

LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLE NUOVE LINEE GUIDA AGID SUL DOCUMENTO INFORMATICO

Paolo Tiberi (Esperto di progetti ad alta innovazione tecnologica per la PA)

Il 9 settembre 2020 sono state pubblicate¹ sul sito agid.gov.it le nuove Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici. In questo articolo cercheremo di porne in rilievo le principali novità raffrontandole con la precedente normativa.

Le linee guida sono redatte ai sensi dell'art. 71 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD – d.lgs 82/2005 e smi) ed **hanno lo scopo di aggiornare le pregresse regole tecniche così come di unificarle in un unico documento.** Nello specifico, dalla riforma del 2017 (D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217), tali regole tecniche non sono più emanate attraverso Decreto – DPCM, ma tramite “Linee guida” scritte da AgID. Queste, tuttavia, **conservano il carattere vincolante delle precedenti, andando ad applicarsi a tutte le pubbliche amministrazioni,** agli enti gestori di pubblici servizi, società a controllo pubblico, privati (per le parti di competenza) e soggetti privati che erogano servizi alla PA in ottemperanza a quanto previsto nell'art. 2 commi 2 e 3 del CAD.

Con la loro entrata in vigore, dunque, sono abrogati interamente:

- il DPCM 13 novembre 2014, contenente “Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici”;
- il DPCM 3 dicembre 2013, contenente “Regole tecniche in materia di sistema di conservazione”.

È abrogato solo in parte il DPCM 3 dicembre 2013, contenente “Regole tecniche per il protocollo informatico”. In particolare, sono ancora validi gli articoli redatti in attuazione al TUDA (Testo Unico sulla documentazione amministrativa - d.lgs. n. 445/2000):

- 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.

Le linee guida inoltre abrogano la circolare n. 60 del 23 gennaio 2013 dell'AgID in materia di “Formato e definizione dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le Pubbliche Amministrazioni” sostituendola con l'allegato 6 “Comunicazione tra AOO di documenti amministrativi protocollati” andando ad aggiornare il tema dell'interoperabilità nello scambio di comunicazioni tra PP.AA.

Lo stile delle linee guida è tuttavia radicalmente diverso rispetto ai precedenti DPCM andando a privilegiare espressioni chiare e fruibili per il lettore e, contestualmente, evitando formulazioni giuridico/burocratiche, caratterizzate da periodi essenziali ancorché completi e privi di aggettivi o avverbi.

¹ Il Comunicato relativo all'adozione delle «Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici» è stato pubblicato nella [Gazzetta Ufficiale n. 259 del 19 ottobre 2020](#).

Agli allegati è lasciato il compito di veicolare i contenuti più facilmente mutevoli - a causa dell'evoluzione tecnologica o normativa. Questi sono 6 in tutto e comprendono il Glossario dei termini e degli acronimi, l'elenco dei Formati di file e riversamento ammessi, il tema delle Certificazione di processo, gli Standard e specifiche tecniche, i Metadati, e le Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati (che va a sostituirsi alla circolare 60/2013 dell'AgID).

Le linee guida si articolano in 4 sezioni che, ad eccezione dell'introduzione, rispecchiano le tre fasi in cui consta la gestione documentale: formazione, gestione e conservazione. Nonostante la volontà di trattarli in un unico testo infatti, tali aspetti, oggetto ognuno di passate regole tecniche, hanno peculiarità ben definite e necessitano dunque di essere affrontati in sezioni separate del documento.

FORMAZIONE DEL DOCUMENTO

In questa sezione troviamo in primis il *diktat* per tutte le PP.AA. di portare a conclusione i progetti di dematerializzazione. Si ribadisce infatti che esse devono produrre la propria documentazione conformemente ai dettami di tali regole, ed al tempo stesso che le regole che inquadrano il documento amministrativo sono le medesime fornite per il documento informatico. **Si evidenzia cioè l'obbligatorietà per tutti gli enti pubblici** (e per tutti i soggetti per i quali valgono le indicazioni del CAD) **di redigere solo documentazione informatica.**

Sono inalterate nella sostanza le **4 tipologie di documento informatico**, ovvero:

- 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 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.**

Vanno tuttavia sottolineate **alcune modifiche rispetto alla formulazione del 13 novembre 2014.** In particolare, sono **introdotti i servizi cloud qualificati distinti dagli strumenti software** in conformità a quanto previsto dai dettami del Piano triennale per l'informatica nella PA. Inoltre, la terza definizione alla lettera c) subisce una riformulazione atta a renderla più chiara rispetto al passato.

