

Attuazione del processo di dematerializzazione nelle Pubbliche Amministrazioni

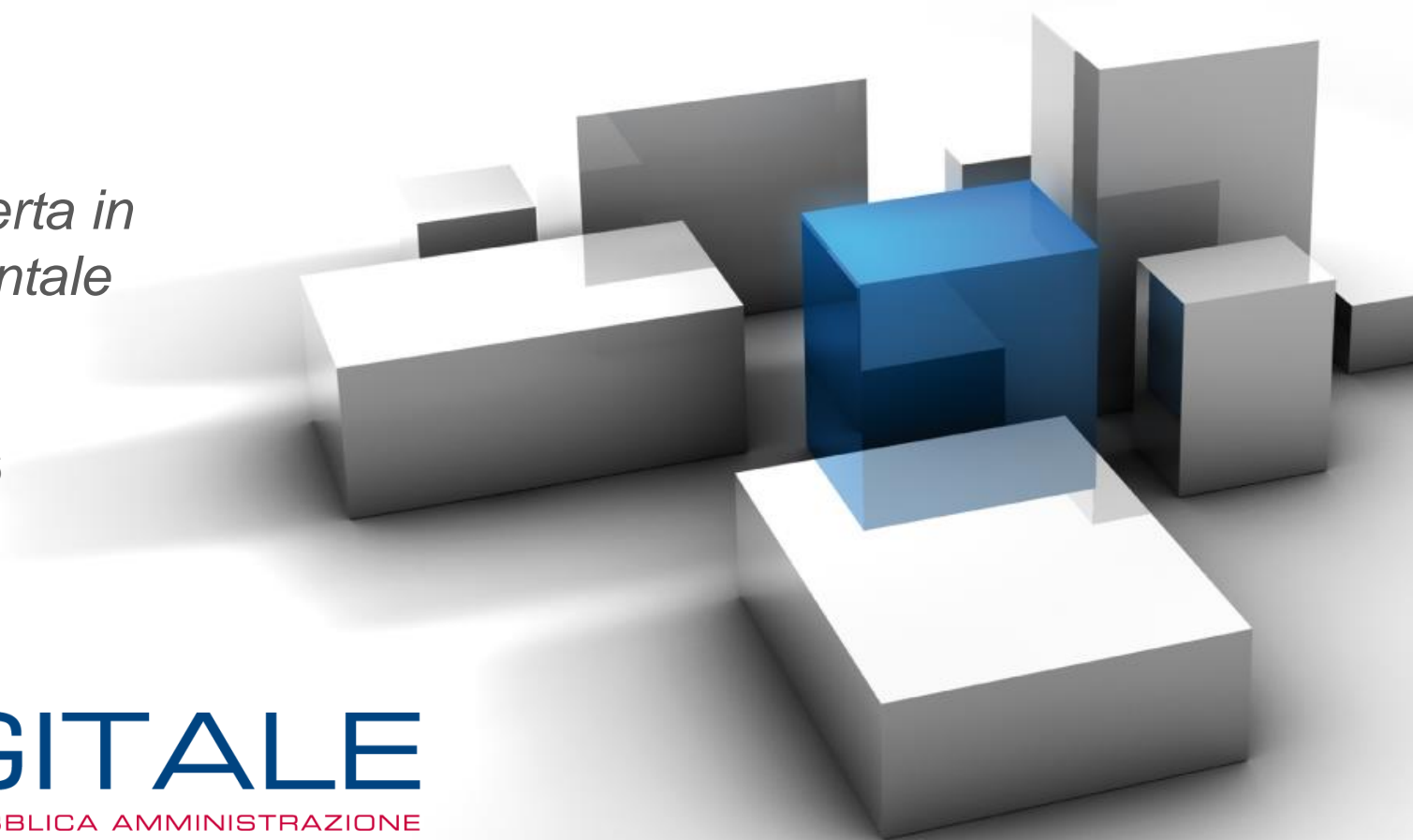
Chiara Grapelli

Archivista ed esperta in Gestione documentale

Lecco, 6 maggio 2016

PADIGITALE

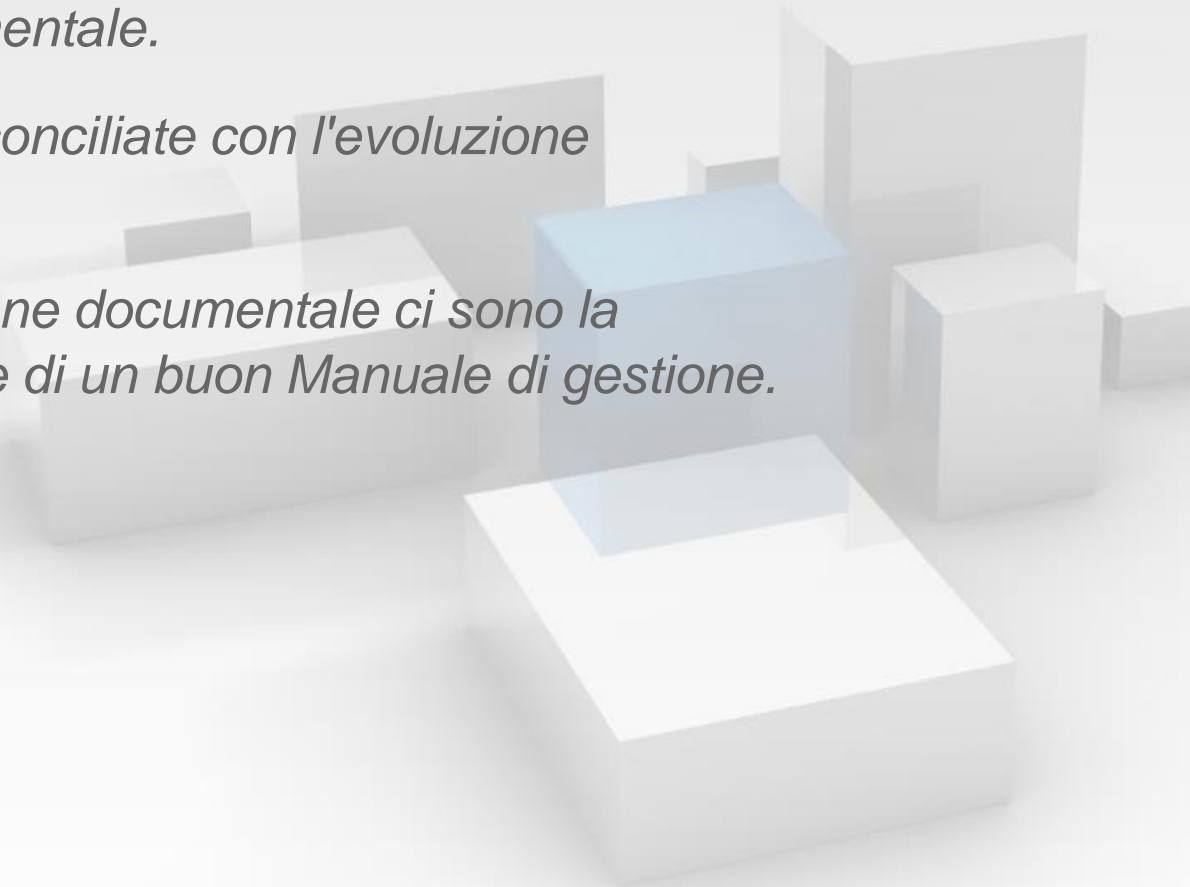
INNOVAZIONE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



Il protocollo informatico e la digitalizzazione del documento amministrativo sollevano una serie di problematiche correlate alla corretta gestione documentale.

Le regole archivistiche vanno conciliate con l'evoluzione tecnologica.

Alla base di una corretta gestione documentale ci sono la redazione e la pubblicazione di un buon Manuale di gestione.



INDICE DEGLI ARGOMENTI

- Normativa nazionale di riferimento e novità normative
- Manuale di gestione, come previsto dalle Regole tecniche
- Altri obblighi previsti dalle Regole tecniche
- Sanzioni
- Attività e strumenti per la gestione documentale (classificazione e fascicolazione)

Normativa nazionale di riferimento

L'adozione del Manuale di gestione è prevista dal

D.P.C.M. 3 dicembre 2013

Regole tecniche per il protocollo informatico

Altre norme di riferimento:

- D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, Testo unico sulla documentazione amministrativa (Capo IV Sistema di gestione informatica dei documenti)
- D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82, Codice dell'amministrazione digitale (e successivi aggiornamenti)
- D.Lgs 22 gennaio 2004 n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio

Normativa nazionale di riferimento

Altre Regole tecniche:

- D.P.C.M. 3 dicembre 2013, Regole tecniche per la conservazione
- D.P.C.M. 13 novembre 2014, Regole tecniche per il documento informatico

Altre norme di riferimento:


- D.Lgs 30 giugno 2003 n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali (e successivi aggiornamenti)
- Legge 11 febbraio 2005 n. 15, Modifiche e integrazioni alla Legge 7 agosto 1990 n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa
- D.Lgs 14 marzo 2013 n. 33, Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

Prossime novità normative

- **Nuovo CAD 3.0**, in vigore dal **1 luglio 2016** (D.Lgs sulle norme di attuazione dell'articolo 1 “Carta della cittadinanza digitale” della Legge 7 agosto 2015, n. 124 Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, nota come “Riforma Madia”)
- **Regolamento (UE)** n. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23.7.2014, **eIDAS** - electronic IDdentication Authentication and Signature, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni nel mercato interno, in vigore dal **1 luglio 2016**

Principio del “Digital first” (*innanzitutto digitale*)

Per realizzare un'amministrazione ***effettivamente*** digitale:

- produzione e conservazione di documenti informatici, gestione documentale attraverso modalità e sistemi informatici
 - ridefinizione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti di cittadini e imprese
 - garanzia del diritto di accesso in modalità digitale a dati, documenti e servizi
- 

Nuovi strumenti per il passaggio al digitale «innanzitutto digitale»

- **Istanze on line** e procedimento amministrativo dematerializzato
- **SPID** - Sistema Pubblico d'Identità Digitale (operativo dal 15 marzo 2016)
- **ANPR** - Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente e domicilio digitale
- **Trasparenza**
- **PagoPA**

*La **dematerializzazione** assume dunque il ruolo centrale rispetto a tutto il cambiamento richiesto dal Codice dell'Amministrazione Digitale e deve essere intesa quale principale **impulso migliorativo** per tutta la pubblica amministrazione italiana.*

11 ottobre 2015

Termine per l'adeguamento delle Pubbliche Amministrazioni a quanto previsto dal D.P.C.M. 3 dicembre 2013, **Regole tecniche per il protocollo informatico** *(ai sensi degli articoli 40 -bis, 41, 47, 57 -bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 12 marzo 2014, Serie generale n. 59, Supplemento ordinario 20).*

Le nuove Regole tecniche sostituiscono le Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998 n. 428, D.P.C.M. 31 ottobre 2000.

Regole tecniche per il protocollo informatico

SOGGETTI tenuti a mettersi in regola

L'ambito delle Regole tecniche coincide con quello del CAD.

Pertanto, i **soggetti interessati** sono:

- tutte le Amministrazioni dello Stato (compresi istituti, scuole e istituzioni educative)
- Aziende e Amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo
- Regioni, Province, Comuni
- Comunità Montane
- Consorzi e Associazioni di Comuni e Comunità Montane
- Istituzioni Universitarie
- Istituti Autonomi Case Popolari
- Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura e loro associazioni
- Enti Pubblici non economici nazionali, regionali e locali
- Amministrazioni, Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale
- Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN)
- Agenzie (D. Lgs 300/1999 Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59)
- Società interamente partecipate da Enti Pubblici o con prevalente capitale pubblico inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione

art. 3 Adeguamento organizzativo e funzionale

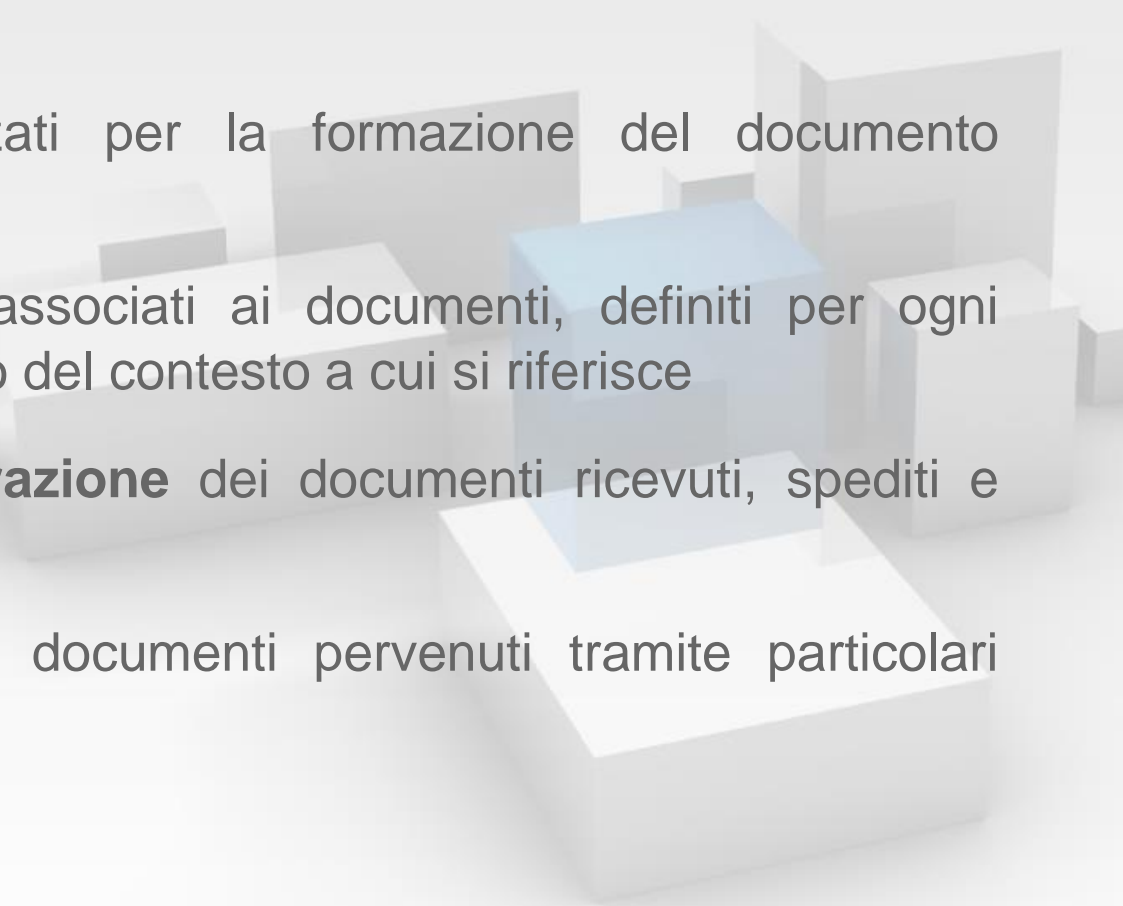
“Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito del proprio ordinamento, provvedono ad adottare il Manuale di gestione, su proposta del responsabile della gestione documentale...”.

- Il **responsabile della gestione documentale deve predisporre** il Manuale di gestione.
- Il Manuale deve essere **approvato dall'organo dell'ente che ha la competenza** ad adottare gli atti organizzativi.
- Gli enti che già si erano dotati del Manuale (previsto come obbligatorio dal D.P.C.M. 31 ottobre 2000), sono chiamati a effettuare la **revisione**, per recepire le indicazioni introdotte dalle nuove Regole tecniche e le novità tecnologiche.

art. 5 Manuale di gestione

“Il Manuale di gestione 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”.

“Il Manuale di gestione **è reso pubblico** dalle pubbliche amministrazioni mediante la pubblicazione sul proprio sito istituzionale”.

- **Piano di Sicurezza dei Documenti Informatici**
 - Modalità di utilizzo di strumenti informatici per la **formazione** dei documenti informatici e lo **scambio** degli stessi all'interno e all'esterno dell'ente
 - Descrizione dei **formati** utilizzati per la formazione del documento informatico
 - Insieme minimo dei **metadati** associati ai documenti, definiti per ogni tipologia di documento nell'ambito del contesto a cui si riferisce
 - Descrizione del **flusso di lavorazione** dei documenti ricevuti, spediti e interni
 - **Regole di registrazione** per i documenti pervenuti tramite particolari modalità di trasmissione
- 

- Regole di **smistamento, assegnazione** ed eventuale **inoltrato**
- Modalità di **formazione, implementazione e gestione dei fascicoli informatici**, con l'insieme minimo dei metadati ad essi associati
- Indicazione degli **uffici/unità organizzative** che svolgono le attività di protocollazione (in entrata, in uscita, interne), organizzazione e tenuta dei documenti
- Elencazione dei **documenti esclusi** dalla registrazione di protocollo e dei documenti soggetti a registrazione particolare
- **Registri particolari** per il trattamento delle registrazioni informatiche, albi, elenchi, raccolte di dati ecc.

