



Dipartimento
Scienze Giuridiche ed Economiche

UnitelmaSapienza

Università degli Studi di Roma

Project Work del Master :
I PROFESSIONISTI DELLA DIGITALIZZAZIONE
DOCUMENTALE E DELLA PRIVACY

Le nuove Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici

Relatore
Prof. Andrea Lisi

Candidato
Francesco Biccheri - matricola 63257

A.A. 2019/2020



INDICE

Capitolo primo : Introduzione alla Gestione Documentale.....4

1. Evoluzione: dal documento al documento informatico..... 4
2. Importanza dell'archiviazione tra memoria e vincolo giuridico..... 6
3. Regole tecniche dei DPCM 3-12-2013 e del DPCM 13-11-2014..... 9

Capitolo Secondo : Introduzione alle nuove regole tecniche 15

1. Ambito soggettivo e oggettivo.....16
2. Quadro normativo di riferimento.....18
3. Natura vincolante20
4. Allegati.....21

Capitolo Terzo : Formazione dei documenti informatici25

1. Il Documento Informatico 25
2. Copie duplicati ed estratti..... 32
 - 2.1 Copie per immagine su supporto informatico di documenti analogici 33
 - 2.2. Duplicati copie ed estratti informatici di documenti informatici..... 34
- 3 Il documento informatico amministrativo 36



4 Certificazione di processo..... 40

Capitolo Quarto: Gestione Documentale..... 43

1.Registrazione Informatica dei documenti43

2. Classificazione dei documenti informatici.....47

3. Il manuale di gestione..... 48

4. Trasferimento al sistema di conservazione....53

Capitolo Quinto: Conservazione..... 54

1. Il sistema, il modello ed il processo di conservazione.....54

2. Il Responsabile della conservazione.....59

3. Il Manuale di conservazione.....63

4. Selezione e scarto nel sistema di conservazione.....65

Capitolo Sesto: Considerazioni finali 68

Adeguamento delle Linee Guida a seguito della determinazione AGID 371-2021.....72

Bibliografia..... 78



Capitolo primo : Introduzione alla Gestione Documentale

1. Evoluzione: dal documento al documento informatico

Fin dalla sua origine l'uomo ha avuto la necessità di comunicare anche attraverso forme scritte e visive, a partire dai primi disegni nelle caverne dell'uomo preistorico, passando per i papiri dei popoli egiziani, fino ad arrivare ai giorni nostri ed alla comunicazione elettronica.

Nel corso di questo lungo periodo, il processo di Creazione -> Gestione -> Archiviazione del documento ha subito una notevole evoluzione che ha interessato vari aspetti dello stesso a partire dal supporto: si è passati dalla carta ai floppy fino ad arrivare al cloud, passando al processo di sottoscrizione e a quello di trasmissione dei documenti.

La gestione di questo processo chiamata Gestione Documentale o Document Management assume quindi un ruolo fondamentale nella società moderna.

"...fino agli anni '90 si aveva del document management una visione più ristretta e univoca, che sostanzialmente coincideva con la digitalizzazione di immagini e l'archiviazione ottica di documenti nati originariamente su supporti analogici (prevalentemente cartacei), negli anni 2000 si è passati al concetto già più complesso di "gestione documentale" e conservazione sostitutiva e, cioè, la sostituzione del documento cartaceo con l'equivalente documento digitale, il cui contenuto viene "cristallizzato" grazie all'utilizzo della firma digitale e della marca temporale. Oggi, invece, ci confrontiamo ormai con



*processi sempre più nativamente digitali dove dell'immagine della carta non c'è più traccia.*¹

Questa evoluzione avvolge anche il mondo della Pubblica Amministrazione, all'interno della quale si sviluppa un processo di trasformazione che può essere riassunto, negli ultimi anni, con la figura 1.

Document Management: stadi evolutivi

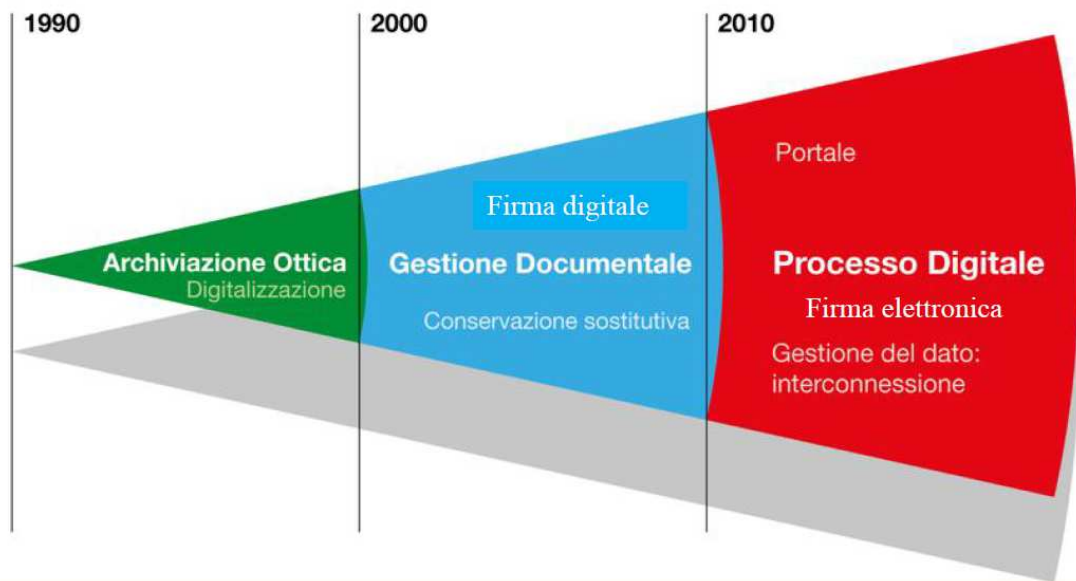


Figura 1 - stadi evolutivi Document Management – slide contenuta all'interno della lezione n. 1 secondo modulo del master " professionisti della digitalizzazione e della privacy" – UnitelmaSapienza

Si tratta di una evoluzione complessa che abbraccia tutte le componenti del Document Management come evidenziato nella tabella n.1.

¹ Andrea Lisi e Silvia Riezzo, L'evoluzione dei documenti e della memoria nella società digitale, disponibile su <https://www.forumpa.it/pa-digitale/levoluzione-dei-documenti-e-della-memoria-nella-societa-digitale/>



	1990-2000	2001-2010	2011-....
DOCUMENTO	Fisico	Digitale	Informazione
ARCHIVIAZIONE	Ottica	Sostitutiva	Digitale
FIRMA	Autografa e digitale	Elettronica	Identità digitali
DISTRIBUZIONE	Supporto cartaceo	e-mail e PEC	Flusso di dati
SISTEMI	ERP + Repository	Sistema Documentale	Portale Documentale

Tabella 1- stadi evolutivi Document Management slide contenuta all'interno della lezione n. 1 secondo modulo del master " professionisti della digitalizzazione e della privacy" – UnitelmaSapienza

Arrivando fino ai giorni nostri, in cui il supporto diventa intangibile, dove la volontà non è più espressa attraverso una firma, che sia fisica o digitale ma attraverso i comportamenti digitali che sono intrapresi a seguito di una autenticazione informatica (SPID o CIE-CNS, strumenti divenuti obbligatori per l'erogazione dei servizi on-line delle Pubbliche Amministrazioni a partire dal 28 febbraio 2021), alla creazione quindi di documenti originali già formati in ambito digitale.

Si passa quindi *"dalla rappresentazione alla conoscenza"*² da un modulo fisico, involucro delle informazioni alla conoscenza dei dati inseriti direttamente in un archivio già pensato e archiviato su sistemi on-line a norma.

2. Importanza dell'archiviazione tra memoria e vincolo giuridico

La corretta gestione del processo di Creazione -> Gestione -> Archiviazione del documento è fondamentale per due aspetti che riguardano il documento:

² DEODATI M., *Il nuovo procedimento amministrativo digitale*, Sant'arcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2017



il primo è legato alla conservazione ai fini storici collegato alla salvaguardia della memoria delle informazioni che il documento contiene, se non fossero ancora correttamente conservati i documenti storici, la ricostruzione del passato sarebbe sicuramente molto meno precisa e documentata, anche perché in assenza di questo si baserebbe tutto sul “passaparola” tra le varie generazioni comportando, nel giro di poco tempo, la perdita progressiva della memoria più remota. La presenza invece di archivi con informazioni ci permette di conoscere avvenimenti e ricostruire episodi successi anche molti anni fa.

Il secondo aspetto è legato alla funzione giuridica del documento in quanto lo stesso, in alcuni casi, produce anche effetti giuridici e la sua conservazione è fondamentale nella definizione dei diritti che ne scaturiscono.

Nella Pubblica Amministrazione questo secondo aspetto è centrale in quanto, operando come soggetto fulcro della società, è chiamata continuamente a regolare i rapporti con i cittadini.

I documenti, gli atti interessati dall’attività della Pubblica Amministrazione devono quindi rispondere a requisiti giuridici ben definiti per permetterne la validità sia, in fase di formazione, sia in fase di gestione, per arrivare fino alla conservazione, tutto col fine di sostenere la certezza del diritto, l’efficienza e la trasparenza dell’azione pubblica.

Particolare attenzione nel processo di gestione documentale, deve essere rivolta al mantenimento del vincolo archivistico ovvero all’insieme delle relazioni che legano tra loro i singoli documenti in strutture documentarie, aggregazioni funzionali inserite in uno specifico contesto giuridico amministrativo nella forma di fascicolo³.

³ GUERCIO, M. , Archivistica Informatica i documenti in ambiente digitale, Città di Castello, 2021 pag. 37



In questa dicotomia tra memoria e validità giuridica vediamo quindi, come l'utilizzo sempre maggiore del digitale, porti ad un nuovo problema legato alla obsolescenza informatica sia in termini di supporto fisico sia in termini di accessibilità alle informazioni come evidenzia molto bene Maria Guercio in suo articolo: *" .. la produzione e la gestione dei documenti in ambito pubblico ha richiesto e richiede di identificare con certezza, sistematicità e rapidità nello spazio e nel tempo quali siano i documenti prodotti e successivamente conservati, definendo il momento della loro produzione o acquisizione e includendo negli strumenti di gestione le persone fisiche e giuridiche intervenute nel processo di formazione. Tale funzione è ancora più rilevante nel caso dei documenti informatici, che necessitano di maggiori garanzie di verificabilità nel tempo delle loro qualità originarie, rispetto ai problemi rilevanti di obsolescenza tecnologica cui sono soggetti (dai formati ai supporti, dagli strumenti di firma elettronica o di validazione temporale alle stesse piattaforme applicative)"⁴.*

Lo stesso tema è ripreso sempre da Maria Guercio nel libro *Archivistica Informatica i documenti in ambiente digitale: "...il mondo digitale – a causa del fenomeno dell'obsolescenza tecnologica e della necessità di un continuo processo di conservazione di formati e piattaforme evolute – è costretto a rinunciare alla conservazione dell'obsolescenza tecnologica e la necessità continua di un processo di conservazione in formati e piattaforme evolute – è costretto a rinunciare alla conservazione dei documenti così come originariamente prodotti, è inevitabile per gli archivisti progettare sistemi documentari informatici in grado di gestire nel tempo esclusivamente riproduzioni autentiche di risorse digitali.*

⁴ **Mariella Guercio** , *Presidio archivistico per i documenti informatici, ecco le regole per l'operatività*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/presidio-archivistico-per-i-documenti-informatici-ecco-le-regole-per-loperativita/>



*L'identificazione di ciò che effettivamente si conserva come "documento informatico" è peraltro piuttosto complessa, come rilevano le più recenti attività di ricerca in questo ambito."*⁵.

Mentre risulta facile oggi leggere un documento di 100 anni fa scritto su carta non sarà altrettanto semplice rileggere tra 100 anni un documento digitale formato oggi se non si rispetteranno tutti gli accorgimenti necessari perché questo sia possibile: questa rappresenterà la sfida documentale del futuro.

3. Regole tecniche dei DPCM 3-12-2013 e del DPCM 13-11-2014

Per accompagnare e regolare questa transizione al digitale della gestione documentale soprattutto nell'ambito della Pubblica Amministrazione il legislatore ha cercato nel corso del tempo di emanare un apposito sistema normativo.

I primi provvedimenti risalgono agli anni 90 ed in particolar modo il DLgs 39 del 12 febbraio 1993 al cui art 3 prevedeva l'utilizzo della "firma stampa" sui documenti da inviare ai destinatari, disposizione ancora oggi molto utilizzata in molti ambiti della Pubblica Amministrazione.

Una tappa fondamentale è rappresentata dal Codice dell'Amministrazione Digitale che rappresenta la norma centrale di riferimento per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e che ha visto, negli anni, a partire dalla sua emanazione del 2005 fino ad oggi, numerose revisioni ed aggiornamenti, anche per opera della legislazione internazionale.

Molto significative furono le dichiarazioni del Ministro di riferimento dell'epoca, Lucio Stanca : *"L'Italia è tra le prime nazioni al mondo a proporre un simile strumento intravedere , frutto di una*

⁵ GUERCIO, M. , Archivistica Informatica i documenti in ambiente digitale, Città di Castello, 2021 pag. 29



rielaborazione in chiave moderna delle numerose leggi e norme che riguardano l'utilizzo delle nuove tecnologie sia da parte degli uffici pubblici nei rapporti con cittadini e imprese, sia la loro adozione nei rapporti giuridici tra privati"⁶ che facevano presagire sull'enorme portata del provvedimento.

Nel Codice dell'Amministrazione Digitale si prevedeva la successiva emanazione di apposite regole tecniche per meglio regolare i diversi ambiti d'intervento.

In materia documentale le prime regole tecniche arrivarono molto più tardi rispetto all'emanazione del codice, in particolare le 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, furono emanate con apposito DPCM il 13-11-2014.

Queste si legano in modo indissolubile alle regole tecniche per il protocollo informatico e per la conservazione emanate entrambe con distinti DPCM il 3-12-2013 con le quali condividono anche gli stessi allegati tecnici.

Con questi tre provvedimenti, anche se in un quadro distinto e poco d'insieme, si cerca di delineare un framework sistemico di standard sia lato attività da eseguire, sia lato comportamenti da tenere, attraverso anche l'individuazione delle figure necessarie per una corretta gestione documentale che volge il suo sguardo sempre più all'universo digitale.

Il DPCM riguardante il protocollo informatico del 13-12-2013 dal titolo: "*Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli art*

⁶ **Giovanni Manca**, Breve storia della PA digitale: la genesi e l'evoluzione del Codice dell'Amministrazione Digitale, disponibile su : <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/breve-storia-della-pa-digitale-la-genesi-e-l'evoluzione-del-codice-dell'amministrazione-digitale/>



40-bis, 41, 47, 57-bis e 71 del Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al Decreto legislativo n. 82 del 2005" focalizzava la propria attenzione sul ruolo del protocollo informatico all'interno del processo di gestione documentale andando a dettagliare le operazioni da effettuare sia in ambito organizzativo che operativo.

In particolare il DPCM prevedeva, oltre l'individuazione delle AOO⁷, la nomina, per ognuna di esse, di un Responsabile della gestione documentale⁸, ed in caso di più AOO, di un Coordinatore della gestione documentale⁹, assegnando ad entrambi specifici compiti.

Tra i compiti assegnati al Responsabile o, ove nominato, al Coordinatore, riveste particolare importanza quello che riguarda l'adozione del "Manuale di Gestione", un documento che descrive in ogni suo particolare il sistema di gestione dei documenti informatici e fornisce valide istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, anche ai fini della conservazione.