Quest'ultimo aspetto è particolarmente importante in quanto è attraverso questa tipologia che la gestione documentale sta incorrendo nel suo maggior sviluppo. **L'implementazione dei servizi telematici**, infatti, attraverso **l'informatizzazione dei procedimenti ad istanza di parte**, gli strumenti e le diverse piattaforme (da PagoPA a SPID ecc.) è già ora, e nella maggior parte dei casi, **ben avviata.** Se dobbiamo fare una previsione, guardando l'evoluzione del contesto sociale, oltreché normativo, la crescita nella produzione documentale (informatica/digitale) verrà fortemente canalizzata in questa direzione.

Tuttavia, **le poche riformulazioni**, frutto del lavoro svolto da AgID di aggiornamento e omologazione del testo in relazione alla realtà normativa, organizzativa e tecnologica oggi a disposizione, **non modificano l'aspetto principale rispetto al quale le 4 tipologie documentali devono conservare i requisiti formali di autenticità, integrità e immodificabilità.**

Nelle linee guida si ribadisce infatti che **il documento informatico deve essere identificato in modo univoco e persistente** o tramite registrazione di protocollo o all'interno del Sistema di gestione informatica dei documenti (SIGID) o, infine, tramite impronta *hash*.

L'immodificabilità del documento inoltre non può mai venire meno durante i processi relativi all'accesso, alla gestione ed alla conservazione, ma tale caratteristica la si ottiene (rispecchiando in questo lo schema logico previsto già nello scorso DPCM) in modi differenti in relazione alle differenti tipologie di documento informatico.

Non sarà necessario riportare in toto tali caratteristiche, ma occorre nuovamente sottolineare lo sforzo di rendere omogeneo il testo delle linee guida al contesto attuale. Sono infatti citati gli istituti previsti dal Regolamento UE eIDAS del **sigillo elettronico qualificato** il **servizio elettronico di recapito certificato qualificato** ed il Regolamento 679/2016 sulla protezione dei dati.

Infine, si dà atto ad AgID di aver svolto un lavoro consistente rispetto alla definizione dei metadati da associare al documento informatico. È infatti stato rivisto interamente l'allegato 5.

Le copie dei documenti e la certificazione di processo

Un discorso specifico deve inoltre essere fatto per quanto riguarda le copie dei documenti. Questa sezione viene infatti arricchita dall'istituto della certificazione di processo (descritta specificatamente nell'allegato 3) non previsto precedentemente. La certificazione (normata nel CAD all'articolo 22 comma 1 bis) riguarda tutti i soggetti che producono copie informatiche di documenti analogici (PA e privati) e si riferisce primariamente alla "smaterializzazione" massiva.

La produzione della copia informatica, per avere valore, deve essere in grado di comprovare che il documento informatico risultante dal processo di copia abbia contenuto e forma identici rispetto all'originale cartaceo. Normalmente tale comprova è fornita tramite il semplice raffronto tra l'originale ed il documento informatico. Tuttavia, **qualora l'operazione di copia avvenga tramite scansioni massive** che rendono difficile, o troppo onerosa, tale operazione di raffronto, è possibile **ricorrere alla certificazione di processo.**

L'allegato 3 specifica che il ciclo di dematerializzazione massiva, per essere certificato (ovvero valevole a tutti gli effetti di legge), dovrà rispettare i seguenti requisiti:

1. avere una descrizione dell'intero processo ed essere certificato da organismo terzo in accordo agli standard ISO 9001 e ISO 27003 (questi ultimi non richiesti per le PP.AA), con campo di applicazione specifico per i servizi di progettazione e dematerializzazione massiva di documenti. È perentorio, dunque, che ogni organismo che decida di avvalersi di tale certificazione **descriva ex ante l'intero processo e ne certifichi il funzionamento.** A comprova della sua effettiva validità, prima di darne l'avvio dovrà essere predisposto un test su alcune copie campione. Di **tale test dovrà essere conservato il verbale nel quale si attesta la conformità, garantita tramite il metodo del raffronto tradizionale**, tra l'originale e la sua copia.

2. Una volta dato avvio al processo, dovrà **essere predisposto un piano di campionamento** attraverso il quale verranno individuate alcune copie la cui conformità sarà esaminata tramite il metodo del raffronto diretto. **Da tale confronto dovrà essere generato un certificato di conformità** il quale si strutturerà in modo differente a seconda che il rapporto di verifica sia firmato da un pubblico ufficiale (in questo caso la copia sarà “autentica” fino a querela di falso e con valore probatorio “privilegiato”) o da un soggetto privato (copia valida fino a disconoscimento – valore probatorio “semplice”). La conformità in entrambi i casi chiarisce che il processo di scansione ha prodotto un risultato conforme all’originale e che **tale risultato si deve estendere a tutto il lotto dei documenti scansionati.**

La certificazione descritta nell’allegato 3 è inoltre valida anche per la produzione massiva di copie informatiche di documenti informatici. Tali copie corrispondono a documenti il cui contenuto è il medesimo dell’originale, ma con una diversa evidenza informatica. La copia, infatti, si distingue dal duplicato in cui contenuto ed evidenza sono identici. Una copia informatica, cioè, possiede una sequenza di bit diversa, anche se il contenuto è il medesimo in analogia a quando un file viene salvato con una diversa estensione.

