ciclo di vita del documento amministrativo - dalla formazione fino alla conservazione.

Lo scopo è quello di orientare e guidare nei processi di gestione della documentazione amministrativa, a supporto dei vertici circa le procedure e le modalità operative coerenti con il nuovo quadro normativo ma anche per un adeguamento della manualistica di gestione e di conservazione dell'Ente.

1. Analisi del quadro normativo relativo alla gestione documentale

Il XX secolo è contraddistinto da un'apparente stabilità nel campo della gestione documentale, a partire dal Regio Decreto n. 35 del 1900 fino al DPR 445/2000, nel segno della tripartizione consolidata nelle tre fasi - corrente, di deposito e storica - e dell'impostazione prevalentemente analogica. Dal 2000 ad oggi si assiste ad una vera e propria rivoluzione, in cui si insiste sull'innovazione tecnologica e sull'importanza della progettazione di un'architettura corrente di buona qualità per il buon esito della gestione delle fasi successive a fronte di un frequente aggiornamento della normativa, tale da rispondere puntualmente alle novità del settore documentale.

A partire dal XXI secolo, quindi, si sono susseguite numerose normative che rispecchiano la volontà di cambiare significativamente il modo di gestire la documentazione amministrativa, anche grazie all'introduzione delle nozioni di *dematerializzazione*, *interoperabilità* e *immodificabilità della firma*, le quali costituiscono un patrimonio concettuale proprio della crescente digitalizzazione.

Tra tutte le disposizioni legislative in vigore in materia di documentazione amministrativa si ricordano le più importanti:

- *il DPR 445/2000 "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa" (TUDA)*: rappresenta un punto di riferimento essenziale in ogni sua articolazione, dalla più semplice alla più complessa, nei rapporti tra Pubbliche Amministrazioni e privati. Contiene tutte le definizioni fondamentali per la comprensione della gestione documentale a tutto tondo, quali ad esempio quella relativa al "documento amministrativo", al "documento informatico", alla "firma digitale" e tante altre. Disciplina la formazione, il rilascio, la tenuta e la conservazione, la gestione, la trasmissione di atti e documenti da parte di organi della Pubblica Amministrazione; regola, inoltre, la produzione di atti e documenti della Pubblica Amministrazione nonché dei gestori di pubblici servizi nei rapporti tra loro e di quelli con l'utenza. Ha introdotto infine il protocollo informatico e l'obbligo di redigere, per ogni P.A., un manuale di gestione.
- *il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) - D.Lgs n. 82/2005 e s.m.*: Il digitale diventa la regola nei rapporti tra imprese ed amministrazioni. La PEC (Posta Elettronica Certificata) diventa, per tutte le imprese e i professionisti, il mezzo più veloce, sicuro ed efficiente per comunicare con le amministrazioni pubbliche. La validità dei documenti è indipendente dal supporto (articoli 20-23 quater). La Conservazione digitale dei documenti, divenuta un obbligo, fa sì che si utilizzi meno carta, senza perdere né sul piano della sicurezza né dal

punto di vista della memoria documentaria e della storia (art. 43). Verranno applicate nuove frontiere della sicurezza digitale (art.51).

- *il DPCM del 3 dicembre 2013 - Regole tecniche del protocollo informatico*: prevede che ogni ente pubblico svolga una serie di attività ai fini di una corretta gestione documentale. Il processo di informatizzazione deve includere una corretta formazione del documento e un ciclo della documentazione adeguato in tutte le sue fasi. Ogni pubblica amministrazione è tenuta a adottare anche un manuale di gestione che dovrà illustrare dettagliatamente i principi e le regole per la gestione della documentazione prodotta e archiviata in modo informatico.
- *il DPCM del 3 dicembre 2013 - Regole tecniche in materia di sistema di conservazione*: qui è evidente il superamento della distinzione fra *conservazione sostitutiva di documenti informatici* e *conservazione sostitutiva di documenti analogici*, definita nella deliberazione CNIPA n. 11/2004. Viene introdotto il concetto di "sistema di conservazione", che dalla presa in carico fino all'eventuale scarto assicura la conservazione dei documenti e dei fascicoli informatici con i metadati ad essi associati, garantendone le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità e reperibilità. Inoltre, si sottolinea che con l'entrata in vigore delle nuove Regole tecniche diviene obbligatoria l'adozione del Manuale della Conservazione. Nello specifico, il terzo comma dell'art. 5 dispone che le pubbliche amministrazioni realizzino i processi di conservazione all'interno della propria struttura organizzativa, oppure affidandoli a conservatori accreditati, pubblici o privati, di cui all'articolo 44-bis, comma 1, del CAD.
- *il Regolamento (UE) n. 910 del 23 luglio 2014 - eIDAS (electronic IDentification Authentication and Signature)* che distingue i differenti tipi di firme elettroniche e ne regola l'utilizzo, anche con riferimento all'autenticazione web e ai relativi servizi fiduciari per le transazioni elettroniche.
- *il DPCM 13 novembre 2014 - Regole tecniche per i documenti informatici*: il Decreto stabilisce tutte le modalità con le quali produrre un atto amministrativo su file digitale che abbia pieno valore legale. Le regole chiariscono innanzitutto (art. 3) quali sono le modalità di formazione di un documento informatico. Viene definito il concetto di immodificabilità e di staticità del documento informatico nella fase di conservazione.
- *il Regolamento (UE) n. 679 del 27 aprile 2016* relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che abroga la direttiva 95/46/CE (GDPR regolamento generale sulla protezione dei dati).