Il DPCM focalizza poi la sua attenzione sul sistema di protocollo informatico descrivendo quali siano i requisiti minimi di sicurezza richiesti e disciplinando il formato della segnatura di protocollo e l'operazione di annullamento di una registrazione.

Il DPCM infine disciplina le regole in tema di formato e modalità di trasmissione dei documenti informatici tra le Pubbliche Amministrazioni, che deve avvenire attraverso l'utilizzo della posta

⁷ Area Organizzativa Omogenea: un insieme di funzioni e di strutture, individuate dalla amministrazione, che opera su tematiche omogenee e che presenta esigenze di gestione della documentazione in modo unitario e coordinato ai sensi dell'art 50, comma 4 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445

⁸ Responsabile Gestione Documentale: dirigente o funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica, preposto al servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione

⁹ Responsabile della definizione di criteri uniformi di classificazione ed archiviazione nonché di comunicazione interna tra le AOO ai sensi di quanto disposto dall'art 50 comma 4 del DPR 445-2000 nei casi di amministrazioni che abbiano istituito più AOO



elettronica certificata e le modalità di interoperabilità tra i sistemi di protocollo e riconoscimento della segnatura di protocollo.

Altro DPCM, adottato sempre il 13-12-2013, che aveva il compito di regolare il sistema documentale era intitolato: *“Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44 bis e 71 del Codice dell’amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005”*.

Questo provvedimento si occupava di regolare la fase della conservazione dei documenti informatici partendo dalla definizione del sistema di conservazione e l’individuazione dei possibili modelli organizzativi con cui la conservazione stessa poteva essere operativamente espletata.

Analogamente al DPCM sul protocollo informatico anche in questo caso doveva essere individuata una figura chiave: il responsabile della conservazione¹⁰ con responsabilità sul corretto svolgimento dell’intero processo e tra i compiti attribuiti assegnati a tale soggetto figurava la predisposizione del manuale di conservazione, ovvero un documento informatico¹¹ che doveva illustrare dettagliatamente l’organizzazione, i soggetti coinvolti e i ruoli svolti, oltre al modello di funzionamento e la descrizione dei processi, delle infrastrutture e delle misure di sicurezza adottate.

Il DPCM infine descrive le modalità operative che doveva prevedere il processo di conservazione compresa la modalità di esibizione¹² e rimandava a successivi provvedimenti dell’Agenzia per l’Italia digitale le modalità per l’accreditamento e la vigilanza dei soggetti che si proponevano ad espletare l’attività di conservatore.

¹⁰ Responsabile della conservazione: Soggetto responsabile dell’insieme delle attività elencate nell’art 7 comma 1 delle regole tecniche del sistema di conservazione

¹¹ Il DPCM all’art 8 comma 2 indica esplicitamente la forma informatica del documento

¹² Operazione che consente di visualizzare un documento conservato e di ottenere copia



L'ultimo DPCM sul tema della gestione documentale è stato emanato il 13-11-2014 ed era intitolato: *"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 art. 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71 del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005"*.

Questo provvedimento si occupava di dettagliare le regole che interessavano le fasi della formazione e gestione dei documenti informatici e dei documenti amministrativi informatici, partendo da quelle sulla loro formazione e andando a descrivere e normare le operazioni di copia, duplicazione, compimento di estratti effettuati sugli stessi, oltre alle operazioni relative al loro trasferimento in conservazione.

Come evidenziato in precedenza questi tre provvedimenti condividevano gli stessi allegati tecnici composti da:

- Glossario: le definizioni dei termini utilizzati nei provvedimenti
- Formati : la descrizione dei formati che garantivano maggiormente i principi di interoperabilità tra sistemi di conservazione e garantire una leggibilità delle informazioni nel tempo;
- Standard e specifiche tecniche: gli standard e specifiche tecniche di riferimento nell'ambito della formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici e documenti amministrativi informatici
- Specifiche tecniche del pacchetto di archiviazione
- Metadati: descrizione della struttura dei metadati da associare al documento informatico, al documento amministrativo



informatico e al fascicolo informatico o aggregazione documentale¹³.

Questo aspetto delineava il collegamento stretto tra i vari provvedimenti e di conseguenza tra le attività da mettere in campo previste dagli stessi, aspetto che si rifletteva doverosamente anche sul raccordo nell'operare tra le varie figure responsabili delle attività previste.

¹³ Aggregazione di documenti informatici o di fai informatici, riuniti per caratteristiche omogenee, in relazione alla natura e alla forma dei documenti o in relazione all'oggetto e alla materia o in relazione alle funzioni dell'Ente



Capitolo Secondo : Introduzione alle nuove regole tecniche

Le nuove regole tecniche denominate “Linee guida sulla formazione e conservazione dei documenti informatici”, sono state adottate da AgID il 9 settembre 2020 e pubblicate, nel sito istituzionale della stessa AgID, il giorno successivo, sono quindi in vigore dal 10 settembre 2020 anche se l’obbligo di attuazione scatterà a partire dal duecento settantesimo giorno dalla loro pubblicazione ovvero il 7 giugno 2021.

Lo scopo delle linee guida, come evidenziato anche dal testo delle stesse, è duplice: da un lato aggiornare le regole tecniche concernenti la formazione, protocollazione, gestione e conservazione dei documenti informatici; dall’altro incorporare in un'unica linea guida sia le regole tecniche che le circolari in materia in modo da fornire un unicum normativo nel rispetto della disciplina in materia di Beni culturali.

Lo stile utilizzato per loro redazione, nonostante la natura prescrittiva del testo, è stato incentrato sul lettore cercando quindi una forma meno giuridica ma molto più fruibile con la suddivisione del testo in capitoli e paragrafi al posto dei consueti articoli e commi come da prassi giuridica¹⁴.

Il documento contenente le Linee Guida si sviluppa seguendo il processo descritto al paragrafo 1.11 “Principi generali della gestione documentale” che prevede la suddivisione della gestione documentale in 3 fasi:

- formazione;
- gestione;

¹⁴ MANCA G., *Gestione documentale, le nuove linee guida AgID: ecco tutte le regole*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/gestione-documentale-le-nuove-linee-guida-igid-ecco-tutte-le-regole/>



- conservazione;

accompagnando così il lettore secondo questo ordine tra i capitoli che ne derivano.

1. Ambito soggettivo e oggettivo

Le Linee Guida hanno un doppio ambito di applicazione, da un lato soggettivo legato ai soggetti a cui si applicano le disposizioni contenute che sono individuati in quelli indicati nell'art 2 commi 2 e 3 del CAD¹⁵, dall'altro oggettivo legato agli ambiti disciplinati dalle disposizioni legislative a cui esse si riferiscono.

In particolar modo le linee guida contengono le regole tecniche sugli ambiti delle seguenti disposizioni del CAD¹⁶:

- Art. 20, Validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici, fatte salve le norme in materia di generazione, apposizione e verifica di qualsiasi tipo di firma elettronica
- Art. 21, Ulteriori disposizioni relative ai documenti informatici, sottoscritti con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale
- Art. 22, commi 2 e 3, Copie informatiche di documenti analogici

¹⁵ Art. 2 – CAD - Finalità e ambito di applicazione

((2. Le disposizioni del presente Codice si applicano:

a) alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;

b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse;

c) alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b).))

((3. Le disposizioni del presente Codice e le relative Linee guida concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al Capo II, la riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 43 e 44, il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche di cui all'articolo 3-bis e al Capo IV, l'identità digitale di cui agli articoli 3-bis e 64 si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto.))

¹⁶ Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici – Paragrafo 1.3 “ Ambito oggettivo di applicazione”



- Art. 23, Copie analogiche di documenti informatici
- Art. 23-bis, Duplicati e copie informatiche di documenti informatici
- Art. 23-ter, Documenti amministrativi informatici
- Art. 23-quater, Riproduzioni informatiche
- Art. 34, Norme particolari per le Pubbliche Amministrazioni
- Art. 40, Formazione di documenti informatici
- Art. 40-bis, Protocollo informatico
- Art. 41, Procedimento e fascicolo informatico
- Art. 42, Dematerializzazione dei documenti delle Pubbliche Amministrazioni
- Art. 43, Conservazione ed esibizione dei documenti
- Art. 44, Requisiti per la conservazione dei documenti informatici
- Art. 45, Valore giuridico della trasmissione
- Art. 46, Dati particolari contenuti nei documenti trasmessi
- Art. 47, Trasmissione dei documenti tra le Pubbliche Amministrazioni
- Art. 49, Segretezza della corrispondenza trasmessa per via telematica
- Art. 50, Disponibilità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni
- Art. 51, Sicurezza e disponibilità dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle Pubbliche Amministrazioni
- Art. 64-bis, Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione
- Art. 65, Istanze e dichiarazioni presentate alle Pubbliche Amministrazioni per via telematica

Dall'elenco sopra riportato si evidenzia l'ampiezza dell'ambito di intervento delle regole tecniche all'interno della vita e delle relazioni che le Pubbliche Amministrazioni intraprendono quotidianamente.



2. Quadro normativo di riferimento

Le Linee Guida sono state redatte e poi approvate secondo il nuovo iter definito dal comma 1 dall'art 71¹⁷ del CAD dopo l'aggiornamento avvenuto con il D.Lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

La procedura di approvazione prevede, oltre ai pareri delle amministrazioni competenti, il parere della conferenza unificata e l'assenso del Garante per la protezione dei dati personali, anche l'effettuazione di una consultazione pubblica prima dell'emanazione, attraverso la quale gli stakeholders possono proporre modifiche che saranno poi valutate nella stesura del testo definitivo.

La consultazione pubblica, in linea anche con il modello europeo di legiferazione, rappresenta un passaggio importante in quanto permette di condividere gli interventi legislativi stessi con i soggetti che poi ne saranno i destinatari in modo da favorire poi l'applicazione degli stessi, oltre che, per facilitarne la più ampia lettura, prevedere un testo "sburocratizzato" da continui richiami ad altre norme.

Si abbandona così lo strumento del DPCM per utilizzare provvedimenti più snelli, partecipati e maggiormente flessibili il cui aggiornamento, in conformità all'evoluzione tecnologica, risulta molto più veloce e semplice.

Le Linee Guida sono state emanate a seguito delle innovazioni portate dal diritto europeo, in particolar modo dal Regolamento n° 910/2014 – eIDAS e dal Regolamento n° 679/2016 GDPR recepite dal

¹⁷ Art. 71 – CAD : Regole tecniche

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



legislatore italiano con il D.Lgs. 13 dicembre 2017, n. 217¹⁸, determinando quindi una visione sempre più europea della materia.

Le Linee guida hanno anche soddisfatto l'esigenza di rispondere alla necessità di allineamento della materia con una serie di Circolari AgID quali:

- Circolare 18 aprile 2017, n. 2/2017, recante le misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni;
- Circolare n. 2 del 9 aprile 2018, recante i criteri per la qualificazione dei Cloud Service Provider per la PA;
- Circolare n. 3 del 9 aprile 2018, recante i criteri per la qualificazione di servizi SaaS per il Cloud della PA;

A decorrere dalla data di applicazione delle Linee Guida saranno abrogati le vecchie regole tecniche contenute nei DPCM:

- 13 novembre 2014, contenente "Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici";
- 3 dicembre 2013, contenente "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione".
- 3 dicembre 2013, contenente "Regole tecniche per il protocollo, di cui però resteranno in vigore i disposti degli articoli¹⁹
 - art. 2 comma 1, Oggetto e ambito di applicazione;
 - art. 6, Funzionalità;
 - art. 9, Formato della segnatura di protocollo;
 - art. 18 commi 1 e 5, Modalità di registrazione dei documenti informatici;
 - art. 20, Segnatura di protocollo dei documenti trasmessi;
 - art. 21, Informazioni da includere nella segnatura.

¹⁸ BERTI R. – ZUMERLE F., *Gestione documentale, tutte le novità delle linee guida AgID per imprese e professionisti*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/gestione-documentale-tutte-le-novita-delle-linee-guida-agid-per-impese-e-professionisti/>

¹⁹ Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici – Paragrafo 1.4 " Abrogazioni e norme transitorie"



La circolare AgID n. 60 del 23 gennaio 2013 in materia di “Formato e definizione dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le Pubbliche Amministrazioni” sarà sostituita dal nuovo allegato 6 “Comunicazione tra AOO di documenti amministrativi protocollati”.

3. Natura vincolante

Il Consiglio di Stato, chiamato a rendere parere in merito allo schema del DLgs correttivo al CAD, con il provvedimento n. 2122 del 10-10-2017, ha specificato come Le Linee guida approvato ai sensi dell’art 71 del stesso CAD abbiamo natura vincolante.

Nello specifico il Consiglio di Stato nel parere evidenzia come la scelta di sostituire le Regole tecniche in precedenza previste dall’Art 71 del CAD con le “Linee guida” che dovrebbero essere adottate da AgID, introducendo così nella normativa di settore uno strumento di regolazione più flessibile rispetto alle precedenti Regole tecniche, appaia sostanzialmente in linea con il criterio direttivo della legge di delega che si esplicita in particolare con l’esigenza di “neutralità tecnologica”, rilevando quindi che non contenendo, ne il Cad ne la documentazione istruttoria in materia trasmessa al Consiglio di Stato, indicazioni precise in merito alla natura della stesse Linee guida, esse, per poter consentire al Codice di avere una applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e nei confronti dell’intera collettività non possono che avere una valenza “erga omnes” ed un carattere vincolante per i soggetti destinatari ²⁰.

Le Linee guida sono così inquadrare, nella gerarchia delle fonti, come un atto di regolazione, seppure di natura tecnica, al livello delle leggi nazionali, questo comporta che, in caso di violazione delle stesse, è

²⁰ CICLOSI F., I documenti informatici dopo le nuove Linee guida AgID formazione, gestione e conservazione, sant’arcangelo di romagna, 2021



possibile proporre azione davanti al giudice amministrativo e nei casi in cui la violazione sia posta in essere dai soggetti di cui al comma 2 dell'art 2 del CAD è possibile presentare segnalazione al difensore civico ai sensi comma 1 quater dell'art 17 del CAD²¹.

4. Allegati

Le linee guida sono corredate da 6 allegati che ne costituiscono parte integrante²².

Con la previsione degli allegati si è cercato ancora di più di rendere l'impianto normativo flessibile ad eventuali cambiamenti imposti dall'evoluzione tecnologica, così accanto ad un testo "statico" che contiene la base normativa della materia, già semplificato nell'iter di approvazione, si affiancano una serie di "allegati" i cui contenuti, essendo soggetti a maggiore flessibilità, potranno adeguarsi agevolmente all'evoluzione tecnologica.