GESTIONE DOCUMENTALE

La gestione documentale inizia con l’acquisizione della documentazione nel sistema di gestione e di tale attività deve essere lasciata traccia attraverso la compilazione degli opportuni metadati. Il terzo capitolo delle Linee Guida approfondisce questi aspetti.

I riferimenti normativi sono chiaramente individuabili nel TUDA (per quanto attiene alla registrazione di protocollo ed alle altre forme di registrazione). Tra gli elementi che vengono aggiunti rispetto a quanto già previsto (oltre a quanto indicato nel CAD e nelle precedenti regole tecniche), vi è l’introduzione delle regole di interoperabilità tra PA (di cui abbiamo già detto), i formati dei file e l’importanza confermata al Manuale di gestione documentale (il manuale di gestione del protocollo informatico, dei flussi documentali e degli archivi), alla classificazione ed alla fascicolazione dei documenti.

Le diverse responsabilità all’interno del SIGID ed i compiti previsti (compresi quelli del responsabile della gestione documentale) sono i medesime delle precedenti regole tecniche.

Sui formati da utilizzare nell’ambito delle Linee guida è dedicato invece l’intero allegato 2. Tale allegato è uno dei più complessi ed articolati visto che il suo obiettivo è quello di includere, e di giustificare, tutti i formati dei file con cui vengono rappresentati i documenti informatici oggetto delle linee guida. L’obiettivo è improbo soprattutto in ragione dell’obsolescenza tecnologica. Per questa ragione l’allegato fa per lo più ricorso ad estensioni di file “aperti”, liberamente utilizzabili e non coperti da brevetto. Il tono qui tenuto è dunque maggiormente descrittivo (più che prescrittivo) anche se la sua lettura rischia di essere molto difficoltosa soprattutto se confrontata con lo stile delle restanti linee guida.

Per gli **elementi di sicurezza** si fa riferimento sia al Regolamento UE 679/2016 sulla protezione dei dati personali (**GDPR**) sia alle **Misure minime ICT per la PA** fornite da AgID stessa nel 2017.

LA CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI

La conservazione dei documenti è disciplinata nel capitolo 4 il quale va ad aggiornare il DPCM del 3/12/2013. **La principale novità attiene sicuramente l’abrogazione dell’istituto dell’accreditamento per gli enti**

conservatori, aspetto questo particolarmente discusso e già disciplinato dal decreto “semplificazione” di luglio 2020.

In assenza di quest’elemento i fornitori di servizi di conservazione dovranno possedere requisiti di elevato livello in termini di qualità e sicurezza espressi tramite le certificazioni ISO/IEC 27001 (*Information security management systems - Requirements*) e ISO 14721 OAIS (*Open Archival Information System - Sistema informativo aperto per l’archiviazione*), e alle 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.

Si conferma che la PA versa ai sistemi 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.

Il **sistema di conservazione** deve dunque assicurare, dalla presa in carico fino all’eventuale scarto **l’autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità** ai documenti versati.

Come già descritto precedentemente, la struttura organizzativa titolare degli oggetti da conservare può realizzare la conservazione internamente o rivolgendosi a servizi fiduciari ed è responsabile di **predisporre i pacchetti di versamento** tramite una figura appositamente individuata al proprio interno (nella PA tale figura è **il responsabile della gestione documentale**).

Un'altra importante specifica fornita nelle linee guida corrisponde all’**obbligo (per le PP.AA.) di individuare internamente il responsabile della conservazione** (diversamente da quanto avviene per i privati).

Tra questo ed il responsabile della gestione documentale (laddove le due figure sono distinte) dovrà esserci massima collaborazione. I pacchetti di versamento devono infatti essere generati in accordo con quanto disciplinato nel manuale di gestione, nel manuale della conservazione dell’ente produttore (proposto dal responsabile della conservazione) e nelle specifiche del contratto di servizio o accordo con l’ente conservatore.

Al responsabile della conservazione sono affidati i compiti rispetto alla gestione complessiva della conservazione della quale dovrà monitorare le funzionalità, la sicurezza, l’integrità oltre che la leggibilità dei documenti informatici. Egli deve definire le politiche complessive di conservazione e specificare i requisiti che il sistema di conservazione deve avere. Dovrà inoltre generare e sottoscrivere il rapporto di versamento ed il pacchetto di distribuzione secondo quanto previsto dal manuale di conservazione.

Come già inquadrato nella precedente normativa, il **responsabile della conservazione può delegare lo svolgimento delle proprie attività o parte di esse a uno o più soggetti.** Di tale delega rimane tuttavia responsabile dovendo individuare fornitori dotati di specifiche competenze ed esperienze.

Articolo pubblicato sul sito comunidigitali.it