Queste normative rappresentano dei veri e propri pilastri relativamente alla gestione e alla conservazione dei documenti: in particolare, dettano le regole tecnico-organizzative per la gestione del documento amministrativo; identificano

le caratteristiche che devono presentare i sistemi tecnologici, come il sistema di protocollo informatico e il sistema di conservazione; evidenziano il ruolo essenziale dei sistemi di interoperabilità tra i servizi pubblici erogati; e sottolineano, infine, l'importanza dell'informatizzazione della PA nei rapporti con i cittadini e le imprese. Ciascuna amministrazione dovrebbe conformarsi rigorosamente a tali norme per essere in grado di fornire i servizi di certificazione e di gestione dei documenti, garantendo la sicurezza e l'integrità dei dati, in modo da non violare le leggi sulla privacy e sulla protezione dati.

Una corretta comprensione delle normative, che governano la gestione di tutti i flussi documentali scambiati all'interno e all'esterno delle strutture amministrative pubbliche, è uno dei fattori fondamentali per migliorare la qualità e le performance di una P.A. e per gestire al meglio il ciclo di vita del documento amministrativo.

La gestione digitale dei procedimenti amministrativi garantisce la corretta amministrazione dei documenti dalla produzione alla conservazione. A tal proposito l'AgID ha costituito un gruppo di lavoro multidisciplinare ed ha definito un documento unico, le *Linee Guida per la formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, valido sia giuridicamente che tecnologicamente per tutti gli ambiti di applicazione definiti nel CAD (art. 2 commi 2 e 3), che segnerà il futuro della gestione documentale.

Questo documento rappresenta uno strumento privilegiato messo a disposizione dall'AgID per adempiere alla costante generazione di obblighi attraverso una vera e propria semplificazione delle normative vigenti sulla documentazione amministrativa, con una particolare attenzione per gli strumenti archivistici in grado di garantire il buon funzionamento del ciclo di vita del documento amministrativo. Infatti, la gestione documentale è un processo che può essere suddiviso in tre fasi principali: corrente, di deposito e storica. Nell'ambito di ognuna delle suddette fasi si svolgono una serie di attività alle quali corrispondono metodologie e prassi operative differenti. La fase corrente riguarda i documenti necessari alle attività correnti; la fase di deposito interessa i documenti ancora utili per finalità amministrative o giuridiche; la fase storica concerne i documenti storici selezionati per la conservazione. L'applicativo di gestione informatica dei documenti deve essere in grado di governare con efficacia ogni singolo accadimento che coinvolge il ciclo di vita del documento, tenendo presenti i principi generali definiti dalle norme che si occupano di trattamento dei dati personali.

Nella fase corrente devono essere perseguiti obiettivi di qualità, efficienza e coerenza alle Linee Guida. Al tal fine, bisogna avvalersi di validi strumenti per la regolamentazione interna dei processi e delle procedure documentali, come ad esempio il manuale di gestione documentale, che in un contesto in continua trasformazione deve essere sottoposto a un aggiornamento periodico, in ragione

dell'evoluzione tecnologica e dell'obsolescenza dei formati. Allo stesso modo, anche i processi e le attività che governano la fase di formazione dei documenti informatici (cap. 2 delle Linee Guida) devono essere sottoposti ad un costante lavoro di valutazione, monitoraggio, riprogettazione e reingegnerizzazione.

L'adozione del manuale di gestione documentale e del manuale di conservazione risponde sia ad esigenze operative, sia a precisi obblighi di legge (DPCM del 3/12/2013 sul protocollo informatico e DPCM del 3/12/2013 sulla conservazione), che impongono anche la pubblicazione on line sul sito istituzionale della P.A., nella sezione appositamente dedicata, a seguito di provvedimenti formali.

2. Gli obiettivi delle Linee Guida AgID

Le ragioni dichiarate dall'AgID per la redazione delle Linee Guida vanno ricercate nella necessità di dare attuazione all'art. 71 del CAD, che rimandava a specifiche regole tecniche da definire in materia.

L'AgID, sentite le amministrazioni competenti e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, nonché acquisito il parere della Conferenza unificata, predispone e adotta ufficialmente le *Linee Guida*, che costituiscono un *progetto di regola tecnica* e, come tali, sono immediatamente trasmesse, da parte dell'amministrazione con competenza prevalente per la sua adozione, all'Unità Centrale di notifica ai fini della successiva immediata comunicazione alla Commissione europea ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535.

Il 9 settembre 2020 sono state dunque emanate dall'AgID le "Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici", che risultano in vigore in Gazzetta Ufficiale dal **10 settembre 2020**, con l'obbligo di attuazione entro il **7 giugno 2021** e definiscono le nuove regole per la gestione dei documenti informatici in tutto il loro ciclo di vita, sistematizzando e sostituendo gran parte delle precedenti normative.

Da lungo tempo, infatti, gli Enti condividono serie criticità nell'ambito dei processi legati alla gestione della documentazione:

- devono applicare normative complesse per la trasformazione digitale;
- il personale specializzato è spesso insufficiente;
- si avverte la mancanza di indicazioni dettagliate e operative per assicurare la qualità nell'acquisizione di piattaforme digitali documentali, sia nella gestione dei bandi sia nella valutazione di soluzioni in riuso.