In data 01 ottobre infatti AgID ha pubblicato sul proprio portale dei chiarimenti riguardanti proprio le Linee guida. Oltre a precisazioni sulle date di entrata in vigore ed attuazione delle stesse, è stata pubblicata anche una errata corrige: *"..con riferimento allo standard*

²¹ Art17 comma 1-quater CAD: E' istituito presso l'AgID l'ufficio del difensore civico per il digitale, a cui e' preposto un soggetto in possesso di adeguati requisiti di terzietà autonomia e imparzialità. Chiunque può presentare al difensore civico per il digitale, attraverso apposita area presente sul sito istituzionale dell'AgID, segnalazioni relative a presunte violazioni del presente Codice e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pubblica amministrazione da parte dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2. Ricevuta la segnalazione, il difensore civico, se la ritiene fondata, invita il soggetto responsabile della violazione a porvi rimedio tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni. Le decisioni del difensore civico sono pubblicate in un'apposita area del sito Internet istituzionale. Il difensore segnala le inadempienze all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di ciascuna amministrazione. Il mancato avvio delle attività necessarie a porre rimedio e il mancato rispetto del termine perentorio per la loro conclusione rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

²² Giovanni Manca, *Gestione documentale, le nuove linee guida AgID: ecco tutte le regole*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/gestione-documentale-le-nuove-linee-guida-agid-ecco-tutte-le-regole/>



UNI 11386 - Standard SInCRO si segnala una errata corrige al paragrafo 4.7 del documento di Linee guida dove per mero errore materiale si indica la versione 2010. Intenzionalmente, al paragrafo 4.2 non è stata specificata la data per significare che la versione dello standard deve riferirsi all'ultima versione corrente, ovvero quella del 2020;

con riferimento allo standard ISO 30300 e ISO 30301 si comunica una errata corrige all'allegato 4 Standard e Specifiche tecniche dove per mero errore materiale si indica la versione 2011 in luogo di quelle rispettivamente aggiornate del 2020 e del 2019;

con riferimento allo standard ETSI TS 101 533-1-2 si comunica una errata corrige all'allegato 4 Standard e Specifiche tecniche dove per mero errore materiale si indica la versione V1.2.1 in luogo della V1.3.1.”²³

Gli allegati correlati sono:

- Allegato 1 – Glossario dei termini e degli acronimi – che ha lo scopo di “esplicitare il significato dei termini maggiormente utilizzati nel documento linea guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, che necessitano una spiegazione”²⁴
- Allegato 2 – Formati di file e riversamento – che ha lo scopo di fornire indicazioni iniziali sui formati dei file con cui vengono rappresentati i documenti informatici oggetto delle Linee guida²⁵

²³ L'Agenzia per l'Italia Digitale - comunica chiarimenti e aggiorna le FAQ per una migliore comprensione, disponibile su: <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/10/01/nuove-linee-guida-sulla-formazione-gestione-conservazione-documenti-informatici>

²⁴ Allegato 1 - Glossario dei termini e degli acronimi – Paragrafo 1.3 Scopo e campo di applicazione del documento

²⁵ Allegato 2 – Formati di file e riversamento – Paragrafo 1 Introduzione



- Allegato 3 – Certificazione di processo – che ha lo scopo di descrivere le modalità di adozione della certificazione di processo, considerata una modalità prevista dagli articoli “22 comma 1bis Copie informatiche di documenti analogici” e “23-ter comma 1bis Documenti amministrativi informatici” del CAD²⁶
- Allegato 4 – Standard e specifiche tecniche – che ha lo scopo di fornire indicazioni sugli standard e le specifiche tecniche da ritenersi coerenti con le linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.²⁷
- Allegato 5 – Metadati – che ha lo scopo di illustrare i metadati relativi al documento informatico, al documento amministrativo informatico e all’aggregazione documentale informatica, intendendo, con quest’ultima, sia il fascicolo informatico, che la serie documentale.²⁸
- Allegato 6 – Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati che ha lo scopo di definire la tipologia e la rappresentazione (formati dati) delle informazioni associate ai documenti amministrativi informatici protocollati che costituiscono la segnatura di protocollo nell’ambito delle comunicazioni tra le Aree Organizzative Omogenee (AOO) della medesima PA o appartenenti a differenti PA.²⁹

A riprova della flessibilità degli allegati, gli stessi ed in particolar modo l’allegato 2 e l’allegato 4 contengono uno specifico riferimento al fatto che, a causa della natura stessa dell’argomento trattato, il

²⁶ Allegato 3 – Certificazione di processo – Paragrafo 1.1 Scopo e campo di applicazione del documento

²⁷ Allegato 4 – Standard e specifiche tecniche – Paragrafo 1.1 Scopo e campo di applicazione del documento

²⁸ Allegato 5 - Metadati – Paragrafo 1 Introduzione

²⁹ Allegato 6 – Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati – Paragrafo 1 Scopo ed ambito di applicazione



documento verrà periodicamente aggiornato e pubblicato online sul sito dell'AgID.



Capitolo Terzo : Formazione dei documenti informatici

1. Il Documento Informatico

Il CAD all'art 1 comma 1 lettera p) definisce il documento informatico come : *"il documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti;"*, definizione ripresa poi nell'Allegato 1- Glossario dei termini e degli acronimi delle Linee guida.

Per capire meglio cosa si intende per documento elettronico dobbiamo risalire al Regolamento UE 910/2015 il cosiddetto Regolamento eIDAS il quale all'art 3 comma 35 individua il documento elettronico come : *"qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva"*.

*"...secondo la normativa europea, la qualifica di documento elettronico è intrinsecamente determinata dalla modalità di rappresentazione di un qualsiasi contenuto, che non possono prescindere dall'utilizzo di una forma (o formato) elettronico."*³⁰

Il formato del documento elettronico è descritto nell'Allegato 1 – Glossario dei termini e degli acronimi delle Linee guida come la *"Modalità di rappresentazione della sequenza di bit che costituiscono il documento informatico; comunemente è identificato attraverso l'estensione del file."*, la scelta del formato del file è quindi un primo passaggio fondamentale che in considerazione del proliferare del numero di formati disponibili rappresenta una scelta fondamentale per una corretta gestione documentale.

Un aspetto importante da tenere in considerazione nella definizione e gestione dei formati adottati è legato all'obsolescenza tecnologica

³⁰ CICLOSI F., I documenti informatici dopo le nuove Linee guida AgID formazione, gestione e conservazione, Sant'arcangelo di Romagna, 2021, p. 71



degli stessi che può portare anche alla illeggibilità dei file contenenti i documenti per mancanza di applicativi che ne implementino la decodifica, salvo l'eventuale utilizzo di risorse economiche, probabilmente spropositate rispetto alla necessità di accesso.

Il problema dell'obsolescenza tecnologica, non solo legata ai formati, andrà a determinare, nel processo di gestione e conservazione, la necessità di effettuare operazioni di riversamento da un formato ad un altro.

Nell'Allegato 1 al paragrafo 2 è riportato un elenco dei formati da utilizzare nell'ambito delle Linee guida suddivisi per tipologia:

- **Documenti impaginati:** PDF (.pdf), WORD 2007 (.docx, .dotx), Ms-DOC (.doc, . dot), ODT (.odt), RICHTEXT (.rtf), EPUB (.epub), INDESIGNML (.idml), POSTSCRIPT (.ps), LaTeX (.tex);
- **Ipertesti:** XML (.xml), HTLM (.html, .htm), XHTML (.xhtml, .html), XSD (.xsd), XSL (.xsl), XSLT (.xslt), CSS (.css), MARKDOWN (.md), MATHML (.MML, .XML);
- **Dati strutturati:** SQL (.sql), ACCESS 2007 (.accdb), MS-MDB (.mdb), ODB (.odb), JSON(.json), JSON-LD (.jsonld), CSV (.csv), JWT, OOXML (.docx, .xlsx, . pptx), OPENDOCUMENT (.odt, .ods, .odp, .odg, .odi, .odf), CFB (.doc, .xls, .ppt, .pst, .aaf)
- **Posta elettronica:** EML (.eml), MBOX(.mbox), MS-PST(.pst);
- **Fogli di calcolo e presentazioni multimediali:** EXCEL 2007 (.xlsx), MS-XLS(.xls), ODS (.ods), POWER POINT 2007 (.pptx, .ppsx, .potx), MS-PPT (.ppt), ODP (.odp);
- **Immagini raster** PNG (.png), JPEG (.jpg, .jpeg), TIFF (.tif, .tiff), , GIF (.gif), EXR (.exr), JPEG2000 (.png), DICOM, DNG (.dng), PSD (.psd), ARRIRAW (.ari), DPX (.dpx), ACES (.exr, mxmf, amf, clf),
- **Immagini vettoriali e modellazione digitale:** SVG (svg, svgz), ILLUSTRATOR (.ai), ENCAPSULATED POSTSCRIP (.eps),



- ODG (.odg), DXF (.dxf), DWF (.dwt, .dwf), DWG (.dwt, .dwg), FBX (.fbx), STL (.stl);
- **Caratteri tipografici** OPENTYPE (.otf), TRUETYPE (.ttf), WOOF (.woff, .woff2);
 - **Audio e Musica:** WAV (.wav, .bif, .rf64), MP3 (.mp3), AIFF (.aiff, .aifc, .aif), FLAC (.flac), RAW (.pcm, .raw, .sam), VORBIS, MusicXML (.music.xml), MIDI (.mid, .midi);
 - **Video:** HEVC / H.266, H.265 / AVC, MP4V, H.263, MPEG2, DNXHD, PRORES, AV1, DASH / VP9, CINEFORUM, VC-3, HDCAM, DIRAC PRO, XAVC, XDCAM, BRAW, AVC-INTRA, MJPEG, ;
 - **Sottotitoli:** TTML (.ttml, .dfxp), IMSC1 (.ttml), EBU-TT (.xml), STL (.stl);
 - **Contenitori e pacchetti di file multimediali:** MXF (.mxf), MP4 (.mp4, .m4a, .m4v), IMF (.xml, .mxf), MATROSKA (.mkv, .mka, .mks, .mk3d), WEBM (.webm, .weba), MPEG2-TS (.ts, .m2ts), MPEG2-PS (.mpg, .mpeg, .vob, .m2p), AVI (.avi), OGG (.ogg, .oga, .ogv), QuickTime (.mov, .qt), DCP (.xml, .mxf), DCDM (.tif/tiff, .wav), CINEMADNG (.dng, .wav), D.I. basato su EXR (.exr, .wav), D.I. basato su DPX (.dpx, .wav) AMF (.AMF), XDCAM (.mxf, .xml) WebM;
 - **Archivi compressi:** TAR (.tar), ZIP (.zip, .zipx), GZIP (.gaip), 7-Zip (.7z), RAR (.rar, .r[0-99]), JAR (.jar), ISO (.iso), VMDK (.vmdk), DMG (.dmg),
 - **Documenti amministrativi:** FATTURAPA (fattura elettronica) (.xml), CDA2 (fascicolo sanitario elettronico) (.xml), ASSERZIONE SPID (.xml), SEGNATURA DI PROTOCOLLO (.xml);
 - **Applicazioni e codice sorgente:** eseguibili Microsoft® (.exe, .com .msi), macOS® (.pkg), Android (.apk), iOS® (.ipa),



- **Applicazioni crittografiche:** CHECKSUM (.sha2, sha1, md5), KDM (.kdm, .xml), oltre a certificati elettronici (.cer, .crt, .pem), chiavi crittografiche (.pkix, .pem), marcature temporali elettroniche (.tsr, .tsd, .tst), per le firme e i sigilli elettronici avanzati: buste crittografiche XAdES (.xml), CAdES (.p7m, .p7s), PAdES (.pdf), contenitori ASiC (.zip); KDM (.kdm.xml).

Non esiste, nelle Linee guida, una prescrizione netta sui formati da utilizzare ma la scelta è lasciata alle singole Amministrazioni nell'ambito comunque di quelli elencati.

Nella scelta dei formati di file da utilizzare, più idonei alle proprie esigenze, le organizzazioni possono effettuare una "valutazione di interoperabilità", tale operazione deve prediligere caratteristiche ben definite secondo la classificazione di cui al paragrafo 1.2.2 dell'Allegato 2 che classifica i vari standard per caratteristiche per lo più dicotomiche e associa, a ciascuna, un modificatore riferito all'indice di interoperabilità, in modo da consentire anche una valutazione numerica tra le varie possibili opzioni.

CARATTERISTICA	MODIFICATORE
Standard "de facto"	+2
Standard "de iure"	+3
Aperto	+3
Chiuso	0
Non proprietario	+4
Proprietario (Libero)	+3
Proprietario (Limitato)	0 - +2
Estendibile	+2
Non estendibile	0
Livello del modello per i metadati	0 - +3
Completamente robusto	+2
Parzialmente robusto	+1
Non robusto	0
Dipendente dal dispositivo	0
Indipendente dal dispositivo	+4
Retro compatibile	0
Compatibile in avanti	0
Testuale	0
Formato binario	0

Tabella 2- classificazione standard formato file



Le Linee guida iniziano la trattazione del documento informatico affrontando il tema della sua formazione, in particolare stabiliscono le seguenti modalità di formazione:

- a) Creazione tramite l'utilizzo di strumenti software o servizi cloud qualificati che assicurino la produzione di documenti nei formati e nel rispetto delle regole di interoperabilità di cui all'allegato 2;
- b) Acquisizione:
 - 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) Memorizzazione su supporto informatico in formato digitale 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 banche dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica.

La formazione del documento mediante le modalità sopra descritte deve inoltre garantire anche le seguenti caratteristiche:

- 1) Identificazione in modo univoco e persistente: il documento informatico deve essere identificato in modo univoco e persistente, l'identificazione può essere affidata alle funzioni del sistema di gestione informatica dei documenti oppure in alternativa può essere realizzata mediante l'associazione al documento di una impronta



crittografica conforme all'Allegato 6³¹ e basata su funzioni di "hash"³². Le Pubbliche Amministrazioni possono garantire l'identificazione univoca e persistente mediante la registrazione del documento nel sistema di protocollo informatico e quindi l'associazione allo stesso della segnatura di protocollo.

2) Immodificabilità del documento durante le fasi di accesso, gestione e conservazione: a seconda della modalità con cui il documento informatico è stato formato, le Linee guida identificano apposite operazioni a garanzia delle caratteristiche di integrità e immodificabilità come riportato nella tabella di seguito:

Modalità di formazione del documento	Operazione per garantire immodificabilità ed integrità
a) Creazione tramite l'utilizzo di strumenti software o servizi cloud qualificati che assicurino la produzione di documenti nei formati e nel rispetto delle regole di interoperabilità di cui all'allegato 2;	<ul style="list-style-type: none">• apposizione di una firma elettronica qualificata, di una firma digitale o di un sigillo elettronico qualificato o firma elettronica avanzata;• memorizzazione su sistemi di gestione documentale che adottino idonee misure di sicurezza in accordo con quanto riportato al Paragrafo 3.9 delle Linee guida;• il trasferimento a soggetti terzi attraverso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal regolamento (UE) 23 luglio 2014 n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (regolamento eIDAS), valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale;• versamento ad un sistema di conservazione.
b) Acquisizione: <ul style="list-style-type: none">• acquisizione di un documento informatico per via telematica o su	<ul style="list-style-type: none">• apposizione di una firma elettronica qualificata, di una firma digitale o di un sigillo elettronico qualificato o firma elettronica avanzata;

³¹ Paragrafo 2.2 Regole di processamento: gli algoritmi di digest indicati sono: SHA-224, SHA-256, SHA-384, SHA-512, HMAC-SHA-224, HMAC-SHA-256, HMAC-SHA-384, HMAC-SHA-512

³² Termine inglese usato, impropriamente, come sinonimo d'uso di "impronta crittografica" o "digest"



<p>supporto informatico,</p> <ul style="list-style-type: none"> • acquisizione della copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico, • acquisizione della copia informatica di un documento analogico; 	<ul style="list-style-type: none"> • memorizzazione su sistemi di gestione documentale che adottino idonee misure di sicurezza in accordo con quanto riportato al Paragrafo 3.9 delle Linee guida;
<p>c) Memorizzazione su supporto informatico in formato digitale delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • versamento ad un sistema di conservazione • apposizione di una firma elettronica qualificata, di una firma digitale o di un sigillo elettronico qualificato o firma elettronica avanzata
<p>d) Generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più banche dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • registrazione nei log di sistema dell'esito dell'operazione di formazione del documento informatico, compresa l'applicazione di misure per la protezione dell'integrità delle basi di dati e per la produzione e conservazione dei log di sistema; • produzione di una estrazione statica dei dati e il trasferimento della stessa nel sistema di conservazione

Tabella 3 - operazioni per garantire l'immodificabilità e integrità dei del documento informatico

3) Certezza dell'autore: intesa come la capacità di poter associare in maniera certa e permanente il soggetto che ha sottoscritto il documento stesso³³.