- Sistema di **classificazione**, integrato con i criteri, le regole e i tempi di selezione, conservazione e scarto
- Modalità di **produzione e conservazione** delle registrazioni di protocollo informatico e indicazioni delle soluzioni tecnologiche e organizzative adottate, anche circa l'immodificabilità delle registrazioni, segnatura e annullamento
- Descrizione **funzionale e operativa** della componente "sistema di protocollo informatico" del sistema di gestione informatica dei documenti
- Criteri e modalità per il rilascio delle **abilitazioni di accesso** interno ed esterno al sistema documentale e alle informazioni
- Funzionamento del **registro di emergenza** e relativa funzione di recupero dei dati protocollati manualmente

Il Manuale è la **sintesi di elementi diversi**, in parte di carattere nazionale e in parte specificatamente propri e caratteristici dell'ente:

- normativa nazionale
- disciplina archivistica
- procedure, modalità e prassi lavorative degli uffici dell'ente
- sistema informatico

Descrive e norma le attività finalizzate alla formazione, ricezione, registrazione, classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento dei documenti formati o acquisiti dall'ente.

La definizione del Manuale spesso comporta la ri-progettazione e razionalizzazione della gestione documentale, anche al fine di realizzare il processo di digitalizzazione.

Il Manuale di gestione è strumento:

- di **governance e pianificazione**
- di **operatività quotidiana**, vademecum delle istruzioni per il corretto funzionamento del sistema di gestione documentale (indispensabile per operatori di protocollo, funzionari, dirigenti, responsabili dei procedimenti)
- di **regolamentazione delle attività per la gestione informatica dei documenti**, nel rispetto della normativa vigente in materia di trasparenza, tutela della privacy e politiche di sicurezza
- di attuazione dei principi guida dell'azione amministrativa, efficacia, efficienza e economicità

Il Manuale, dopo l'approvazione, deve essere:

- adeguatamente **diffuso internamente**, portato a conoscenza di tutto il personale che si occupa di gestione documentale (prevedendo opportuni interventi formativi)
- **reso pubblico** tramite la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, come previsto dalle stesse Regole tecniche

Il Manuale di gestione, oltre a costituire il regolamento per la gestione documentale interna all'ente, **definisce anche le modalità di rapporto e scambio di documenti con i soggetti esterni.**

L'Ente presenta alla Soprintendenza archivistica istanza di approvazione del Manuale di gestione.

Manuale di gestione INTEGRAZIONE con altri strumenti

Il Manuale di gestione deve integrarsi con altri strumenti previsti per l'organizzazione dell'amministrazione:

- **Piano di Sicurezza dei Documenti Informatici** (D.P.C.M. 3 dicembre 2013, Regole tecniche protocollo informatico, artt. 4 e 5 - *illustra e definisce formazione, gestione, trasmissione, interscambio, accesso e conservazione dei documenti informatici, d'intesa con i responsabili della conservazione e dei sistemi informativi e il responsabile per il trattamento dei dati personali*).
- **Manuale di conservazione** (D.P.C.M. 3 dicembre 2013, Regole tecniche conservazione, art. 8 - *illustra l'organizzazione del sistema di conservazione, individua i soggetti coinvolti e i relativi ruoli, descrive processo di conservazione, architetture e infrastrutture, modalità di accesso ai documenti e misure di sicurezza*).
- **Linee guida per la pubblicazione delle informazioni**
- **Piano triennale anti corruzione**
- **Regolamento per l'accesso agli atti amministrativi**
- **Atti emanati per normare l'attività informativa**

La redazione del Manuale necessita:

- il coinvolgimento di tutti i settori dell'ente
- competenze di informatica, informatica giuridica, diritto amministrativo, archivistica, sicurezza e privacy.

Il Manuale è approvato dall'organo dell'Ente che ha la competenza ad adottare gli atti organizzativi

Anche le successive variazioni all'articolato devono essere approvate dall'organo dell'Ente competente.

Gli allegati possono essere aggiornati e modificati ad ogni necessità con atto dirigenziale.

Il Manuale di gestione si compone di:

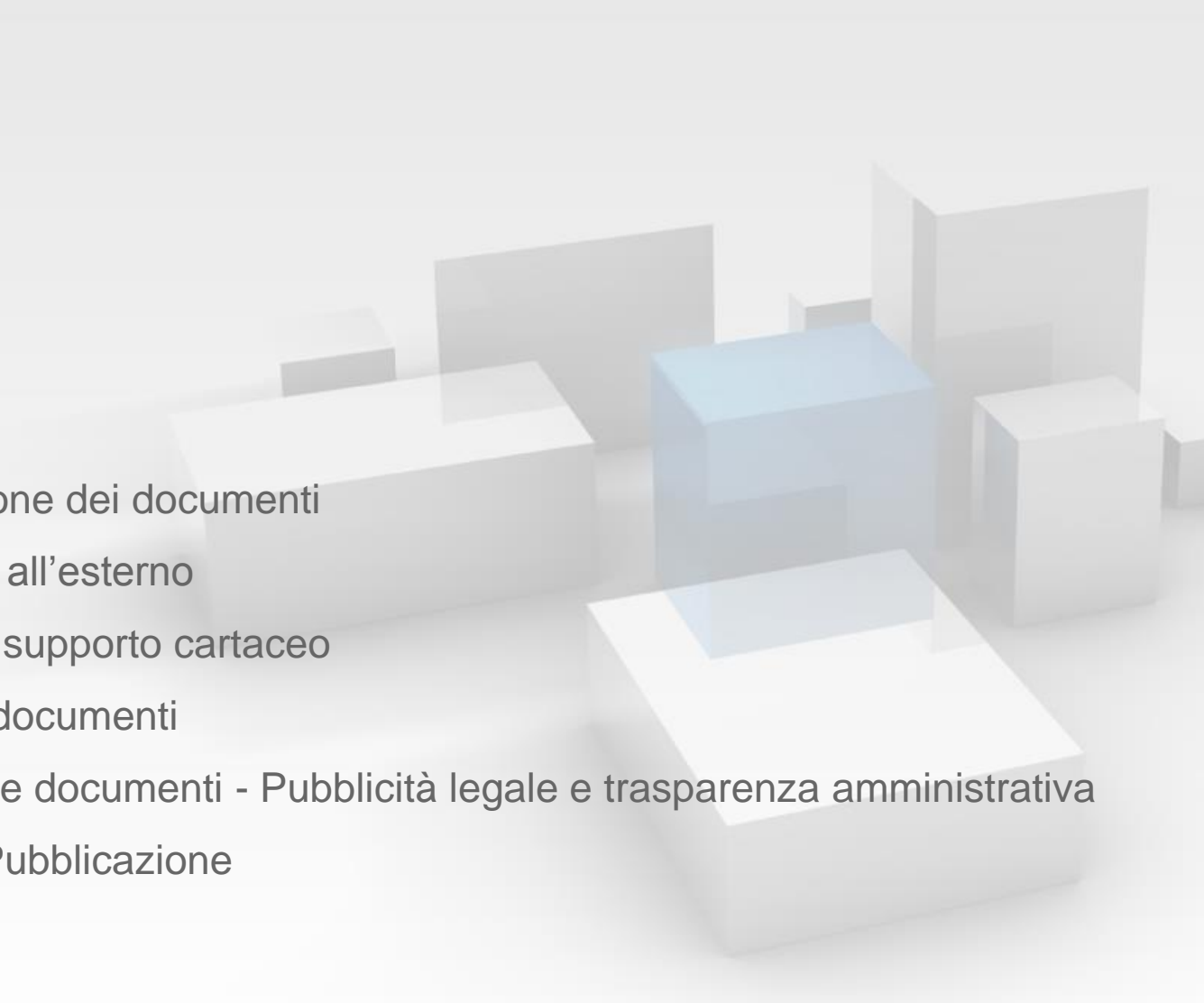
- **articolato**, sintetico e schematico
- **allegati**, dettagliati e specifici

Le Linee Guida disponibili sono precedenti alle Regole tecniche:

- **CNIPA**, I quaderni, 21 febbraio 2006, Manuale di gestione del protocollo informatico, dei documenti e dell'archivio delle pubbliche amministrazioni: modello di riferimento
- **Linee guida per la stesura del Manuale di gestione per l'archivio dei Comuni**, a cura del Gruppo di lavoro per la formulazione di proposte e modelli per la riorganizzazione dell'archivio dei comuni, dicembre 2005

La Soprintendenza archivistica della Lombardia fornisce una bozza del Manuale, che **ogni ente deve adeguatamente personalizzare e completare** con gli allegati necessari.