È inoltre fondamentale la disponibilità di strumenti archivistici che, conformemente alle Linee Guida AgID, sono rappresentati da:

- il protocollo informatico e i repertori per la registrazione;
- il piano di classificazione e il piano di formazione delle aggregazioni archivistiche per l'organizzazione funzionale del sistema documentale;
- il piano di conservazione per la selezione e per lo scarto;
- il manuale di gestione e il manuale di conservazione per la regolamentazione interna dei processi e delle procedure documentali.

La qualità degli strumenti archivistici dipende dal grado di aderenza agli standard ISO e al rispetto della normativa specifica.

Lo scopo complessivo, adottato dal gruppo di lavoro AgID costituito ad hoc, consiste nel far sì che la gestione complessiva del documento informatico risulti semplificata attraverso una visione d'insieme, la quale aggrega in un unico documento tutti i contenuti normativi prima disciplinati separatamente da normative che si sono susseguite nel tempo, creando ridondanza dei contenuti (ad esempio i due DPCM del 3 dicembre 2013).

Fra gli obiettivi diretti vi è quello di incoraggiare le P.A. ad applicare le norme, mettendo loro a disposizione un quadro completo in grado di regolare in modo efficace la gestione della documentazione amministrativa.

Obiettivo indiretto, più generale, è quello di ottenere ricadute economiche positive in quanto, promuovendo ad esempio la dematerializzazione della documentazione amministrativa attraverso norme tecniche adeguate ed armonizzate, si può auspicare ad una riduzione della spesa pubblica, sia in termini di risparmi diretti (carta, spazi, etc.) che di risparmi indiretti (tempo, efficienza, etc.).

Per assicurare il buon funzionamento della gestione documentale nelle P.A., è opportuno garantire con la massima trasparenza le iniziative intese a introdurre regolamenti tecnici come le Linee Guida, in modo che ogni Amministrazione interessata abbia la necessità di soddisfare gli obiettivi di interesse generale di cui costituiscono la garanzia basilare. In quest'ottica il documento in questione è stato reso disponibile alla consultazione pubblica dal 17 ottobre 2019 al 16 novembre 2019.

Gli obiettivi più specifici ed immediati delle Linee Guida sono quelli di aggiornare, semplificare e razionalizzare le disposizioni su formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, per garantire la possibilità di adempiere agli obblighi posti, e di aggiornare e chiarire il quadro normativo.

Il documento prodotto ed emanato tiene conto delle interdipendenze funzionali tra le varie fasi della gestione documentale, definito ciclo di vita del documento, dalla formazione fino alla selezione e lo scarto ed è costituito da numerosi allegati che per natura sono intercambiabili in base alle modifiche normative che potrebbero verificarsi nel tempo.

Le L.G. del 10 settembre 2020 introducono importanti novità, in particolare:

- vengono aggiornate le attuali regole tecniche in base all'art. 71 del CAD su formazione, protocollazione, gestione e conservazione dei documenti informatici;
- viene realizzato un vero e proprio unicum normativo che incorpora tutte le regole tecniche e le circolari in materia, nel rispetto della disciplina relativa ai Beni culturali.

- vengono abrogati alcuni DPCM, definiti fino a questo momento dei capisaldi in materia di protocollazione e conservazione dei documenti incidendo sulla gestione del ciclo di vita del documento informatico
- vengono revisionati e aggiornati i processi, le procedure e i documenti organizzativi, come i manuali di gestione e conservazione ormai divenuti un obbligo per tutte le PA.
- hanno carattere vincolante e assumono valenza nei confronti di tutti, sono inquadrate come un atto di regolamentazione, seppur di natura tecnica, con la conseguenza che esse sono pienamente azionabili davanti al giudice amministrativo in caso di violazione delle prescrizioni ivi contenute.

3. Cambio di scenario normativo con le Linee Guida AgID

Le Linee Guida del 10 settembre 2020 si applicano a partire dal centottantesimo giorno successivo alla loro entrata in vigore. A partire da questo termine **le Pubbliche Amministrazioni sono obbligate a formare i loro documenti esclusivamente in conformità alle Linee Guida**, che apportano essenzialmente integrazioni, modifiche e abrogazioni, al fine di mantenere una disciplina unitaria della materia salvaguardando, il più possibile, l'impostazione unitaria della disciplina vigente ed i riferimenti normativi storici.

Hanno, inoltre, provveduto contestualmente ad abrogare le altre norme superate, o che hanno esaurito i loro effetti o che sono state ricondotte all'interno delle stesse Linee Guida.

A partire dalla data di applicazione delle Linee Guida, sono **ABROGATI**:

1. **Il DPCM 13 novembre 2014** "Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici";
2. **Il DPCM 3 dicembre 2013** "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione";
3. **Il DPCM 3 dicembre 2013** "Regole tecniche per il protocollo informatico", sono abrogate tutte le disposizioni *fatti salvi* gli:
 - art. 2 comma 1 - Oggetto e ambito di applicazione 1. Il presente decreto 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 testo unico.
 - art. 6: Funzionalità 1. Il sistema di protocollo informatico comprende la «funzionalità minima». 2. Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2, comma 2, del Codice, al fine di dare attuazione alle disposizioni introdotte dal Codice stesso, acquisiscono o realizzano le funzionalità aggiuntive sulla base del rapporto tra costi e benefici nell'ambito dei propri obiettivi di miglioramento dei servizi e di efficienza operativa. 3. Le funzionalità aggiuntive condividono con la funzionalità minima almeno i dati identificativi dei documenti di cui agli articoli 53, 55 e 56 del testo unico
 - art. 9: Formato della segnatura di protocollo 1. Le informazioni apposte o associate ai documenti informatici, registrati nel registro di protocollo, negli altri registri di cui all'art. 53, comma 5, del testo unico, nei repertori e negli archivi, nonché negli albi, negli elenchi e in ogni raccolta di dati concernente stati, qualità personali e fatti con le modalità descritte nel manuale di gestione, mediante l'operazione di segnatura di cui all'art. 55 del testo unico che ne garantisce l'identificazione univoca e certa, sono espresse nel seguente formato: a) codice identificativo dell'amministrazione; b) codice