4) Associazione dei metadati: l'insieme dei metadati³⁴ descritti nell'Allegato 5 che sono generati al momento della formazione del documento informatico ed associati permanentemente allo stesso.

Possono essere individuati ulteriori metadati da associare a particolari tipologie di documenti informatici il cui utilizzo deve essere appositamente esplicitato nel Manuale di Gestione documentale.

5) Disponibilità e riservatezza delle informazioni: queste caratteristiche devono essere garantite attraverso l'adozione di apposite politiche e procedure da parte dell'Ente in conformità con le

³³ Cfr "Adeguamento delle Linee Guida a seguito della determinazione AGID 371-2021"

³⁴ Dati associati a un o documento informatico, a un fascicolo informatico o a un'aggregazione documentale per identificarli, descrivendone il contesto, il contenuto e la struttura - così da permetterne la gestione del tempo - in conformità a quanto definito nella norma ISO 15489-1:2016 e più nello specifico dalla norma ISO 23081-1:2017



disposizioni in materia di protezione dei dati personali di cui al Regolamento Europeo 679/2016 GDPR;

Le nuove Linee guida mantengono una certa coerenza per quanto riguarda la formazione dei documenti informatici rispetto alle vecchie regole tecniche apportando poche ma sostanziali modifiche in particolare nelle Linee guida è utilizzato al posto del termine "redigere" il termine "creare" il documento informatico tramite l'utilizzo di strumenti software. *"Dunque, come evidenziato dalle definizioni dei lemmi del Dizionario Enciclopedia dell'Istituto Treccani, l'attenzione si pone non più sull'atto della redazione, ovvero "l'azione, il fatto di redigere un testo scritto", bensì la creazione, ovvero dell'ideazione, invenzione ed esecuzione materiale di un'opera, quasi a escludere la necessità che questa azione venga manualmente eseguita da un agente umano"*³⁵.

L'altra novità fondamentale è l'introduzione dei "servizi cloud qualificati" come modalità di formazione dei documenti informatici in aggiunta all'utilizzo di strumenti software.

Le Linee guida, inoltre, recepiscono le novità che sono state introdotte da parte del Regolamento Europeo 910/2014 eIDAS in tema, firma elettronica qualificata e sigillo elettronico qualificato come strumenti per garantire l'integrità e immutabilità dei documenti informatici.

2.Copie duplicati ed estratti

Durante la fase di Gestione del documento informatico possono essere richieste operazioni di copia, duplicazione ed estratto dello stesso ai fini procedurali.

³⁵ CICLOSI F., I documenti informatici dopo le nuove Linee guida AgID formazione, gestione e conservazione, sant'arcangelo di romagna, 2021, p. 85



Inoltre, una Amministrazione può anche decidere di andare a digitalizzare il proprio archivio analogico provvedendo poi alla distruzione dello stesso, non intaccando la validità giuridica dei documenti oggetto dell'intervento.

Per questo motivo si è reso necessario, a partire dalle vecchie regole tecniche, regolamentare tali operazioni al fine di garantire, ribadiamo, la validità giuridica dei documenti prodotti.

2.1 Copie per immagine su supporto informatico di documenti analogici

Il CAD presenta una differenza tra copia per immagine su supporto informatico di documenti analogici³⁶ e copia informatica di documento analogico³⁷, in particolare richiede per le copie per immagine un livello di garanzia maggiore che non riguarda solo il contenuto del documento ma che interessa anche la forma dello stesso.

Questo livello di garanzia è garantito dall'operazione di raffronto tra il documento originale e quello generato e la certificazione che ne deriva da parte del soggetto che la effettua producendo poi un effetto probatorio sulle copie generate.

L'attestazione della conformità può essere prodotta in due modi:

1. Inserita direttamente nel documento informatico generato dalla copia per immagine dell'originale analogico
2. Prodotta come documento informatico separato contenente un riferimento temporale e l'impronta del documento informatico generato dalla copia per immagine dell'originale analogico.

³⁶ CAD articolo 1 comma 1 lettera i-ter) copia per immagine su supporto informatico di documento analogico: il documento informatico avente contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto

³⁷ CAD articolo 1 comma 1 lettera i-bis) copia informatica di documento analogico: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto



L'efficacia probatoria della certificazione della copia varia a seconda del soggetto che rimette la certificazione che sia esso un notaio o Pubblico Ufficiale oppure un soggetto privato.

Il Cad infatti distingue tra un valore probatorio "privilegiato" che fa piena prova fino a querela di falso (ex art. 2700 del c.c.) se la conformità all'originale è assicurata da un notaio o Pubblico Ufficiale a ciò autorizzato, dal valore probatorio "semplice" che fa piena prova fino a disconoscimento dello stesso se la conformità all'originale è data da un soggetto privato³⁸.

Differente è anche il tipo di sottoscrizione richiesta, è prevista la firma digitale o firma elettronica qualificata nel caso in cui l'attestazione sia eseguita da un notaio o Pubblico Ufficiale a ciò autorizzato, se invece l'attestazione è eseguita da un soggetto privato la sottoscrizione, oltre che con firma digitale o elettronica qualificata, può essere anche eseguita con firma elettronica avanzata, o altro tipo di firma ai sensi dell'art 20 comma 1bis, ovvero con sigillo elettronico qualificato o avanzato.

La certificazione della copia può essere eseguita singolarmente su ogni documento oppure tramite certificazione di processo che sarà descritta in dettaglio al paragrafo 4.

2.2.Duplicati copie ed estratti informatici di documenti informatici

Il CAD all'art 1 comma 1 lettera i-quinquies) definisce il duplicato informatico come il documento informatico ottenuto mediante la memorizzazione, sullo stesso dispositivo o su dispositivi diversi, della medesima sequenza di valori binari del documento originario, a testimoniare la piena coincidenza tra i due documenti informatici, sia

³⁸ Allegato 3 – Certificazione di processo – Paragrafo 2.2 Efficacia probatoria della certificazione di processo



riguardo il loro contenuto, sia in merito alla sequenza dei valori binari che costituiscono le loro rappresentazioni informatiche³⁹

Nelle Linee guida è riportato l'esempio di generazione di un duplicato evidenziato come l'operazione di copia da un pc ad una pen-drive di un documento con il medesimo formato.

Al duplicato informatico, in considerazione della perfetta coincidenza con l'originale, è attribuito lo stesso valore giuridico del documento informatico da cui è tratto ai sensi dell'art 23 bis comma 1 del CAD.

La copia informatica di un documento informatico è definita all'art 1 comma 1 lettera i-quater) del CAD come il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento da cui e' tratto su supporto informatico con diversa sequenza di valori binari.

Nelle Linee guida è riportato l'esempio di generazione di copia di un documento informatico evidenziato come l'operazione di trasformazione di un documento con estensione .doc in un documento con estensione .pdf

È evidente che in questo caso la coincidenza tra i due documenti è solamente nel contenuto e non nell'evidenza informatica⁴⁰ degli stessi.

L'estratto di un documento informatico è definito nell'Allegato 1 – Glossario dei termini e degli acronimi delle Linee guida come Parte del documento tratto dal documento originale, naturalmente l'estratto non può che avere uguale contenuto ma una evidenza informatica differente rispetto alla porzione dell'originale da cui è tratto

Le copie e gli estratti informatici del documento informatico, ai sensi dell'art 23 bis comma 2 del CAD, hanno la stessa efficacia probatoria dell'originale da cui sono tratte se la loro conformità all'originale, in tutte le sue componenti, e'attestata da un pubblico ufficiale a ciò

³⁹ CICLOSI F., I documenti informatici dopo le nuove Linee guida AgID formazione, gestione e conservazione, sant'arcangelo di romagna, 2021, p. 104

⁴⁰ Sequenza finita di bit che può essere elaborata da una procedura informatica.



autorizzato o se la conformità non è espressamente disconosciuta. Resta fermo, nei casi in cui vi sia una espressa previsione di legge l'obbligo di conservazione dell'originale informatico.

Per quanto riguarda le modalità di certificazione delle copie e degli estratti sono le medesime di quelle adottate per la copia per immagine di originale digitale e quindi le modalità di attestazione della conformità può essere inserita direttamente nel documento informatico contenente la copia o l'estratto oppure prodotta come documento informatico separato contenente un riferimento temporale e l'impronta di ogni copia o estratto informatico.

La certificazione della copia o dell'estratto può essere eseguita singolarmente su ogni documento oppure tramite certificazione di processo che sarà descritta in dettaglio al paragrafo 4.

3 Il documento informatico amministrativo

Le Linee guida dedicano una sezione al documento informatico amministrativo di cui all'art 23 ter del CAD⁴¹.

⁴¹ CAD Art. 23-ter - Documenti amministrativi informatici

1. Gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per gli usi consentiti dalla legge.

1-bis. La copia su supporto informatico di documenti formati dalle pubbliche amministrazioni in origine su supporto analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurano che il documento informatico abbia contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza del contenuto dell'originale e della copia.

2. COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 26 AGOSTO 2016, N. 179.

3. Le copie su supporto informatico di documenti formati dalla pubblica amministrazione in origine su supporto analogico ovvero da essa detenuti, hanno il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, degli originali da cui sono tratte, se la loro conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della firma digitale o di altra firma elettronica qualificata e nel rispetto delle ((Linee guida)); in tale caso l'obbligo di conservazione dell'originale del documento è soddisfatto con la conservazione della copia su supporto informatico.



Nel CAD non ritroviamo una definizione di tale documento che però è contenuta nell'Allegato 1 – Glossario dei termini e degli acronimi delle Linee guida delle nuove Linee guida che definisce il documento informatico amministrativo come ogni rappresentazione, grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni, o, comunque, da queste ultime utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

È evidente la volontà del legislatore di distinguere i documenti informatici ritagliando regole particolari per quelli trattati dalle Pubbliche Amministrazioni.

Nelle Linee guida è definito che al documento informatico amministrativo si applicano le stesse regole del documento informatico prevedendo però ulteriori disposizioni particolari solo per esso.

In particolare le Linee Guida contengono un maggiore ed esplicito ruolo del manuale di gestione documentale a cui sono rimandate le varie modalità operative rispetto a:

- Agli strumenti informatici attraverso i quali le Pubbliche Amministrazioni formano i propri originali oltre alle modalità di acquisizione delle istanze, dichiarazioni e comunicazioni di cui agli articoli 5-bis⁴², 40-bis⁴³ e 65⁴⁴ del CAD

4. In materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, le Linee guida sono definite anche sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

5. COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 26 AGOSTO 2016, N. 179.

5-bis. I documenti di cui al presente articolo devono essere fruibili indipendentemente dalla condizione di disabilità personale, applicando i criteri di accessibilità definiti dai requisiti tecnici di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4.

6. Per quanto non previsto dal presente articolo si applicano gli articoli 21, 22, 23 e 23-bis.

⁴² CAD – Art 5 bis Comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche.

1. La presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con le medesime



modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro per la semplificazione normativa, sono adottate le modalità di attuazione del comma 1 da parte delle pubbliche amministrazioni centrali e fissati i relativi termini.

3. AgID, anche avvalendosi degli uffici di cui all'articolo 17, provvede alla verifica dell'attuazione del comma 1 secondo le modalità e i termini indicati nel decreto di cui al comma 2.

4. Il Governo promuove l'intesa con regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata per l'adozione degli indirizzi utili alla realizzazione delle finalità di cui al comma 1.

⁴³ CAD - Art. 40-bis Protocollo informatico

1. Formano comunque oggetto di registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le comunicazioni che ((provengono da o sono inviate a domicili digitali eletti ai sensi di quanto previsto all'articolo 3-bis,)) nonché le istanze e le dichiarazioni di cui all'articolo 65 in conformità alle ((Linee guida)).

⁴⁴ CAD Art. 65 Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica

1. Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:

- a) se sottoscritte mediante una delle forme di cui all'articolo 20;
- b) ovvero, quando l'istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), ((la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi));
((b-bis) ovvero formate tramite il punto di accesso telematico per i dispositivi mobili di cui all'articolo 64-bis;))
- c) ovvero sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;;
c-bis) ((ovvero se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale iscritto in uno degli elenchi di cui all'articolo 6-bis, 6-ter o 6-quater ovvero, in assenza di un domicilio digitale iscritto, da un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS.)) ((In tale ultimo caso, di assenza di un domicilio digitale iscritto, la trasmissione costituisce elezione di domicilio digitale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3-bis, comma 1-ter.)) Sono fatte salve le disposizioni normative che prevedono l'uso di specifici sistemi di trasmissione telematica nel settore tributario;

1-bis. COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 26 AGOSTO 2016, N. 179.

1-ter. Il mancato avvio del procedimento da parte del titolare dell'ufficio competente a seguito di istanza o dichiarazione inviate ai sensi e con le modalità di cui al comma 1 comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare dello stesso.

2. Le istanze e le dichiarazioni di cui al comma 1 sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento ;

3. COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 30 DICEMBRE 2010, N. 235.

4. Il comma 2 dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è sostituito dal seguente: "2. Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82".



- Identificazione e trattamento del documento informatico nel sistema di gestione informatica dei documenti
- Assunzione delle caratteristiche di immodificabilità e di integrità dei documenti attraverso la loro registrazione nel registro di protocollo o in altri registri, in repertori, albi, elenchi, archivi informatici o raccolte dati contenute nel sistema di gestione informatica dei documenti;
- La descrizione degli archivi informatici dove devono essere memorizzate le istanze, le dichiarazioni e le comunicazioni di cui agli art. 5-bis, 40-bis e 65 del CAD se delle norme specifiche ne prevedono la sola tenuta di estratti per riassunto
- La modalità di metadattazione dei documenti con un richiamo diretto:
 - all'insieme previsto per la registrazione di protocollo ai sensi dell'art 53 del DPR 445 – 2000
 - all'insieme previsto per la classificazione ai sensi dell'articolo 56 del medesimo DPR,
 - all'insieme di metadati rilevanti ai fini amministrativi o per finalità gestionali o conservative secondo quanto previsto dall'Allegato 5 – Metadati
 - alla possibilità, dell'Amministrazione, di individuare ulteriori set di metadati da associare a particolari tipologie di documenti amministrativi informatici accuratamente descritti nel manuale di gestione

I documenti amministrativi informatici devono essere accessibili secondo le regole tecniche previste dall'art 11 della Legge4/2004⁴⁵.

⁴⁵ Legge 4-2004 - Art. 11 Requisiti tecnici

((1. L'Agenzia per l'Italia digitale, sentite anche le associazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità, nonché quelle del settore industriale coinvolto nella creazione di software per l'accessibilità di siti web e applicazioni mobili, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, emana, in conformità alle procedure e alle regole tecniche di cui all'articolo 71 del decreto



4 Certificazione di processo

Le Linee guida recepiscono la modifica al CAD introdotta con il DLgs 217/2017 relativa all'introduzione del comma 1bis all'art 22 del CAD, il quale prevede che la produzione delle copie per immagine su supporto informatico di originali analogici possa avvenire anche tramite un processo automatico di generazione delle copie che sia certificato, cioè in grado di garantire la corrispondenza del contenuto e della forma dell'originale rispetto alla copia.

Questa modalità si affianca a quella già prevista di raffronto dei documenti e l'idea del Legislatore è sicuramente quella di incentivare e facilitare la digitalizzazione degli archivi cartacei.

La certificazione di processo è poi richiamata nelle Linee guida per la generazione anche di copie ed estratti di documenti informatici.