ARTICOLATO

1. Disposizioni generali
 2. Formazione dei documenti
 3. Ricezione dei documenti
 4. Registrazione dei documenti
 5. Documentazione particolare
 6. Posta elettronica
 7. Assegnazione dei documenti
 8. Classificazione e fascicolazione dei documenti
 9. Invio dei documenti destinati all'esterno
 10. Scansione dei documenti su supporto cartaceo
 11. Conservazione e tenuta dei documenti
 12. Accesso a dati, informazioni e documenti - Pubblicità legale e trasparenza amministrativa
 13. Approvazione, Revisione e Pubblicazione
- 

ALLEGATI

- Atti di individuazione dell'Area organizzativa omogenea, istituzione del Servizio per la gestione documentale e del Servizio per la sicurezza informatica (se presente), nomina del responsabile gestione documentale e vicario e della conservazione
- Glossario - Definizioni
- Elenco dei settori, servizi e uffici dell'ente abilitati all'utilizzo del protocollo informatico
- Elenco dei protocolli di settore/reparto/multipli aboliti
- Elenco delle registrazioni particolari
- Linee guida per l'inserimento dei dati nel protocollo informatico e la compilazione dei soggetti
- Piano di classificazione
- Piano di conservazione Massimario di selezione per la conservazione dei documenti
- Trasmissioni telematiche
- Guida per l'attivazione del Registro di emergenza
- Linee guida per le pubblicazioni all'Albo on-line

ALLEGATI

- Manuale di conservazione
- Piano di sicurezza dei documenti informatici
- Piano per la continuità operativa e per il disaster recovery

ALTRI ALLEGATI

- Regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi ex 241/1990
- Elenco dei procedimenti amministrativi
- Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari
- Programma triennale per la trasparenza e l'integrità
- Regolamento per l'Archivio storico
- Atti e convenzioni di adesione a servizi in associazione, consorzi, unioni....

- **Produzione dei documenti informatici:** requisiti minimi archivistici e formali, formati, metadati, impiego della firma elettronico-digitale e gestione di modelli e documenti di base
- **Ricezione dei documenti sia cartacei che informatici:** indicazioni circa formati, sottoscrizione e acquisizione di documenti analogici tramite copia immagine e copia informatica

“Nei casi in cui il documento inviato o consegnato all’Ente sia prodotto in formati tali da non consentirne una corretta gestione, l’Ente ne darà comunicazione al mittente richiedendo contestualmente la ripetizione dell’invio o della consegna in uno dei formati adeguati. In ogni caso i documenti elettronici inviati o consegnati all’Ente non dovranno contenere elementi attivi, tra cui macro e campi variabili, e compressi (es: .zip, .rar, .7-zip, .ace ecc.)”

- **Casella PEC e eventuali altre caselle e-mail:** modalità di utilizzo e tenuta di ricevute e notifiche

- **Gestione di documentazione particolare:** registrazioni particolari, gare d'appalto anche del mercato elettronico, documenti con mittente non identificabile, documenti di competenza di altri enti, documenti con certificato di firma non valido, fax, trasmissioni telematiche, servizi web e procedimenti amministrativi on line, copie cartacee di documenti informatici

Fascicolazione: formazione, identificazione, assegnazione dei fascicoli, relativi metadati e la tenuta dell'archivio corrente

Gli enti che non attuano la fascicolazione non rispettano la normativa

(OBBLIGO stabilito da art. 41 del CAD e artt. 23 e 35 del D. Lgs 33-2013)

- **Scansione dei documenti cartacei:** fasi operative del processo di acquisizione, eccezioni e casi particolari (fuori formato, documenti con moltissime pagine e/o allegati, tavole tecniche...)

*Il **processo di scansione** si articola di massima nelle seguenti fasi:*

- *acquisizione delle immagini in modo che a ogni documento, anche composto da più fogli, corrisponda un unico file in un formato standard abilitato alla conservazione;*
 - *verifica della leggibilità delle immagini acquisite e della loro esatta corrispondenza con gli originali cartacei;*
 - *collegamento delle rispettive immagini alla registrazione di protocollo, in modo non modificabile;*
 - *memorizzazione delle immagini, in modo non modificabile*
- **Conservazione:** illustrazione del sistema di conservazione dei documenti informatici, selezione e scarto, gestione dell'archivio di deposito e storico

Il Manuale di gestione deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente (sezione Trasparenza)

Inoltre la pagina del sito dedicata ai Contatti può essere integrata con indicazioni destinate a cittadini, imprese e professioni per l'utilizzo corretto dei canali di comunicazione con l'Ente:

- formati (es.: sono accettati documenti in formato pdf, preferibilmente pdf/A. I documenti trasmessi in formati diversi, come doc, xls, verranno di norma rifiutati)
- dimensioni dei file (es.: i file inviati possono avere dimensione complessiva massima di ??????MB)
- utilizzo della casella PEC / posta ordinaria
- modalità di invio (es.: un professionista per trasmettere 5 attestazioni relative a 5 soggetti diversi, dovrà inviare 5 messaggi PEC distinti, uno per ogni attestazione; nel caso di trasmissione della scansione di documenti con firma autografa, è opportuno allegare anche la scansione della carta d'identità.)