identificativo dell'area organizzativa omogenea; c) codice identificativo del registro; d) data di protocollo secondo il formato individuato in base alle previsioni di cui all'art. 20, comma 2; e) progressivo di protocollo secondo il formato specificato all'art. 57 del testo unico.

- *art. 18 commi 1 e 5; Modalità di registrazione dei documenti informatici c 1.* Ad ogni messaggio ricevuto o spedito da una area organizzativa omogenea corrisponde un'unica operazione di registrazione di protocollo, secondo quanto previsto dall'art. 53 del testo unico e dall'art. 9 del presente decreto. 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. c.5. L'eventuale indicazione dell'ufficio utente, ovvero del soggetto, destinatario del documento, va riportata nella segnatura di protocollo secondo le modalità ed i formati previsti agli articoli 20 e 21.
- *Art. 19. Impronta del documento informatico 1.* Nell'effettuare l'operazione di registrazione di protocollo dei documenti informatici l'impronta di cui all'art. 53, comma 1, lettera f), del testo unico, va calcolata per ciascun documento informatico associato alla registrazione di protocollo. 2. La funzione crittografica di hash da impiegare per la generazione dell'impronta di cui al comma 1 è definita nella deliberazione CNIPA del 21 maggio 2009, n. 45, e successive modificazioni, recante le regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico.
- *Art. 20. Segnatura di protocollo dei documenti trasmessi 1.* I dati relativi alla segnatura di protocollo di un documento trasmesso da una area organizzativa omogenea sono associati al documento stesso e contenuti, nel messaggio, in un file, conforme alle specifiche del EXtensible Markup Language (XML), compatibile con un file XML Schema e/o DTD (Document Type Definition), definito e aggiornato periodicamente dall'Agenzia per l'Italia digitale con provvedimento reso disponibile sul proprio sito. 2. Con il provvedimento di cui al comma 1 sono definiti e aggiornati periodicamente gli standard, le modalità di trasmissione, il formato e le definizioni dei tipi di informazioni scambiate tra le amministrazioni pubbliche e associate ai documenti protocollati.
- *Art. 21. Informazioni da includere nella segnatura 1.* Oltre alle informazioni di cui all'art. 9, il file di cui all'art. 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; d) informazioni sul procedimento a cui si riferisce e sul trattamento da applicare al documento.
3. Qualora due o più amministrazioni stabiliscano di scambiarsi informazioni non previste tra quelle definite al comma 2, le stesse possono estendere il fine di cui all'art. 20, comma 1, includendo le informazioni specifiche stabilite di comune accordo, nel rispetto delle indicazioni tecniche stabilite dall'Agenzia per l'Italia digitale
- *la circolare n. 60 del 23 gennaio 2013 dell'AgID* in materia di "Formato e definizione dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le Pubbliche Amministrazioni" è abrogata e sostituita dall'allegato 6 "Comunicazione tra AOO di documenti amministrativi protocollati" delle Linee Guida.
 - Restano efficaci anche le disposizioni di cui alla Circolare n. 65 del 10 aprile 2014
4. Viene introdotto un nuovo allegato, l'allegato 3 - "Certificazione di processo" finora inesistente, che spiega come effettuare la dematerializzazione massiva dei documenti informatici affinché venga mantenuta la validità giuridica della documentazione sottoposta a tale processo.
5. L'allegato 4 dei DPCM del 3 dicembre 2013 "Specifiche tecniche del pacchetto di archiviazione" viene abrogato e sostituito con l'allegato 4 delle Linee Guida "Standard e specifiche tecniche". Il pacchetto di archiviazione prima definito nell'allegato 4 è rimandato all'analisi della norma UNI 11386 - Standard SInCRO (Supporto all'Interoperabilità nella Conservazione e nel Recupero degli Oggetti digitali).

4. Le Linee Guida AgID: struttura e contenuti

Le LG sono state redatte in forma di capitoli e paragrafi invece che per articoli e commi come da prassi giuridica. Questa scelta redazionale ne caratterizza uno stile chiaro e fruibile per qualsiasi tipo di utente.