Alla descrizione dell'attività di certificazione di processo è dedicato l'allegato 3 delle Linee guida nel quale si evidenzia come tale attività sia caratterizzata da:

1) Ambito oggettivo : ovvero l'insieme di strumenti tecnologici , delle procedure , dell'organizzazione adottata, chiaramente descritti e certificato da un organismo terzo in base allo standard ISO 9001 e

legislativo 7 marzo 2005, n. 82, apposite linee guida con cui, nel rispetto degli atti di esecuzione adottati dalla Commissione europea ai sensi delle direttive sull'accessibilità, sono stabiliti:

a) i requisiti tecnici per l'accessibilità degli strumenti informatici, ivi inclusi i siti web e le applicazioni mobili, conformemente ai principi di cui all'articolo 3-bis e ai valori di cui al punto 1), lettera d), numero 3, dell'allegato B al decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 8 luglio 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 183 dell'8 agosto 2005;

b) le metodologie tecniche per la verifica dell'accessibilità degli strumenti informatici, ivi inclusi i siti web e le applicazioni mobili;

c) il modello della dichiarazione di accessibilità di cui all'articolo 3-quater;

d) la metodologia di monitoraggio e valutazione della conformità degli strumenti informatici, ivi inclusi i siti web e le applicazioni mobili, alle prescrizioni in materia di accessibilità;

e) le circostanze in presenza delle quali, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 5 della direttiva (UE) 2016/2102, si determina un onere sproporzionato, per cui i soggetti erogatori possono ragionevolmente limitare l'accessibilità di un sito web o applicazione mobile.

2. Le linee guida sono aggiornate o modificate con la procedura di cui al comma 1.))



ISO 27001 o di altre certificazioni rispondenti agli stessi requisiti di questi standard;

2) Ambito soggettivo: legato alla certificazione del risultato del processo che attesta l'efficacia probatoria dello stesso.

Il processo si conclude quindi con un raffronto a campione dei documenti prodotti e la generazione e sottoscrizione da parte di un soggetto fisico di una attestazione di conformità o rapporto di verifica che deve contenere le seguenti informazioni minime⁴⁶:

- Anagrafica Committente;
- Nominativo e ruolo del verbalizzante (privato, notaio o PU a ciò autorizzato);
- Codice identificativo univoco presente tra i metadati del documento copia (in alternativa al listato dei valori di hash calcolati sulle copie informatiche);
- Identificativo (tipologia e numero) del campione di documenti copia utilizzati per la certificazione iniziale;
- Numero, tipologia e quantità del lotto di documenti analogici sottoposti a scansione;
- Tipologia e quantità del lotto di documenti cui il campione appartiene;
- Requisiti tecnici e/o vincoli di progetto di scansione massiva;
- Finalità della scansione (es.: statistico, storico, probatorio,...);
- Riferimento contratto tra fornitore e committente (in caso di outsourcing);
- Luogo, data e orario inizio e fine della scansione a cui si è assistito;
- Nomi referenti presenti al processo di scansione (opzionale);
- Riferimento documentazione di analisi, di progetto o di sistema utilizzata a supporto del processo di dematerializzazione;

⁴⁶ Allegato 3 – Certificazione di processo – Paragrafo 2.3 Ciclo di de materializzazione: requisiti, fasi e controlli



- Nome e versione del sw di elaborazione digitale delle immagini utilizzato;
- Segnalazione di eventuali criticità, anomalie riscontrate;
- Indicazione delle fasi e dei controlli o della procedura ISO 9001 di riferimento, che a titolo esemplificativo possono essere rappresentate da:
 - Sanificazione, fascicolazione e normalizzazione (despillatura) dei documenti analogici,
 - Settaggio (selezione dei parametri di acquisizione) del sw di image
 - processing;
 - Scansione batch dei documenti,
 - Indicizzazione (metadattazione),
 - Verifica qualità immagini digitalizzate,
 - Segnalazione incongruenze.

In considerazione del fatto che, l'efficacia probatoria della copia varia a seconda del soggetto che esegue l'attestazione di conformità, ne consegue che si parla propriamente di certificazione di processo solo qualora l'attestazione di conformità venga rilasciata da notaio o Pubblico Ufficiale a ciò autorizzato e sottoscritta per mezzo della firma digitale o di altra firma elettronica qualificata (ex artt. 22 comma 2 e 23-ter comma 3 del CAD). Nel caso di soggetto privato, non si produrrà una certificazione di processo ma unicamente un rapporto di verifica sottoscritto dallo stesso che fa piena prova fino a disconoscimento⁴⁷.

⁴⁷ Allegato 3 – Certificazione di processo – Paragrafo 2.2 Efficacia probatoria della certificazione di processo



Capitolo Quarto: Gestione Documentale

Terminato il trattamento sulla formazione dei documenti informatici le Linee guida passano a disciplinare la fase di gestione documentale andando a disciplinare sia l'organizzazione, sia le figure che i compiti e le operazioni necessarie ad una corretta gestione dei documenti e del loro passaggio dall'archivio corrente, all'archivio di deposito fino al passaggio all'archivio storico.

1.Registrazione Informatica dei documenti

Le Linee guida individuano le regole tecniche, i criteri e le specifiche informazioni relative alle operazioni di registrazione e segnatura di protocollo contenute nel DPR 445-2000 e negli articoli 40-bis, 41 e 47 del CAD.

Il primo ambito di intervento è relativo all'adeguamento organizzativo e funzionale della struttura, ovvero all'individuazione di figure, strumenti ed uffici coinvolti nel processo, in particolare ogni Pubblica Amministrazione, all'interno del proprio ordinamento deve provvedere

a:

- a) Individuare le aree organizzative omogenee (AOO)⁴⁸ e i relativi uffici di riferimento ai sensi dell'art. 50, comma 4, del DPR 445/2000;
- b) Nominare, per ogni AOO, il responsabile della gestione documentale ed un suo vicario, ovvero, in caso di amministrazioni con più AOO, nominare anche il coordinatore della gestione documentale e un suo vicario. Queste devono essere figure in possesso di idonee competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche;

⁴⁸ Un insieme di funzioni e di uffici individuati dall'ente al fine di gestire i documenti in modo unitario e coordinato, secondo quanto disposto dall'art. 50 comma 4 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Essa rappresenta il canale ufficiale per l'invio di istanze e l'avvio di procedimenti amministrativi.



c) Adottare, per ogni AOO, su proposta del responsabile della gestione documentale o, ove presente, del coordinatore, il manuale di gestione documentale.

d) Pubblicare nel portale IPA, per ogni AOO, il domicilio digitale da cui provengono o sono inviate tutte le comunicazioni, istanze, dichiarazioni che formano oggetto di registrazione di protocollo,

La fase con cui inizia la gestione documentale è rappresentata dalla registrazione informatica dei documenti, ovvero il collegamento al documento informatico di un insieme di dati, in forma elettronica, allegati o connessi al documento stesso al fine della sua identificazione univoca.

Per le Pubbliche Amministrazioni la principale registrazione informatica è rappresentata dalla registrazione di protocollo ovvero l'insieme dei metadati che il sistema di protocollo deve memorizzare nel registro di protocollo per tutti i documenti ricevuti e spediti che non rientrano nelle tipologie elencate al comma 5 dell'art 53 del DPR 445-2000⁴⁹ e che non sono oggetto di registrazione particolare.

Il comma 1 dell'art 53 del DPR 445-2000 prevede che la registrazione di protocollo sia formata dalle seguenti informazioni minime:

- a) numero di protocollo del documento generato automaticamente dal sistema e registrato in forma non modificabile;
- b) data di registrazione di protocollo assegnata automaticamente dal sistema e registrata in forma non modificabile;

⁴⁹ DPR 445-2000 Art 53 Registrazione di protocollo

5. Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici. Ne sono esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione.



- c) mittente per i documenti ricevuti o, in alternativa, il destinatario o i destinatari per i documenti spediti, registrati in forma non modificabile;
- d) oggetto del documento, registrato in forma non modificabile;
- e) data e protocollo del documento ricevuto, se disponibili;
- f) l'impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica, costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificarne univocamente il contenuto, registrata in forma non modificabile.

L'operazione di registrazione è composta da due fasi da effettuare contemporaneamente, la prima è la registrazione delle informazioni nel registro di protocollo, la seconda è la segnatura del documento informatico, ovvero l'associazione allo stesso in forma permanente e non modificabile delle informazioni registrate in modo da rendere univoca e certa la sua identificazione all'interno dell'archivio documentale.

Particolare risalto è dato al fatto che l'associazione delle informazioni debba essere in forma permanente e non modificabile che si traduce, a livello di sistema di protocollo informatico, a garantire il tracciamento e la storicizzazione di tutte le operazioni effettuate ivi compresa quella dell'annullamento.

Infatti le Linee guida prevedono che il sistema di protocollo informatico assicura:

- che le informazioni relative all'oggetto, al mittente e al destinatario di una registrazione di protocollo, non possano essere modificate, ma solo annullate con la procedura prevista dall'art. 54 del DPR 445-2000⁵⁰;

⁵⁰ DPR 445-2000 - Art. 54 Informazioni annullate o modificate

1. Le informazioni non modificabili di cui all'articolo 53 lett. a), b), c), d), e) e f) sono annullabili con la procedura di cui al presente articolo. Le informazioni annullate devono



- che le uniche informazioni modificabili di una registrazione di protocollo siano l'assegnazione interna all'amministrazione e la classificazione;
- che le azioni di annullamento provvedano alla storicizzazione dei dati annullati attraverso le informazioni oggetto della stessa;
- che per ognuno di questi eventi, anche nel caso di modifica di una delle informazioni di cui al punto precedente, il sistema storicizzi tutte le informazioni annullate e modificate rendendole entrambe visibili e comparabili, nel rispetto di quanto previsti dall'art. 54, comma 2 del DPR 442-2000.

Le Linee guida prescrivono ulteriori requisiti minimi di sicurezza dei sistemi di protocollo quali:

- l'univoca identificazione ed autenticazione degli utenti;
- la garanzia di accesso alle risorse esclusivamente agli utenti abilitati e/o a gruppi di utenti secondo la definizione di appositi profili;
- il tracciamento permanente di qualsiasi evento di modifica delle informazioni trattate e l'individuazione del suo autore.

Oltre a prevedere come ulteriore operazione a garanzia della sicurezza delle informazioni trattate, la trasmissione, entro al giornata lavorativa successiva, al sistema di conservazione del registro giornaliero di protocollo in modo da garantire l'immodificabilità delle informazioni contenute.

rimanere memorizzate nella base di dati per essere sottoposte alle elaborazioni previste dalla procedura.

2. La procedura per indicare l'annullamento riporta, secondo i casi, una dicitura o un segno in posizione sempre visibile e tale, comunque, da consentire la lettura di tutte le informazioni originarie unitamente alla data, all'identificativo dell'operatore ed agli estremi del provvedimento d'autorizzazione.



2. Classificazione dei documenti informatici

La classificazione come descritto all'allegato 1 – Glossario dei Termini e degli acronimi, è l'attività di organizzazione di tutti i documenti secondo uno schema costituito da un insieme di voci articolate in modo gerarchico e che individuano, in astratto, le funzioni, le competenze, le attività e/o le materie del soggetto produttore.

Si tratta quindi di una operazione molto importante e centrale che consente una organizzazione dei documenti in base a regole e schemi predeterminati oltre a permettere una maggiore velocità di reperimento degli stessi all'interno del sistema.

L'introduzione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione non ha affatto diminuito tale centralità poiché in ambiente digitale è proprio la classificazione a fornire gli strumenti e i contenuti per guidare la formazione dell'archivio, non più affrontabile con semplici interventi di ordinamento "fisico" delle carte⁵¹

Per questo motivi, ai sensi degli art 56⁵² e 65 comma 4⁵³ del DPR 445-2000 l'attività di classificazione, assume con le nuove linee guida un carattere obbligatorio nel sistema di gestione informatica dei documenti per le AOO delle Pubbliche Amministrazioni, diventando per i documenti amministrativi informatici parte integrante dei metadati previsti per la formazione dei documenti stessi.

⁵¹ GUERCIO, M. , Archivistica Informatica i documenti in ambiente digitale, Città di Castello, 2021 pag. 62

⁵² DPR 445-2000 - Art. 56 Operazioni ed informazioni minime del sistema di gestione informatica dei documenti

1. Le operazioni di registrazione indicate all'articolo 53 e le operazioni di segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 nonché le operazioni di classificazione costituiscono operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

⁵³ DPR 445-2000 - Art. 64 Sistema di gestione dei flussi documentali

4. Le amministrazioni determinano autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo.



L'attività di classificazione è svolta secondo un Piano di classificazione⁵⁴ o Titolario che si presenta come uno schema generale di voci collegate alle attività funzionali e non alla struttura organizzativa che, per sua natura, può essere soggetta a continui cambiamenti, con lo scopo di identificare l'unità archivistica ovvero l'unità di aggregazione di base dei documenti all'interno dell'archivio. Le linee guida dedicano particolare attenzione rispetto alle regole tecniche alle aggregazioni documentali tanto da prevedere che l'attività di classificazione che guida la formazione dell'archivio avviene mediante il piano di organizzazione delle aggregazioni documentali.

Tra le aggregazioni documentali le Linee guida evidenziano oltre all'utilizzo dei fascicoli informatici la possibilità per le amministrazioni di definire ed utilizzare anche altre aggregazioni: le serie⁵⁵.

3. Il manuale di gestione

Il manuale di gestione documentale, come testualmente riportato dalle linee guida “..descrive il sistema di gestione informatica dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi”,

La predisposizione del manuale è il compito principale del Responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, del coordinatore della gestione documentale; rappresenta un documento molto importante che influisce pesantemente nell'attività dell'intera organizzazione, per questo, la redazione vede coinvolta anche la collaborazione alla stesura del responsabile della conservazione, del

⁵⁴ Struttura logica che permette di organizzare documenti e oggetti digitali secondo uno schema desunto dalle funzioni e dalle attività dell'amministrazione interessata.

⁵⁵ Raggruppamento di documenti con caratteristiche omogenee.



responsabile per la transizione digitale, oltre al parere del responsabile della protezione dei dati personali.

Nel manuale di gestione documentale, secondo le Linee guida devono essere riportati⁵⁶:

“1. relativamente agli aspetti organizzativi:

- a) le modalità di utilizzo degli strumenti informatici per la formazione dei documenti informatici e per lo scambio degli stessi all'interno ed all'esterno dell'AOO, applicando le modalità di trasmissione indicate nell'allegato 6 “Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati”;
- b) l'indicazione delle unità organizzative responsabili (UOR) delle attività di registrazione di protocollo, di archiviazione dei documenti all'interno dell'AOO;
- c) l'indicazione delle regole di 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;
- d) i criteri e le modalità per il rilascio delle abilitazioni di accesso, interno ed esterno all'Amministrazione, al sistema di gestione informatica dei documenti;

2. relativamente ai formati dei documenti:

- a) l'individuazione dei formati utilizzati per la formazione del documento informatico, come introdotti nel paragrafo 3.6, tra quelli indicati nell'Allegato 2 “Formati di file e riversamento”;
- b) la descrizione di eventuali ulteriori formati utilizzati per la formazione di documenti in relazione a specifici contesti operativi che non sono individuati nell'Allegato 2 “Formati di file e riversamento”;

⁵⁶ Cfr Adeguamento delle Linee Guida a seguito della determinazione AGID 371-2021



c) le procedure per la valutazione periodica di interoperabilità dei formati e per le procedure di riversamento previste come indicato al paragrafo 3.7 e nell'Allegato 2 "Formati di file e riversamento";

3. relativamente al protocollo informatico e alle registrazioni particolari:

a) le modalità di registrazione delle informazioni annullate o modificate nell'ambito delle attività di registrazione;

b) la descrizione completa e puntuale delle modalità di utilizzo della componente «sistema di protocollo informatico» del sistema di gestione informatica dei documenti;

c) le modalità di utilizzo del registro di emergenza ai sensi dell'art. 63 del TUDA⁵⁷, inclusa la funzione di recupero dei dati protocollati manualmente;

d) l'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo, per cui è prevista registrazione particolare ai sensi dell'art. 53, comma 5, del TUDA⁵⁸;

⁵⁷ DPR 445-2000 Art. 63 Registro di emergenza

1. Il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi autorizza lo svolgimento anche manuale delle operazioni di registrazione di protocollo su uno o più registri di emergenza, ogni qualvolta per cause tecniche non sia possibile utilizzare la normale procedura informatica. Sul registro di emergenza sono riportate la causa, la data e l'ora di inizio dell'interruzione nonché la data e l'ora del ripristino della funzionalità del sistema.