Regole tecniche per il protocollo informatico

Altri obblighi

Ogni ente è tenuto a:

- individuare **un'area organizzativa omogenea AOO**
- nominare il **responsabile della gestione documentale** e il suo vicario
- per le amministrazioni costituite da più AOO, nominare il **coordinatore della gestione documentale** e il suo vicario
- definire **tempi, modalità e misure tecniche-organizzative per l'eliminazione di tutti i protocolli diversi** dal protocollo informatico previsto dal D.P.R. 445/2000
- **associare almeno una casella PEC al registro di protocollo**, per la protocollazione di messaggi e documenti ricevuti e spediti
- **inviare in conservazione il registro giornaliero di protocollo, entro la giornata lavorativa successiva**
- **accreditarsi all'Indice PA** e aggiornare tempestivamente informazioni e dati ad ogni modifica

La bozza del nuovo **Codice dell'Amministrazione Digitale**, **in vigore dal 1 luglio 2016**, prevede all'art. 61 le sanzioni:

“Con il decreto legislativo adottato ai sensi dell’art. 17 (Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche) della Legge 7 agosto 2015 n. 124, **è definita la rilevanza, ai fini della responsabilità dirigenziale, della violazione alle disposizioni del D.Lgs n. 82 del 2005 e del mancato o inadeguato utilizzo delle tecnologie ivi disciplinate**”

Tutti i documenti, prodotti, inviati e ricevuti dall'ente, indipendentemente dal supporto sul quale vengono formati, **devono essere classificati in base al titolare.**

Titolario o piano di classificazione

Sistema precostituito di partizioni astratte, cioè un insieme di voci logiche, gerarchicamente ordinate dal generale al particolare, individuate sulla base dell'analisi delle funzioni e delle materie di competenza dell'amministrazione.

Il titolare non è progettato sulla base degli organigrammi.

Attività e strumenti per la gestione documentale

CLASSIFICAZIONE

La normativa ha sancito l'**obbligatorietà della classificazione** per tutte le Pubbliche Amministrazioni (D.P.R. 445/2000 e D.Lgs 42/2004), quale **strumento fondamentale per la corretta gestione del sistema documentale**.

Classificare è l'attività che consente di organizzare in modo logico tutti i documenti prodotti o acquisiti dall'ente, su qualsiasi tipo di supporto.

Gruppi di lavoro istituzionali, che hanno visto la collaborazione tra Ministero dei beni culturali, amministrazioni ed esperti archivisti, hanno prodotto titolari di classificazione per le tipologie di enti maggiormente diffusi: Comuni, Province, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere e Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura.

Il titolare di classificazione è parte integrante del Manuale di gestione.

Tutti i documenti, prodotti, inviati e ricevuti dall'ente, indipendentemente dal supporto sul quale vengono formati, **devono essere riuniti in fascicoli**.

Fascicolo

Il fascicolo è un insieme ordinato di documenti prodotti e ricevuti da un ufficio, riferiti in modo stabile a uno stesso affare / processo amministrativo, a una stessa materia o a una stessa tipologia documentaria.

Il fascicolo può coincidere con un procedimento amministrativo o parte di esso o più procedimenti amministrativi.

Il fascicolo informatico

- costituisce un'**aggregazione strutturata e univocamente identificata** di atti, documenti o dati informatici, **prodotti e funzionali all'esercizio di una specifica attività** o di uno specifico procedimento
- nella Pubblica Amministrazione è **creato e gestito secondo le disposizioni stabilite dall'art. 41 del Codice dell'Amministrazione Digitale D.Lgs 82/2005 (CAD)**
- è gestito tramite il sistema di gestione documentale e protocollo informatico
- può contenere **sia documenti digitali che copie immagine e copie informatiche** di documenti analogici

Attività e strumenti per la gestione documentale

FASCICOLAZIONE

La normativa (D.P.R. 445/2000, D.Lgs 82/2005 e D.Lgs 33/2013) ha sancito la **centralità e il ruolo fondamentale del fascicolo nella corretta tenuta dei documenti**, anche ai fini dell'esercizio del diritto d'accesso e della trasparenza.

Pertanto **la fascicolazione è la funzione chiave** attraverso la quale organizzare, gestire e consultare il sistema documentario-archivio in formazione.