Le Linee Guida sono strutturate da un corpo centrale che contiene la base normativa dalla formazione alla gestione e conservazione del documento e una serie di allegati a supporto del core centrale. In particolare, si ha:

- Nel Capitolo 1 "Introduzione, strumenti di lettura e disposizioni comuni" vengono introdotte tutte le modifiche apportate alle normative, con le abrogazioni, le norme transitorie e le precedenti Linee guida AgID da tenere in considerazione, ossia le *Linee guida del 15 aprile 2019* (relative all'indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi); le *Linee guida del 6 giugno 2019* (contenenti le Regole Tecniche e Raccomandazioni afferenti la generazione di certificati elettronici qualificati, firme e sigilli elettronici qualificati e validazioni temporali elettroniche qualificate); le *Linee guida del 09/01/2020* sull'Accessibilità degli strumenti informatici.
- Nel Capitolo 2 "Formazione dei documenti informatici", che è un aggiornamento del già esistente DPCM del 13 novembre 2014, viene spiegato come formare un documento informatico e un documento amministrativo informatico, come trattare le copie analogiche e i duplicati su supporto informatico da definire poi anche nel manuale di gestione. Le stesse regole tecniche disciplinano le varie forme di copie di documenti analogici ed informatici previste dallo stesso CAD agli artt. 22, 23 e 23-bis ed una particolare attenzione viene dedicata al documento amministrativo informatico previsto dall'art. 23-ter del CAD. Vengono eliminate le opzioni di apposizione di una validazione temporale e la PEC con ricevuta completa. Viene introdotto, accanto alla PEC, il servizio elettronico di recapito certificato qualificato ai sensi del regolamento eIDAS. Il sigillo elettronico deve essere applicato in forma avanzata o in forma qualificata. Le misure di sicurezza devono essere conformi al regolamento di protezione dati e alla Circolare AgID del 17 aprile 2014. Viene messa in evidenza la figura del responsabile per la transizione digitale, obbligatorio e cruciale nella digitalizzazione della PA.
- Nel Capitolo 3 "Gestione documentale" c'è una vera e propria rivoluzione, infatti, viene spiegato come dovrebbe avvenire la registrazione informatica dei documenti, l'importanza di un piano di classificazione dei documenti, anche per i soggetti non coinvolti in registrazione, obbligatoria per un miglioramento del controllo di gestione da parte del Responsabile della Gestione Documentale, che secondo l'art.61 del TUDA dovrebbe essere a

capo di un apposito servizio. Inoltre viene amplificata l'importanza del manuale di gestione pubblicato sul sito dell'Ente di interesse e caratterizzato da un provvedimento formale, all'interno del quale devono essere custoditi tutti i processi e le procedure di un sistema di gestione efficiente ed efficace, relativamente agli spetti organizzativi, ai formati dei documenti, al protocollo informatico e alle registrazioni particolari, alle azioni di classificazione e selezione, alla formazione di aggregazioni documentali, ai flussi dei documenti in uso e ad un piano di sicurezza informatica (*Circolare AGID del 18 aprile 2017*).

- Nel Capitolo 4 si approfondisce la "Conservazione" disciplinata dagli artt. 43 e seguenti del CAD precisando che il sistema di gestione informatica dei documenti trasferisce al sistema di conservazione, ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis, del CAD:
 - a) i fascicoli informatici chiusi e le serie informatiche chiuse, trasferendoli dall'archivio corrente o dall'archivio di deposito;
 - b) i fascicoli informatici e le serie non ancora chiuse trasferendo i documenti in essi contenuti sulla base di specifiche esigenze dell'ente, con particolare attenzione per i rischi di obsolescenza tecnologica.

Nel capitolo viene spiegato cosa riportare nel manuale di conservazione, altro strumento necessario per il buon funzionamento della gestione della conservazione di tutta la documentazione. Nel manuale devono essere esplicitate le figure determinanti del sistema di conservazione descrivendo le tempistiche di ruolo, la fondamentale figura del Responsabile della Conservazione, il processo di conservazione dalle parti logiche a quelle fisiche fino alla selezione e lo scarto, non dimenticandosi anche qui del piano di sicurezza informatico per la protezione dati. Tecnicamente il sistema di conservazione dovrà avere dei requisiti di elevato livelli di sicurezza previsti già nel CAD art.34 c.1 bis lett. b) e art.44 c.1 ter in aderenza agli standard ISO-IEC 27001, ISO 14721 OAIS ed ETSI 119511 (ci avvicina al contesto Europeo stabilita nell'articolo 29, comma 2 del CAD).

Un' ulteriore parte importante del documento in oggetto sono gli allegati:

- l'Allegato 1 (Glossario dei termini e degli acronimi) e l'Allegato 2 (Formati di file e riversamento) rimangono sostanzialmente come gli allegati precedenti definiti nei DPCM del 3 dicembre 2013 sul protocollo informatico e sulla conservazione.
- Un importante novità viene effettuata con l'introduzione dell' Allegato 3 (Certificazione di processo) che descrive le modalità di adozione della certificazione di processo, prevista dagli articoli 22 c.1bis e 23-ter comma 1bis «Documenti amministrativi informatici del CAD "Copie informatiche di documenti", tenendo presente che l'efficacia probatoria di un documento-copia è rimessa, in tutta la normativa vigente, all'intervento di un notaio o di

altro pubblico ufficiale autorizzato *“..il notaio attesta la certificazione di alcune copie campione, appartenenti al medesimo lotto di documenti analogici sottoposti a processo di digitalizzazione, per confronto diretto e testimonia il processo utilizzato per realizzarle, avvalendosi della descrizione attestata dalla procedura certificata ISO 9001”*. L'adozione del processo descritto riguarda tutti i soggetti sia pubblici che privati ai quali si applica il CAD quando eseguono la dematerializzazione massiva dei documenti analogici e che vogliono garantire la corrispondenza del contenuto e forma della copia informatica all'originale analogico.