2. Qualora l'impossibilità di utilizzare la procedura informatica si prolunghi oltre ventiquattro ore, per cause di eccezionale gravità, il responsabile per la tenuta del protocollo può autorizzare l'uso del registro di emergenza per periodi successivi di non più di una settimana. Sul registro di emergenza vanno riportati gli estremi del provvedimento di autorizzazione.

3. Per ogni giornata di registrazione di emergenza e' riportato sul registro di emergenza il numero totale di operazioni registrate manualmente.

4. La sequenza numerica utilizzata su un registro di emergenza, anche a seguito di successive interruzioni, deve comunque garantire l'identificazione univoca dei documenti registrati nell'ambito del sistema documentario dell'area organizzativa omogenea.

5. Le informazioni relative ai documenti protocollati in emergenza sono inserite nel sistema informatico, utilizzando un'apposita funzione di recupero dei dati, senza ritardo al ripristino delle funzionalità del sistema. Durante la fase di ripristino, a ciascun documento registrato in emergenza viene attribuito un numero di protocollo del sistema informatico ordinario, che provvede a mantenere stabilmente la correlazione con il numero utilizzato in emergenza.



e) determinazione dei metadati da associare ai documenti soggetti a registrazione particolare individuati, assicurando almeno quelli obbligatori previsti per il documento informatico dall'Allegato 5 alle Linee Guida;

f) i registri particolari individuati per la gestione del trattamento delle registrazioni particolari 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, riconosciuti da una norma;

4. relativamente alle azioni di classificazione e selezione:

a) il piano di classificazione adottato dall'Amministrazione, con l'indicazione delle modalità di aggiornamento, integrato con le informazioni relative ai tempi, ai criteri e alle regole di selezione e conservazione, con riferimento alle procedure di scarto;

5. relativamente alla formazione delle aggregazioni documentali:

a) le modalità di formazione, gestione e archiviazione dei fascicoli informatici e delle aggregazioni documentali informatiche con l'insieme minimo dei metadati ad essi associati;

6. relativamente ai flussi di lavorazione dei documenti in uso:

a) la descrizione dei flussi di lavorazione interni all'Amministrazione, anche mediante la rappresentazione formale dei processi attraverso l'uso dei linguaggi indicati da AgID, applicati per la gestione dei documenti ricevuti, inviati o ad uso interno;

⁵⁸ DPR 445-2000 Art. 53 Registrazione di protocollo

5. Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici. Ne sono esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione.



7. relativamente alle misure di sicurezza e protezione dei dati personali adottate:

a) le opportune misure tecniche e organizzative per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio anche in materia di protezione dei dati personali;

8. relativamente alla conservazione:

a) per le Pubbliche Amministrazioni il piano di conservazione è allegato al manuale di gestione documentale, con l'indicazione dei tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione ed eventualmente scartate;

b) per i soggetti diversi dalle Pubbliche Amministrazioni che sono sprovvisti di piano di conservazione, qualora si renda necessario redigere un Manuale di gestione per la complessità della struttura organizzativa e della documentazione prodotta, dovrebbero essere definiti i criteri di organizzazione dell'archivio, di selezione periodica e di conservazione dei documenti, ivi compresi i tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione ed eventualmente scartate.”

Rispetto alle precedenti regole tecniche, nelle nuove Linee guida i contenuti che deve avere il manuale di gestione sono molto simili, anche se sono presenti alcune novità.

La principale è sicuramente legata a dare maggiore evidenza nel documento rispetto alla scelta e valutazione periodica d'interoperabilità dei formati (punto 2), a dimostrazione che il processo di riversamento sarà un tema molto sentito in futuro.

Altra importante novità è legata al processo di conservazione che non è più contenuta all'interno del manuale di gestione documentale, ma contenuta in un piano di conservazione apposito che è allegato al manuale stesso.



L'ultima importante novità è legata alla pubblicità del manuale, prevista, ora, non in maniera generica sul sito istituzionale, ma all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente"

4. Trasferimento al sistema di conservazione

La fase di gestione documentale termina con il trasferimento dei documenti informatici e delle aggregazioni documentali informatiche al sistema di conservazione.

Il trasferimento deve avvenire in conformità alla normativa vigente e al piano di conservazione, inoltre, aspetto molto importante, il trasferimento ad un sistema di conservazione di documenti informatici o aggregazioni documentali informatiche che fanno parte di archivi sia pubblici che privati dichiarati di interesse storico, è assoggettato all'obbligo di comunicazione, in ottemperanza al codice dei Beni Culturali, agli organi competenti, i quali, in caso di affidamento esterno devono preventivamente autorizzare lo stesso.

In questa fase è importante una prima operazione di selezione e scarto dei documenti da trasferire al sistema di conservazione, in modo da selezionare solo quelli dove esiste un obbligo, non andando ad appesantire il sistema anche con documenti non necessari ai fini della conservazione.



Capitolo Quinto: Conservazione

1. Il sistema, il modello ed il processo di conservazione

Tralasciando alcune osservazioni prettamente giuridiche (legate principalmente alle modifiche al CAD intervenute con D.Lgs 217/2017 e con il successivo DL 76/2020) possiamo comunque affermare che, in tema di conservazione, le Linee guida di AgID intervengono aggiornando, migliorando e chiarendo numerosi aspetti della gestione documentale e della conservazione sia per le PA italiane che per i privati. Viene innanzitutto confermata la natura del sistema di conservazione quale insieme di regole, procedure e tecnologie strutturate in modo tale da garantire le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità ai documenti informatici singoli o organizzati all'interno di fascicoli, serie o interi archivi.⁵⁹

In particolare le Linee guida identificano gli oggetti digitali ai quali assicurare tutte le operazioni legate al processo di conservazione a partire dalla presa in carico, fino allo scarto, ovvero:

- a) i documenti informatici e i documenti amministrativi informatici con i metadati ad essi associati;
- b) le aggregazioni documentali informatiche (fascicoli e serie) con i metadati ad esse associati contenenti i riferimenti che univocamente identificano i singoli oggetti documentali che costituiscono le aggregazioni medesime, nel rispetto di quanto indicato per le Pubbliche Amministrazioni nell'articolo 67, comma 2, del DPR 445/200042 e art. 44, comma 1-bis, CAD;
- c) gli archivi informatici con i metadati associati⁶⁰.

Con questo elenco si evidenzia ancora una volta, come sia

⁵⁹ Foglia L. – Lisi A., *Conservazione dei documenti, ecco tutte le regole nelle linee guida AgID*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/conservazione-dei-documenti-ecco-tutte-le-regole-nelle-linee-guida-igid/>

⁶⁰ cfr Adeguamento delle Linee Guida a seguito della determinazione AGID 371-2021



fondamentale la conservazione, non solo dei singoli documenti digitali, ma, soprattutto, delle aggregazioni documentali informatiche garantendo così il vincolo archivistico esistente tra i singoli documenti.

Infatti, ai sensi dell'art 44, comma 1-bis del Cad⁶¹ la Pubblica Amministrazione deve trasferire al sistema di conservazione:

- 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.

In relazione al modello da attuare per realizzare il processo di conservazione le Pubbliche Amministrazioni, in ottemperanza all'art 34 comma 1-bis del Cad⁶² possono :

- a) realizzare il processo di conservazione all'interno della propria struttura organizzativa;

⁶¹ CAD – Art 44 Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici 1-bis. Il sistema di gestione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni è gestito da un responsabile che opera d'intesa con il dirigente dell'ufficio di cui all'articolo 17 del presente Codice, il responsabile del trattamento dei dati personali di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ove nominato, e con il responsabile del sistema della conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza. Almeno una volta all'anno il responsabile della gestione dei documenti informatici provvede a trasmettere al sistema di conservazione i fascicoli e le serie documentarie anche relative a procedimenti non conclusi

⁶² CAD Art 34 - Norme particolari per le pubbliche amministrazioni

1-bis. Le pubbliche amministrazioni possono procedere alla conservazione dei documenti informatici:

- a) all'interno della propria struttura organizzativa;
- b) affidandola, in modo totale o parziale, nel rispetto della disciplina vigente, ad altri soggetti, pubblici o privati ((che possiedono i requisiti di qualità, di sicurezza e organizzazione individuati, nel rispetto della disciplina europea, nelle Linee guida di cui all'art 71 relative alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici nonché in un regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici emanato da AgID, avuto riguardo all'esigenza di assicurare la conformità dei documenti conservati agli originali nonché la qualità e la sicurezza del sistema di conservazione.))



b) affidare il processo di conservazione, totalmente o parzialmente, ad un soggetto esterno;

Nel caso di affidamento del processo di conservazione ad un soggetto esterno, rispetto al vecchio modello contenuto nelle regole tecniche, per effetto della modifica dell'art 34 comma 1-bis del CAD, non è più previsto l'operazione di "accreditamento" dei soggetti esterni pubblici o privati presso AgID, ma si parla invece di un processo di "qualificazione".

In coerenza a questa evoluzione, al paragrafo 4.8 – Infrastrutture, le Linee guida prevedono che, qualora i servizi di conservazione siano erogati in modalità cloud, tale servizio deve risultare "qualificato" ai sensi della circolare AgID n. 3 del 3 aprile 2018 e conseguentemente essere presente nel "catalogo dei servizi Cloud per la PA qualificati" pubblicato nel portale della stessa AgID.

Le Linee Guida identificano poi gli standard ai quali i fornitori di servizi di conservazione si devono conformare per garantire i requisiti di qualità e sicurezza, in particolare gli standard evidenziati sono:

- ISO/IEC 27001 Information security management systems – Requirement
- ISO 14721 OAIS – Open Archival Information S (Open Archival Information System) - Sistema informativo aperto per l'archiviazione),
- Raccomandazioni ETSI TS 101 533-1 v. 1.2.1, Requisiti per realizzare e gestire sistemi sicuri e affidabili per la conservazione elettronica delle informazioni

Le modifiche al CAD e alle Linee guida si sono rese necessarie a seguito dei commenti che la Commissione UE ha effettuato alla precedente bozza di testo e, in particolar modo, al suo richiamo all'accreditamento dei conservatori in quanto percepito come un'indebita limitazione alla libera circolazione dei dati sul territorio europeo (in violazione del Regolamento UE 2018/1807 relativo a un



quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea) e alla libera prestazione dei servizi da parte dei prestatori di altro stato membro (in violazione della Direttiva 2001/31/UE sul commercio elettronico). I commenti in sede europea sull'accREDITAMENTO dei conservatori italiani, però, non possono arrivare a elidere la necessità di mantenere rigidi ed elevati i requisiti organizzativi, di qualità e sicurezza per l'erogazione dei servizi di conservazione dei dati, delle informazioni e dei documenti digitali alle PA italiane, garantendo un controllo preventivo dei soggetti che erogano tali servizi⁶³.

In particolare, il nuovo disposto dell'art 34 comma 1-bis del CAD prevede l'emanazione di un apposito regolamento da parte di AgID che individuerà i requisiti organizzativi, di qualità e di sicurezza a cui i conservatori dovranno attenersi per ottenere la qualificazione, andando a sostituire quelli attuali contenuti nella circolare AgID 65/2014.

Il Sistema di conservazione sviluppa il processo di conservazione attraverso il trattamento dei seguenti oggetti:

- a) pacchetto di versamento
- b) pacchetto di archiviazione
- c) pacchetto di distribuzione

In particolare il processo di conservazione prevede la presa in carico del pacchetto di versamento verificando la coerenza degli oggetti digitali contenuti, con le modalità indicate nel manuale di conservazione, con particolare riferimento ai formati utilizzati.

A seguito della verifica il sistema può generare, un rifiuto, nel caso in cui le verifiche effettuate abbiano evidenziato anomalie oppure un rapporto di versamento, nel caso la verifica termini positivamente.

⁶³ Foglia L. – Lisi A., *Conservazione dei documenti, ecco tutte le regole nelle linee guida AgID*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/conservazione-dei-documenti-ecco-tutte-le-regole-nelle-linee-guida-agid/>



Il rapporto di versamento, una volta generato, deve essere univocamente identificato nel sistema di conservazione, contenere un riferimento temporale certo ed essere sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata o avanzata dal responsabile della conservazione o dal responsabile del servizio di conservazione.

Il passo successivo è la generazione di un pacchetto di archiviazione sottoscritto anche esso con firma digitale o firma elettronica qualificata o avanzata dal responsabile della conservazione o dal responsabile del servizio di conservazione.

Le Linee guida prevedono anche la possibilità di utilizzare, ai fini della sottoscrizione del pacchetto di archiviazione il sigillo elettronico qualificato o avanzato del titolare dell'oggetto di conservazione⁶⁴ o del conservatore.

Se l'interpretazione è corretta, quindi, la sottoscrizione con firma elettronica (avanzata, qualificata o digitale) potrà avvenire solo da parte del Responsabile della conservazione; in alternativa, il Responsabile del servizio di conservazione, potrà apporre il sigillo elettronico del Conservatore o del Titolare dell'oggetto da conservare (che però dovrebbe affidare il proprio sigillo a una persona esterna alla propria organizzazione, e sembra quest'ultima essere interpretazione non allineata con lo spirito della normativa europea attualmente in vigore)⁶⁵.

La gestione del pacchetto di archiviazione deve avvenire poi sulla base dell' standard UNI 11386:2010⁶⁶ e secondo le modalità riportate nel manuale di conservazione.

Il Sistema deve essere poi in grado, su richiesta di soggetti autorizzati di generare un pacchetto di distribuzione contenete i

⁶⁴ Cfr Adeguamento delle Linee Guida a seguito della determinazione AGID 371-2021

⁶⁵ Foglia L. – Lisi A., *Conservazione dei documenti, ecco tutte le regole nelle linee guida AgID*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/conservazione-dei-documenti-ecco-tutte-le-regole-nelle-linee-guida-igid/>

⁶⁶ Cfr Adeguamento delle Linee Guida a seguito della determinazione AGID 371-2021



documenti conservati ai quali si vuole accedere, anche in questo caso le Linee guida prevedono che tale pacchetto debba essere sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata o avanzata da parte del responsabile della conservazione o del responsabile del servizio di conservazione, oppure prevedono l'apposizione, sullo stesso, del sigillo elettronico qualificato o avanzato, secondo le modalità indicate nel manuale di conservazione.

Il processo di conservazione si conclude con l'eventuale scarto del pacchetto di archiviazione alla scadenza dei termini fissati dalla normativa per la conservazione, questa operazione deve avvenire in conformità al piano di conservazione del titolare e secondo le modalità descritte al successivo paragrafo 5.4.

2. Il Responsabile della conservazione

Le Linee guida, seguendo il principio di accountability, in merito ai ruoli individuati nel processo di conservazione, non apportano particolari novità rispetto a quelli definiti con le Regole tecniche.

I ruoli individuati nel processo di conservazione all'interno delle Linee guida sono:

- a) Titolare dell'oggetto della conservazione⁶⁷;
- b) Produttore dei Pacchetti di Versamento⁶⁸;
- c) Utente abilitato⁶⁹;
- d) Responsabile della conservazione⁷⁰
- e) Conservatore⁷¹.

⁶⁷ Soggetto produttore degli oggetti di conservazione.

⁶⁸ Persona fisica, di norma diversa dal soggetto che ha formato il documento, che produce il pacchetto di versamento ed è responsabile del trasferimento del suo contenuto nel sistema di conservazione. Nelle pubbliche amministrazioni, tale figura si identifica con il responsabile della gestione documentale.

⁶⁹ Persona, ente o sistema che interagisce con i servizi di un sistema di gestione informatica dei documenti e/o di un sistema per la conservazione dei documenti informatici, al fine di fruire delle informazioni di interesse.

⁷⁰ Soggetto che definisce e attua le politiche complessive del sistema di conservazione e ne governa la gestione con piena responsabilità ed autonomia.



Tra i vari ruoli sopra riportati, quello del responsabile della conservazione assume una particolare importanza in quanto rappresenta la figura che definisce e attua le politiche del sistema di conservazione ed è responsabile della gestione dello stesso.

Le Linee guida ribadiscono che l'espletamento delle sue funzioni deve avvenire in piena autonomia, possiamo tradurre il concetto di autonomia sia dal punto di vista decisionale e quindi in riferimento ad eventuali subordinazioni gerarchiche, sia dal punto di vista economico e quindi la dotazione di una apposita ed opportuna capacità di spesa per far fronte alla gestione del sistema di conservazione.

Il responsabile della conservazione si trova ad operare con diversi soggetti quali: il responsabile per il trattamento dei dati, il responsabile della sicurezza, il responsabile dei sistemi informativi e, nel caso di Pubbliche Amministrazioni, anche il responsabile della gestione documentale.

A seconda che l'ambito di operatività sia la Pubblica Amministrazione o soggetti privati, la figura del responsabile della conservazione può essere ricoperta con modalità differenti:

- Nel caso della Pubblica Amministrazione il responsabile della conservazione deve essere un ruolo previsto all'interno dell'organigramma e ricoperto da un dirigente (a ribadire l'autonomia che deve avere la figura) oppure da un funzionario interno formalmente designato ed in possesso di adeguate competenze sia in ambito giuridico ma anche in ambito informatico e archivistico; tale ruolo può essere svolto anche dal responsabile della gestione documentale o dal coordinatore ove nominato.

⁷¹ Soggetto pubblico o privato che svolge attività di conservazione dei documenti informatici.



- Nel caso invece di privati il ruolo di responsabile della conservazione può essere svolto anche da soggetti esterni purché in possesso di idonee competenze anche in questo caso in ambito sia giuridico che informatico e archivistico purché sia diverso dal soggetto conservatore, anche in questo caso a ribadire la sua caratteristica di autonomia.

Le Linee guida riportano l'elenco preciso dei compiti assegnati al responsabile della conservazione, in particolare egli:

- a) definisce le politiche di conservazione e i requisiti funzionali del sistema di conservazione, in conformità alla normativa vigente e tenuto conto degli standard internazionali, in ragione delle specificità degli oggetti digitali da conservare (documenti informatici, aggregazioni informatiche, archivio informatico), della natura delle attività che il Titolare dell'oggetto di conservazione svolge e delle caratteristiche del sistema di gestione informatica dei documenti adottato;
- b) gestisce il processo di conservazione e ne garantisce nel tempo la conformità alla normativa vigente;
- c) genera e sottoscrive il rapporto di versamento, secondo le modalità previste dal manuale di conservazione;
- d) genera e sottoscrive il pacchetto di distribuzione con firma digitale o firma elettronica qualificata, nei casi previsti dal manuale di conservazione;
- e) effettua il monitoraggio della corretta funzionalità del sistema di conservazione;
- f) effettua la verifica periodica, con cadenza non superiore ai cinque anni, dell'integrità e della leggibilità dei documenti informatici e delle aggregazioni documentarie degli archivi;
- g) al fine di garantire la conservazione e l'accesso ai documenti informatici, adotta misure per rilevare tempestivamente l'eventuale degrado dei sistemi di memorizzazione e delle registrazioni e, ove



necessario, per ripristinare la corretta funzionalità; adotta analoghe misure con riguardo all'obsolescenza dei formati;

h) provvede alla duplicazione o copia dei documenti informatici in relazione all'evolversi del contesto tecnologico, secondo quanto previsto dal manuale di conservazione;

i) predispone le misure necessarie per la sicurezza fisica e logica del sistema di conservazione come previsto dal par. 4.11 – Selezione e scarto – delle Linee guida;

j) assicura la presenza di un pubblico ufficiale, nei casi in cui sia richiesto il suo intervento, garantendo allo stesso l'assistenza e le risorse necessarie per l'espletamento delle attività al medesimo attribuite;

k) assicura agli organismi competenti previsti dalle norme vigenti l'assistenza e le risorse necessarie per l'espletamento delle attività di verifica e di vigilanza;

l) provvede per le amministrazioni statali centrali e periferiche a versare i documenti informatici, le aggregazioni informatiche e gli archivi informatici, nonché gli strumenti che ne garantiscono la consultazione, rispettivamente all'Archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato territorialmente competenti, secondo le tempistiche fissate dall'art. 41, comma 1, del Codice dei beni culturali;

m) predispone il manuale di conservazione e ne cura l'aggiornamento periodico in presenza di cambiamenti normativi, organizzativi, procedurali o tecnologici rilevanti.

Il responsabile della conservazione può delegare, in tutto o in parte ad altri soggetti le attività sopra riportate ad eccezione, come espressamente stabilito dalla Linee guida, della predisposizione del manuale di gestione, il quale, a causa dell'importanza che riveste nello stabilire i criteri e le regole a cui l'intero processo di conservazione si deve conformare, non può essere delegato, ma è compito esclusivo del responsabile della conservazione.



Anche in caso di delega delle attività, la responsabilità giuridica generale dei processi di conservazione, rimane comunque in capo al responsabile della conservazione, che è chiamato sempre, in ogni caso, a svolgere l'attività di verifica e controllo sui servizi affidati in outsourcing, *restando quindi comunque responsabile per la cosiddetta "culpa in eligendo e culpa in vigilando"*⁷².

Ulteriore novità contenute nelle Linee guida in merito al responsabile della conservazione è contenuta nella disposizione che prevede che il suo nominativo oltre ai suoi riferimenti siano indicati nelle specifiche del contratto o della convenzione di servizio con il conservatore.

3. Il Manuale di conservazione

Il manuale di conservazione è lo strumento principale con cui il responsabile della conservazione determina il funzionamento dell'intero processo di conservazione.

Si tratta di un documento molto complesso che deve descrivere minuziosamente l'intero processo di conservazione a partire dalla descrizione dell'organizzazione passando per l'identificazione dei soggetti coinvolti e i rispettivi ruoli, fino a descrivere il modello, il processo, comprese le architetture ed infrastrutture coinvolte, e le misure di sicurezza adottate.

In particolare è previsto dalle Linee guida che al suo interno il manuale di conservazione debba riportare:

a) 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;

⁷² Foglia L. – Lisi A., *Conservazione dei documenti, ecco tutte le regole nelle linee guida AgID*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/conservazione-dei-documenti-ecco-tutte-le-regole-nelle-linee-guida-agid/>



- b) la struttura organizzativa comprensiva delle funzioni, delle responsabilità e degli obblighi dei diversi soggetti che intervengono nel processo di conservazione;
- c) 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;
- d) la descrizione delle modalità di presa in carico di uno o più pacchetti di versamento, comprensiva della predisposizione del rapporto di versamento;
- e) la descrizione del processo di conservazione e del trattamento dei pacchetti di archiviazione;
- f) la modalità di svolgimento del processo di esibizione e di esportazione dal sistema di conservazione con la produzione del pacchetto di distribuzione;
- g) 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;
- h) 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;
- i) la descrizione delle procedure per la produzione di duplicati o copie;
- j) 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;
- k) le modalità con cui viene richiesta la presenza di un pubblico ufficiale, indicando anche quali sono i casi per i quali è previsto il suo intervento;



l) le normative in vigore nei luoghi dove sono conservati gli oggetti digitali.

Il manuale di conservazione deve essere un documento informatico adottato con provvedimento formale da parte del responsabile della conservazione e deve essere poi pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente, in una apposita sezione chiaramente identificabile, al pari del manuale di gestione documentale.

Le Pubbliche Amministrazioni, in caso di affidamento del servizio di conservazione a soggetto esterno, possono descrivere, nel proprio manuale, le attività del processo di conservazione affidate al conservatore oppure rinviare alla loro descrizione contenuta nel manuale del conservatore esterno.

All'interno del manuale o in allegato ad esso resta fermo per le Pubbliche Amministrazioni individuare e pubblicare anche le seguenti informazioni:

- tempi di versamento;
- tipologie di documenti trattati;
- metadati;
- modalità di trasmissione dei pacchetti di versamento
- tempistiche di selezione dei documenti informatici

4. Selezione e scarto nel sistema di conservazione

La fase di vita del documento informatico si esaurisce con l'eventuale operazione di selezione e scarto⁷³, operazione attraverso la quale i documenti che hanno esaurito la loro rilevanza ai fini giuridico amministrativi e storico culturale possono essere definitivamente cancellati.

⁷³ Operazione con cui si eliminano definitivamente, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, i documenti ritenuti non più rilevanti ai fini giuridico-amministrativo e storico culturale.



le Linee guida dedicano a questo delicato tema il loro ultimo paragrafo con l'intento di agevolare gli utenti descrivendo in maniera puntuale le varie fasi di tale processo.

Il primo importante richiamo contenuto è relativo al fatto che le operazioni di selezione e scarto devono essere eseguite nel rispetto della normativa sui beni culturali inoltre è evidenziato che i pacchetti di archiviazione, oggetto dell'operazione di scarto, sono definiti dal titolare dell'oggetto di conservazione e, nel caso delle Pubbliche Amministrazioni individuati anche nel piano di conservazione.

Il processo si articola per fasi:

PRIMA FASE: Il responsabile della conservazione, in linea con le richieste del titolare dell'oggetto di conservazione o nel caso di Pubbliche Amministrazioni, con il piano di conservazione, genera l'elenco dei pacchetti di conservazione contenenti i documenti che, nel rispetto dei termini temporali stabili per la loro conservazione, possono essere oggetto di scarto.

Nel caso di affidamento all'esterno la generazione dei pacchetti di conservazione è effettuata dal responsabile del servizio di conservazione ed inviato al responsabile della conservazione.

Il responsabile della conservazione comunica tale elenco al responsabile della gestione documentale o, ove nominato, al coordinatore della gestione documentale.

SECONDA FASE: in caso di archivi pubblici o archivi privati dichiarati di interesse storico particolarmente importante l'autorizzazione è rilasciata ai sensi della normativa vigente in tema di beni culturali, inoltre lo scarto di pacchetti di archiviazione contenenti documenti e/o dati sottratti alla libera consultabilità devono essere autorizzati dal Ministero dell'interno.

TERZA FASE: Il titolare dell'oggetto di conservazione, una volta avuta l'autorizzazione provvede alla distruzione dei pacchetti di archiviazione, oppure, in caso di affidamento esterno del servizio di



conservazione, provvede ad inviare l'elenco al conservatore per procedere allo scarto.

QUARTA FASE: i pacchetti di archiviazione vengono distrutti dal sistema di conservazione e l'operazione viene tracciata dal sistema mediante la produzione di appositi metadata che descrivono, oltre alle informazioni sullo scarto, anche gli estremi della richiesta di nulla osta allo scarto e il conseguente provvedimento autorizzatorio.

La distruzione avrà completa efficacia al momento dell'aggiornamento anche delle copie di sicurezza del sistema (i documenti e le aggregazioni documentali oggetto di scarto devono essere distrutte anche su eventuali altri sistemi gestiti dal titolare dell'oggetto di conservazione).

QUINTA FASE:

Il titolare dell'oggetto di conservazione notifica l'esito della procedura di scarto agli organi preposti alla tutela dei beni culturali di cui alla fase 2 ed eventualmente anche al Ministero dell'interno in caso di eliminazione dei pacchetti di archiviazione contenenti documenti e/o dati di carattere riservato.



Capitolo Sesto: Considerazioni finali

Le Linee Guida si trovano a vedere la luce in un momento in cui la digitalizzazione all'interno della Pubblica Amministrazione sta subendo una forte accelerazione anche dovuta alla recente epidemia da Sars-Cov2 che sta interessando non solo il nostro paese.

Proprio in relazione all'emergenza è stato subito evidente a tutti che solo chi aveva con previdenza negli anni precedenti organizzato correttamente il proprio sistema documentario (non limitandosi quindi al formale utilizzo del registro informatico di protocollo e all'adozione altrettanto formale di un manuale di gestione) è stato in grado di reagire senza traumi, senza perdite di informazioni e in qualche giorno all'improvvisa e indispensabile fase di isolamento e di chiusura dei luoghi pubblici e degli spazi di lavoro condiviso⁷⁴.

Al contrario, le Pubbliche Amministrazioni, ma anche i privati, che non avevano colto la portata strategica dei progetti di riorganizzazione del proprio sistema documentario, si sono ritrovati, con l'emergenza, a gestire e garantire la continuità del proprio operato con molte più difficoltà, improvvisando soluzioni dettate dalla situazione contingente e non inserite in un vero e proprio piano di sviluppo.

L'importanza strategica della gestione documentale all'interno di una organizzazione deve essere quindi colta come un asset prioritario della stessa per gli effetti positivi che una corretta gestione può portare ma anche e soprattutto per i problemi che, al contrario, una gestione sbagliata può causare all'organizzazione.

Nella Pubblica Amministrazione questo aspetto diviene ancor più importante, anche se ancora il tema non è considerato dal vertice

⁷⁴ **Mariella Guercio**, *Sistemi documentari, come si son comportati privati e PA durante il coronavirus*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/sistemi-documentari-come-si-son-comportati-privati-e-pa-durante-il-coronavirus/>



politico, tranne rarissimi casi, una attività principale della vita dell'organizzazione.

Questa poca attenzione, purtroppo, si traduce di fatto con pochi investimenti in termini economici ma soprattutto in termini di formazione e valorizzazione del personale chiamato ad occuparsene.

Una nota positiva è possibile riscontrarla nella recente versione 1.1 del Syllabus "Competenze digitali per la PA"⁷⁵ nell'area di competenza denominata "Dati, informazioni e documenti", si evidenzia come *"la normativa oltre a definire il significato di documento informatico o documento elettronico, introduce regole per la formazione, gestione, conservazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici a cui ogni amministrazione è tenuta ad adeguare la propria gestione documentale. Ad ogni dipendente è richiesta, pertanto, la conoscenza di queste regole e la capacità di applicarle ai fini della corretta produzione, gestione e valutazione del documento informatico nonché di un uso consapevole di strumenti quali le firme elettroniche o le marche temporali e delle modalità di fascicolazione e gestione archivistica"*⁷⁶

Le conoscenze basi della tematica però potrebbe essere maggiormente richiesta in termini di skills all'interno delle competenze riferite all'area base rispetto che essere richiesta per livelli più elevati.

Infatti nella scheda relativa alle conoscenze e abilità, che ogni dipendente deve avere per rispondere al descrittore delle competenze *"produrre, valutare e gestire i documenti informatici"* (tabella 4), la conoscenza di temi fondamentali quali la classificazione, la

⁷⁵ documento che descrive l'insieme minimo delle conoscenze e abilità che ogni dipendente pubblico, non specialista IT, dovrebbe possedere per partecipare attivamente alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione.