- L'Allegato 4 (Standard e specifiche tecniche) resta pressoché lo stesso mentre l'Allegato 5 (I Metadati) diventa più completo facendo riferimento a tre tipi di metadati: quelli del documento informatico, quelli del documento amministrativo informatico e quelli delle aggregazioni documentali informatiche. È stato eliminato il concetto di metadati minimi (l'identificativo univoco e persistente, il riferimento temporale, l'oggetto, il soggetto che ha formato il documento e l'eventuale destinatario) a favore dei metadati obbligatori e facoltativi.
- Infine, l'Allegato 6 (Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati) in cui per prima cosa viene ridefinita l'ingegnerizzazione della struttura logica del protocollo che dovrà contenere obbligatoriamente i documenti amministrativi informatici, eventuali allegati e la segnatura di protocollo definendo una vera e propria concatenazione tra segnatura e documento principale. Interessante notare che in questo scenario la segnatura di protocollo è realizzata con l'apposizione di un "sigillo elettronico qualificato" con lo scopo di garantire l'integrità e autenticità. Inoltre, vengono effettuate circa una sessantina di modifiche alla circolare n. 60/2013 dell'AgID (formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le pubbliche amministrazioni).

5. Le Linee Guida AgID ed i Manuali

Il manuale di gestione, come già definito, è un obbligo normativo per tutte le pubbliche amministrazioni disciplinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2013 - "Regole tecniche per il protocollo informatico" (art. 3 c.1 lettera d) che ha l'intento di introdurre concretamente, importanti modificazioni organizzative ed operative per ottenere la realizzazione di una gestione dematerializzata della documentazione amministrativa. Il Manuale di gestione richiede almeno semestralmente un aggiornamento continuo di tutti i contenuti che lo compongono e ai sensi dell'art. 5 del DPCM del 3 dicembre 2013 *"descrive il sistema di gestione anche ai fini della conservazione, dei documenti informatici e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi"*. Inoltre, aggiornare il manuale di gestione è necessario, per assicurare la contemporaneità tra le informazioni riportate e l'evoluzione continua della tecnologia e quindi rendere il lavoro quotidiano di ogni dipendente contemporaneo e rinnovato. Il manuale rappresenta uno strumento di governance e di pianificazione per avere una maggiore trasparenza della gestione documentale che quindi grazie ad esso risulta più strutturata, efficiente ed efficace, ed è indispensabile nell'operatività quotidiana attraverso i suoi criteri fondamentali per lo svolgimento di un lavoro qualitativo di gestione dei documenti.

Per tutti questi motivi dovrebbe essere destinato alla più ampia diffusione interna ed esterna di ogni PA in modo da avere le istruzioni necessarie per eseguire correttamente le operazioni di formazione, registrazione, classificazione, fascicolazione e archiviazione dei documenti amministrativi. La pubblicazione è realizzata in una parte chiaramente identificabile dell'area "Amministrazione Trasparente" degli Enti prevista dall'art.9 del D.Lgs n.33/2013.

Fino all'avvento delle **Linee Guida del 10 settembre 2020** il manuale di gestione era regolato da quanto emanato del Dlgs del 3 dicembre 2013 sul protocollo informatico. Da questo momento in poi il manuale seguirà quanto definito nel nuovo documento prodotto dall'AgID. In particolare, sono stati aggiornati gli aspetti organizzativi, i formati, il protocollo informatico, la classificazione e selezione, la formazione delle aggregazioni documentali e la conservazione.

Nella seguente tabella viene fatta un'analisi tra le direttive imposte nel par. 3.5 delle nuove Linee Guida AgID relativamente al manuale di gestione e lo stato dell'arte del Manuale di Gestione del CNR a seguito dell'ultimo aggiornamento effettuato:

<u>Direttive per il Manuale di Gestione secondo le LG AgID</u>	<u>Manuale di Gestione del CNR</u>
Descrivere i registri per le registrazioni particolari	Presente nel Cap. 5 – Par. 5.2.2 – I repertori
L'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo ai sensi dell'art.53 del TUDA	Presente nel Cap. 6 - Par. 6.7. Documenti esclusi dalla registrazione di protocollo + Allegato 8 - Processo di Dematerializzazione - modalità di trasmissione dei documenti agli e tra gli Uffici dell'AOO -AMM CNT
Descrizione dei flussi	Presente nel Cap. 7- Flusso di lavorazione dei documenti
Indicazione delle diverse postazioni di protocollo nelle varie Unità Organizzative	Presente nell'allegato 2 - Aree Organizzative Omogenee e Responsabili -in lavorazione
Descrivere come avviene lo scambio dei documenti e gli strumenti utilizzati per trasmetterli	Presente nell'allegato 8 - Circolare 37/2014 - Processo di Dematerializzazione - modalità di trasmissione dei documenti agli e tra gli Uffici dell'AOO -AMM CNT
Il piano di conservazione deve essere un allegato del manuale	Presente nell'allegato 12 - Massimario di conservazione e selezione dei documenti d'archivio
Descrizione dell'applicativo di protocollo	Presente nell'allegato 13- Manuale per Utenti Protocollo
Come si utilizza il registro di emergenza e come si recuperano i dati protocollati manualmente	Presente nel Capitolo 6 - Par. 6.9 - Il registro di emergenza
Il piano di classificazione con l'indicazione sull'aggiornamento considerando tempi, criteri, regole di selezione e conservazione	Presente nell'allegato 10 - Titolario di classificazione dei documenti
Quali sono le regole di assegnazione dei documenti in arrivo con la specifica dei criteri	Presente nell'allegato 3 - Manuale di gestione del Sistema di Protocollo Informatica e della Gestione dell'AOO-Amministrazione Centrale (bisognerebbe che tutte le AOO lo facessero)
Criteri e modalità di rilascio abilitazioni di accesso al protocollo	Presente nell'allegato 4 – Provvedimento di nomina in uso per gli addetti al protocollo
Individuazione dei formati	aggiornare la Circolare 37/2014

<u>Direttive per il Manuale di Gestione secondo le LG AgID</u>	<u>Manuale di Gestione del CNR</u>
Descrizione di eventuali altri tipi di formati descritti nell' allegato 2 delle LG AgID	aggiornare la Circolare 37/2014
Descrivere le procedure per la valutazione periodica di interoperabilità dei formati e per le procedure di riversamento	È descritto nel manuale di conservazione
Modalità di registrazione delle informazioni annullate o modificate nell' ambito delle attività di registrazione	È presente nel sistema di protocollo descritto nell' Allegato 13 del Manuale di Gestione
Determinare i metadati da associare ai documenti con registrazione particolare (riservate)	È presente nell' applicativo di protocollo: i metadati sono rappresentati dallo stato del protocollo ossia se un protocollo è riservato o meno e l' assegnazione alla persona interessata come descritto nell' allegato 13 del manuale di gestione
Misure di sicurezza e protezione dati adottati	La sicurezza dei sistemi è rappresentata dal fatto che esistono solo accessi personali e che sono configurati su reti protette con ben due livelli di firewall.

Come si evince dalla tabella sussiste una corrispondenza biunivoca tra le direttive introdotte dalle Linee Guida AgID e i capitoli del manuale di gestione del CNR, pubblicato on line al seguente link <https://www.cnr.it/it/gestione-documentale>. Solo alcuni capitoli del Manuale di Gestione del CNR dovranno subire degli aggiornamenti e dei miglioramenti rispetto a quanto definito nel par. 3.5 delle Linee Guida AgID. Tutto questo sarà garantito dal costante aggiornamento semestrale del manuale, in cui si provvederà ad apportare le modifiche richieste dall' AgID.

La conservazione digitale è disciplinata per gli aspetti di carattere generale dagli artt. 43, 44 e 44-bis del CAD mentre per gli aspetti di natura tecnica sono stati introdotti due importanti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri:

1. il DPCM del 3 dicembre 2013 "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione"

2. il DPCM del 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”

In particolare, il primo ha introdotto il concetto di “sistema di conservazione”, che assicura la conservazione a norma dei documenti elettronici e la disponibilità dei fascicoli informatici, stabilendo le regole, le procedure, le tecnologie e i modelli organizzativi da adottare per la gestione di tali processi, attraverso la redazione di un manuale di conservazione. Infatti, il manuale, è un obbligo normativo (art. 8 del DPCM del 3 dicembre 2013) che ha l'intento di introdurre concretamente, regole operative per ottenere la realizzazione di una conservazione a norma. Il manuale di conservazione illustra dettagliatamente l'organizzazione, i soggetti coinvolti e i ruoli svolti dagli stessi, il modello di funzionamento, la descrizione del processo, la descrizione delle architetture e delle infrastrutture utilizzate, le misure di sicurezza adottate ed ogni altra informazione utile alla gestione ed alla verifica del funzionamento del sistema di conservazione.

Come per il manuale di gestione dovrebbe essere destinato alla più ampia diffusione interna ed esterna di ogni PA in modo da avere le istruzioni necessarie per eseguire correttamente le operazioni di conservazione dei documenti amministrativi. La pubblicazione è realizzata in una parte chiaramente identificabile dell'area “Amministrazione Trasparente” degli Enti prevista dall'art.9 del D.Lgs n.33/2013. Con l'introduzione delle **Linee Guida del 10 settembre 2020** il manuale di conservazione deve adeguarsi alle nuove direttive.

Nella seguente tabella viene fatto un'analisi tra le direttive imposte nel par. 4.6 delle nuove Linee Guida AgID relativamente al manuale di conservazione e lo stato dell'arte del Manuale di conservazione del CNR a seguito dell'ultimo aggiornamento effettuato:

<u>Direttive per il Manuale di conservazione secondo le LG Di AgID</u>	<u>Manuale di conservazione del CNR</u>
i dati dei soggetti che nel tempo hanno assunto la responsabilità del sistema di conservazione, descrivendo in modo puntuale, in caso di delega, i soggetti, le funzioni e gli ambiti oggetto della delega stessa;	Emissione del documento e registro delle versioni, bisogna definire i dati dei soggetti che nel tempo hanno assunto le responsabilità
la struttura organizzativa comprensiva delle funzioni, delle responsabilità e degli obblighi dei diversi soggetti che intervengono nel processo di conservazione;	Presente nel Cap. 5 - Par.5.2

<u>Direttive per il Manuale di conservazione secondo le LG Di AgID</u>	<u>Manuale di conservazione del CNR</u>
la descrizione delle tipologie degli oggetti digitali sottoposti a conservazione, comprensiva dell'indicazione dei formati gestiti, dei metadati da associare alle diverse tipologie di oggetti e delle eventuali eccezioni	Presente nel: Cap. 6 - Oggetti sottoposti a conservazione Par. 6.1 - Oggetti conservati Par. 6.1.1 - Metadati
la descrizione delle modalità di presa in carico di uno o più pacchetti di versamento, comprensiva della predisposizione del rapporto di versamento	Presente nel: Cap. 6 – Oggetti sottoposti a conservazione Par. 6.2 - I pacchetti informativi Par. 6.2.1. - Il pacchetto di versamento
la descrizione del processo di conservazione e del trattamento dei pacchetti di archiviazione	Presente nel: Cap. 6 – Oggetti sottoposti a conservazione Par. 6.2.2. - Il pacchetto di archiviazione Cap. 7 - Il processo di conservazione
la modalità di svolgimento del processo di esibizione e di esportazione dal sistema di conservazione con la produzione del pacchetto di distribuzione	Presente nel: Cap. 6 – Oggetti sottoposti a conservazione Par. 6.2.3. - Il pacchetto di distribuzione Cap. 7 - Il processo di conservazione
la descrizione del sistema di conservazione, comprensivo di tutte le componenti tecnologiche, fisiche e logiche, opportunamente documentate e delle procedure di gestione e di evoluzione delle medesime	Presente nel: Cap. 8 – Il sistema di conservazione 8.1. Componenti Logiche 8.2. Componenti Tecnologiche 8.3. Componenti Fisiche
la descrizione delle procedure di monitoraggio della funzionalità del sistema di conservazione e delle verifiche sull'integrità degli archivi con l'evidenza delle soluzioni adottate in caso di anomalie	Presente nel: Capitolo 9. Monitoraggio e controlli
la descrizione delle procedure per la produzione di duplicati o copie + le modalità con cui viene richiesta la presenza di un pubblico ufficiale,	Presente nel: Par. 7.5. - Produzione di duplicati e copie informatiche e descrizione

<u>Direttive per il Manuale di conservazione secondo le LG Di AgID</u>	<u>Manuale di conservazione del CNR</u>
indicando anche quali sono i casi per i quali è previsto il suo intervento	dell'eventuale intervento del pubblico ufficiale nei casi previsti
i tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione ed eventualmente scartate, qualora, nel caso delle Pubbliche Amministrazioni, non siano già indicati nel piano di conservazione allegato al manuale di gestione documentale	Presente nell': Allegato 10 del manuale di gestione
le normative in vigore nei luoghi dove sono conservati gli oggetti digitali	Presente nel: Cap. 3 Normativa e Standard di Riferimento

Come si evince dalla tabella il manuale di conservazione del CNR, pubblicato sul sito al seguente link <https://www.cnr.it/it/gestione-documentale>, risulta adeguato alle novità introdotte. L'aggiornamento semestrale del manuale di conservazione provvederà ad apportare miglioramenti relativamente ai suggerimenti presenti nelle Linee Guida dell'AgID.

Strumenti essenziali Bibliografici e Sitografici

- Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;
- **Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa;**
- Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 9 dicembre 2002, Direttiva sulla Trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali;
- **Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali;**
- Legge 9 gennaio 2004, n. 4, Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici;
- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137;
- **Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale e s.m.**
- Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.
- Deliberazione del Garante per la protezione dei dati personali 2 marzo 2011, n. 88, Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web.
- Decreto-legge n. 9 febbraio 2012, n. 5 coordinato con la Legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.
- Circolare dell'Agenzia per l'Italia Digitale – AIPA 23 gennaio 2013, n. 60 Formato e Definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le pubbliche amministrazioni - Revisione della Circolare AIPA del 7 maggio 2001, n. 28 relativa agli standard, le modalità di trasmissione, il formato e le definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie comunemente scambiate tra le pubbliche amministrazioni e associate ai documenti protocollati, ai sensi dell'art. 18, c. 2, del D.P.C.M. 31 ottobre 2000 di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.
- DPCM 22 febbraio 2013, Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali, ai sensi degli articoli 20, c. 3, 24, c. 4, 28, c. 3, 32, c. 3, lettera b), 35, c. 2, 36, c. 2, e 71.
- DPCM 3 dicembre 2013, Regole tecniche in materia di sistema di conservazione.
- DPCM 3 dicembre 2013, Regole tecniche per il protocollo informatico
- Deliberazione del Garante per la protezione dei dati personali 15 maggio 2014, n. 243 - Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati.
- 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 amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, c. 1, 41, e 71, c. 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

- Deliberazione del Garante per la protezione dei dati personali 19 marzo 2015, n. 161, Linee guida in materia di trattamento di dati personali per profilazione on line.
- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.
- Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)
- Circolare del Consiglio Nazionale delle Ricerche n. 37/2014
- Direttiva del Consiglio Nazionale delle Ricerche sugli obblighi di dematerializzazione degli atti amministrativi
- Libro Bianco per la dematerializzazione della documentazione amministrativa tramite supporto digitale – CNIPA
- le Linee guida del 15 aprile 2019 - relative all'indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi
- le Linee guida del 6 giugno 2019 - contenenti le Regole Tecniche e Raccomandazioni afferenti alla generazione di certificati elettronici qualificati, firme e sigilli elettronici qualificati e validazioni temporali elettroniche qualificate
- le Linee guida del 09/01/2020 sull'accessibilità degli strumenti informatici.
- la circolare n. 60 del 23 gennaio 2013 dell'AgID in materia di "Formato e definizione dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le Pubbliche Amministrazioni"
- <https://www.digita-lex.it/>
- <https://www.bucap.it/gestione-documentale-pubblica-amministrazione/>
- <https://teamdigitale.governo.it/>
- <https://www.agendadigitale.eu/>
- <https://www.infocert.it/>
- <https://www.aruba.it/home.aspx>
- <https://www.agid.gov.it/>

Tutti gli indirizzi di rete citati nel documento sono stati verificati il 25 gennaio 2021