⁷⁶Competenze digitali per la PA disponibile su <https://www.competenzedigitali.gov.it/syllabus/dati-informazioni-e-documenti-informatici.html>



fascicolazione e l'utilizzo dei metadati interessa un livello troppo avanzato e non rappresenta una conoscenza di base che la maggior parte dei dipendenti dovrebbe avere vista l'importanza e la centralità che il tema ricopre all'interno della creazione e gestione del sistema documentale della Pubblica Amministrazione.

Produrre e riconoscere la validità di un documento informatico. Acquisire, gestire e conservare appropriatamente documenti informatici.	
Livello di padronanza BASE	<ul style="list-style-type: none">• Conoscere il significato di documento informatico e di documento elettronico; conoscere le diverse modalità di formazione del documento informatico e le sue caratteristiche;• Conoscere il valore legale del documento informatico;• Conoscere il valore legale della firma digitale e del timbro digitale;• Conoscere l'esistenza e le funzionalità principali dei sistemi di protocollo informatico.
Livello di padronanza INTERMEDIO	<ul style="list-style-type: none">• Riconoscere i formati accettati per un documento informatico;• Conoscere i diversi tipi di firme elettroniche e il diverso valore giuridico e probatorio che caratterizza il documento informatico a cui possono essere associate;• Conoscere le funzionalità principali dei sistemi di gestione documentale;• Conoscere il significato di valore temporale del documento informatico, l'esistenza delle marche temporali e di altri riferimenti temporali opponibili a terzi;• Conoscere le caratteristiche della validazione temporale di un documento informatico;• Conoscere i fondamenti della conservazione digitale;• Saper scegliere i formati documentali le cui caratteristiche tecniche garantiscono l'accessibilità dei documenti pubblicati on-line sui siti web istituzionali delle amministrazioni;• Conoscere il significato e il valore legale del sigillo elettronico.
Livello di	<ul style="list-style-type: none">• Conoscere il tema della classificazione, della fascicolazione e dell'utilizzo dei metadati in



padronanza AVANZATO	relazione ai documenti e ai fascicoli informatici; • Conoscere le caratteristiche principali e le implicazioni derivanti dalla corretta gestione archivistica e successiva conservazione dei documenti informatici; • Conoscere l'obbligo di consentire l'accesso ai documenti informatici da parte dei soggetti interessati.
----------------------------	---

Tabella 4 - Syllabus "competenze digitali per la PA" area 1.2 classificazione, della fascicolazione e dell'utilizzo dei metadati

L'auspicio è che la conoscenza del processo documentale e quindi la piena applicazione delle Linee guida, diventi un comportamento organizzativo stabile e non sia relegata a un mero formalismo di adeguamento alla normativa.

Inoltre, come evidenziato anche in precedenza, l'evoluzione tecnologica comporterà sempre più la necessità di effettuare riversamenti di formati ed evoluzione dei sistemi, sia tecnologici che organizzativi, al fine di superare il problema dell'obsolescenza tecnologica.

Tali processi ed operazioni richiedono una congrua programmazione e determinano un notevole impatto, non solo organizzativo, ma anche e soprattutto economico, facendo sì che il tema, nei prossimi anni, diverrà centrale nell'attività delle organizzazioni.

Le Amministrazioni quindi che costruiranno fin da subito un processo virtuoso si troveranno avvantaggiate in futuro, al contrario, le Amministrazioni che non avranno questo virtuosismo potrebbero trovarsi, nel giro di qualche anno, a gestire problematiche che in alcuni casi potrebbero avere anche profili disastrosi dal punto di vista del mantenimento di una corretta gestione documentale.



Adeguamento delle Linee Guida a seguito della determinazione AGID 371-2021

L'AGID con determinazione numero 371 del 17/05/2021, pubblicata sul proprio sito istituzionale il giorno successivo, ha aggiornato le Linee Guida posticipando la data di entrata in vigore delle stesse al 1 gennaio 2022.

L'aggiornamento è avvenuto, come anche descritto al paragrafo 2 del presente testo, in funzione del principio di condivisione nella formulazione degli interventi legislativi, soprattutto in campi tecnici, con i soggetti che poi saranno chiamati alla loro attuazione, al fine di permetterne una migliore e più agevole applicazione.

Infatti, nonostante il testo delle Linee Guida, fosse già stato oggetto di consultazione pubblica dal 17 ottobre al 16 novembre 2019, ai sensi dell'articolo 71 del decreto legislativo n. 82/2005, come integrato e modificato dal D. Lgs. 217/2017, a seguito di numerose interlocuzioni e richieste di modifica provenienti da associazioni di categoria e Amministrazioni, riguardanti in particolar modo l'Allegato 5 "Metadati" e l'Allegato 6 "Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati", AGID ha ritenuto opportuno recepire le richieste di modifica ricevute proprio al fine di agevolare il processo di adeguamento alle nuove disposizioni.

AGID, inoltre, ha ritenuto necessario posticipare, contestualmente, la data di entrata in vigore delle stesse al fine di consentire ai soggetti pubblici e ai soggetti privati di potersi adeguare alle modifiche introdotte con la determinazione 371-2021.

Tali modifiche, come anticipato, riguardano l'allegato 5 "Metadati" e l'allegato 6 "Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati", ed in piccolissima parte anche le LINEE GUIDA al fine di correggere alcuni errori materiali contenuti nel testo delle stesse.

In particolare le modifiche alle LINEE GUIDA riguardano principalmente:



- il paragrafo 2.1.1. "Formazione del documento informatico" con l'eliminazione dell'ottavo capoverso " La certezza dell'autore è la capacità di poter associare in maniera certa e permanente il soggetto che ha sottoscritto il documento stesso", cercando così di non creare confusione con quanto indicato all'art 65 del CAD.
- Il paragrafo 3.3 "Aggregazioni documentali informatiche" attraverso lo spostamento del paragrafo 3.3.4 "Archivio informatico" all'interno del paragrafo 3.5 "Manuale di gestione documentale" al punto 7, uniformando così in tale paragrafo i contenuti dello stesso Manuale di gestione documentale
- Il paragrafo 4.1 "Sistema di conservazione", eliminando al secondo capoverso la lettera c) "gli archivi informatici con i metadati associati", andando così a eliminare la distinzione tra documenti informatici - aggregazioni documentali, che restano nel testo, con gli archivi informatici.
- Il paragrafo 4.7 "Processo di conservazione" andando a riformulare, al secondo capoverso le lettere f),g),h) nel seguente modo:
 - "f) la preparazione, la sottoscrizione con firma digitale o firma elettronica - qualificata o avanzata - del responsabile della conservazione o del responsabile del servizio di conservazione o con il sigillo elettronico - qualificato o avanzato - apposto dal conservatore esterno, nonché la gestione del pacchetto di archiviazione sulla base delle specifiche della struttura dati indicate dallo standard UNI 11386 e secondo le modalità riportate nel manuale di conservazione"; nella nuova riformulazione è stato eliminato la possibilità di apposizione del sigillo elettronico da parte del titolare dell'oggetto di archiviazione, facendo così chiarezza sui soggetti che intervengono nel processo di



preparazione e gestione del pacchetto di versamento⁷⁷, è stato inoltre eliminato il riferimento alla versione 2010 della UNI11386, non specificando la nuova versione e quindi lasciando intendere di riferirsi all'ultima versione approvata cioè la 2020 come già evidenziato da Agid con una errata corregge in data 1 ottobre 2020.

- “g) ai fini dell’esibizione richiesta dall’utente la preparazione e la sottoscrizione con firma digitale o firma elettronica qualificata o avanzata del responsabile della conservazione o del responsabile del servizio di conservazione, oppure l'apposizione del sigillo elettronico qualificato o avanzato, secondo le modalità indicate nel manuale di conservazione, di pacchetti di distribuzione che possono contenere parte, uno o più pacchetti di archiviazione”; nella nuova riformulazione è specificato il fatto che, ai fini dell’esibizione, il pacchetto di distribuzione può contenere anche solo una parte del pacchetto di archiviazione, coincidere con esso oppure contenerne più di uno a seconda della richiesta di esibizione effettuata.
- “h) ai soli fini della interoperabilità tra sistemi di conservazione, la produzione di pacchetti di distribuzione coincidenti con i pacchetti di archiviazione o comunque contenenti pacchetti di archiviazione generati sulla base delle specifiche della struttura dati indicate dallo standard UNI 11386 e secondo le modalità riportate nel manuale di

⁷⁷ Le modifiche alle Linee Guida – disponibile su https://anorc.eu/attivita/linee-guida-agid-sul-documento-informatico-modificate-e-rinviate-al-1-gennaio-2022/?cli_action=1629817610.501



conservazione"; nella nuova riformulazione è indicata espressamente la struttura del pacchetto di archiviazione i quali devono essere conformi alle specifiche dello standard UNI 11386 e generati secondo le modalità descritte nel Manuale di Gestione.

- Il paragrafo 4.11 "Selezione e scarto dei documenti informatici", nei capoversi dal sesto al nono, è stato riformulato nel seguente modo:

"Il Titolare dell'oggetto di conservazione, una volta ricevuta l'autorizzazione, che può essere concessa anche solo su una parte dell'elenco proposto, procede alla distruzione dei pacchetti di archiviazione. Nel caso di affidamento esterno del servizio di conservazione, il Titolare dell'oggetto di conservazione, una volta ricevuta l'autorizzazione, che può essere concessa anche solo su una parte dell'elenco proposto, provvede a trasmetterlo al conservatore affinché provveda alla distruzione dei pacchetti di archiviazione. L'operazione di scarto viene tracciata sul sistema mediante la produzione delle informazioni essenziali sullo scarto, inclusi gli estremi della richiesta di nulla osta allo scarto e il conseguente provvedimento autorizzatorio."; in realtà la modifica essenziale riguarda il capoverso 8 nel quale è stata eliminata la disposizione relativa al tracciamento tramite metadati dell'operazione di scarto, lasciando la tracciatura solamente mediante informazioni essenziali relativi allo scarto stesso.

Le modifiche apportate all'allegato 5 Metadati, riguardano una maggiore definizione dei metadati riferiti a ciascuna tipologia andando ad introdurre nuovi sottocampi oltre che ampliando il numero di valori ammessi.

In particolare è stato aggiunto, per le diverse tipologie:

- l'informazione relativa all'ora dell'operazione di modifica;



- ulteriori ruoli quali: Produttore, Responsabile della Gestione Documentale, Responsabile del Servizio di Protocollo, Soggetto che effettua la registrazione, nelle informazioni relative ai soggetti;
- il metadato relativo al nome del documento/file;

Inoltre sono state rese obbligatorie le informazioni contenute nei sottocampi relativi al codice fiscale per le persone fisiche ed alla partita iva per le persone giuridiche ed al tempo di conservazione.

Le modifiche apportate all'allegato 6 Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi protocollati, riguardano in particolare:

- l'aggiunta al paragrafo 1 "Scopo ed ambito di applicazione" della seguente espressione: "preservando, fino al completamento della comunicazione tra AOO basata su cooperazione applicativa, la modalità di inoltro tramite posta elettronica fatta salva l'esigenza di attuare quanto indicato nell'Appendice C", andando così a disciplinare l'uso della posta elettronica, attraverso le modalità descritte nella nuova appendice dedicata all'argomento e contrassegnata con la lettera "C". Dal testo si evince che tale modalità sarà utilizzabile fino al completamento della cooperazione applicativa per poi lasciare spazio solo a quest'ultima modalità.
- la specificazione che l'Amministrazione deve utilizzare le informazioni contenute all'interno dell'indice IPA per indicare le informazioni relative all'Amministrazione mittente e destinataria ed al codice AOO, determinando così, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, una maggiore attenzione e precisione relativamente alle informazioni pubblicate all'interno dell'IPA.
- Nell'appendice B sono state specificate maggiormente le operazioni relative all'implementazione delle interfacce di servizio dei Web Services Description Language relative al protocollo-mittente e al protocollo-destinatario oltre uniformare



le soluzioni per la non ripudialità delle trasmissioni al documento operativo "Profili di interoperabilità" contenuto nelle " Linee di indirizzo sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni " emanate da AGID attraverso la circolare 1/2020.



Bibliografia

CICLOSI F., I documenti informatici dopo le nuove Linee guida AgID formazione, gestione e conservazione, Sant'arcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2021

DEODATI M., *Il nuovo procedimento amministrativo digitale*, Sant'arcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2017

GUERCIO M., *Archivistica informatica i documenti in ambiente digitale*, Città di Castello (PG), Carocci editore, 2021

PIGLIAPOCO STEFANO, *Progetto archivio Digitale. Metodologia Sistemi Professionalità*, Torre del Lago (LU), Civita editoriale, 2016

SYLLABUS "competenze digitali per la PA" ver. 1.1

SITOGRAFIA

Andrea Lisi e Silvia Riezzo, *L'evoluzione dei documenti e della memoria nella società digitale*, disponibile su <https://www.forumpa.it/pa-digitale/evoluzione-dei-documenti-e-della-memoria-nella-societa-digitale/>

Michele Iaselli, *AgID: le linee guida per i documenti informatici*, disponibile su <https://www.altalex.com/documents/news/2020/09/23/agid-linee-guida-documenti-informatici>

Giovanni Manca, *Gestione documentale, le nuove linee guida AgID: ecco tutte le regole*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/gestione-documentale-le-nuove-linee-guida-agid-ecco-tutte-le-regole/>

Giovanni Manca, *Breve storia della PA digitale: la genesi e l'evoluzione del Codice dell'Amministrazione Digitale*, disponibile su : <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/breve-storia->



[della-pa-digitale-la-genesi-e-levoluzione-del-codice-dellamministrazione-digitale/](#)

Riccardo Berti, Franco Zumerle, *Gestione documentale, tutte le novità delle linee guida AgID per imprese e professionisti*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/gestione-documentale-tutte-le-novita-delle-linee-guida-agid-per-imprese-e-professionisti/>

Luigi Foglia - Andrea Lisi, *Conservazione dei documenti, ecco tutte le regole nelle linee guida AgID*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/conservazione-dei-documenti-ecco-tutte-le-regole-nelle-linee-guida-agid/>

Luigi Foglia - Andrea Lisi, *DL Semplificazioni e conservazione dei documenti informatici delle PA: cosa cambia*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/dl-semplificazioni-e-conservazione-dei-documenti-informatici-delle-pa-cosa-cambia/>

Mariella Guercio, *Sistemi documentari, come si son comportati privati e PA durante il coronavirus*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/sistemi-documentari-come-si-son-comportati-privati-e-pa-durante-il-coronavirus/>

Mariella Guercio, *Presidio archivistico per i documenti informatici, ecco le regole per l'operatività*, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/documenti/presidio-archivistico-per-i-documenti-informatici-ecco-le-regole-per-loperativita/>

GIURISPRUDENZA

Italia

Decreto del Presidente della Repubblica, 28 dicembre 2000 n. 445 recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia di documentazione amministrativa" in Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20/01/2001



Decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 *“Codice dell’Amministrazione Digitale”*

Decreto Presidente Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2013 recante *“Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli art 40-bis, 41, 47, 57-bis e 71 del Codice dell’Amministrazione Digitale di cui al Decreto legislativo n. 82 del 2005.”* In Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12/03/2014

Decreto Presidente Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2013 recante *“Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44 , 44-bis e 71, comma 1, del Codice dell’amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.”* In Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12/03/2014

Decreto Presidente Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014 recante *“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.”* In Gazzetta Ufficiale n. 8 del 12/01/2015

AGID, *“Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici”*, pubblicate il 10/09/2020 – aggiornate a Maggio 2021

Europa

Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014 , in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE