

**L'Archivio di Stato di Venezia – Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica
e l'Università Ca' Foscari di Venezia – Dipartimento di Studi umanistici
commentano insieme la bozza di Linee guida di AgID sul documento informatico**

Premessa

La Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica annessa all'Archivio di Stato di Venezia – nell'ambito di un programma didattico inclusivo dello studio degli archivi correnti e dell'amministrazione digitale – e il Dipartimento di Studi umanistici dell'Università Ca' Foscari di Venezia – nell'ambito di un Accordo Quadro di collaborazione interistituzionale – partecipano alla consultazione pubblica dell'Agenzia per l'Italia digitale sulla bozza di nuove *Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici* (versione 17 ottobre 2019).

Questo intervento intende esaminare un ristretto campo applicativo della normazione tecnica sul ciclo di vita dei documenti, ritenuto tuttavia strategico per la sua corretta applicazione nella gestione, tenuta e tutela dei documenti dal protocollo all'archivio storico.

Pertanto, dopo una premessa di carattere generale e di metodo, le osservazioni sono circoscritte ai punti seguenti:

- i. registrazione dei documenti (3.1.3)
- ii. formazione del registro di protocollo (3.1.4 e ss.)
- iii. fascicolatura (3.3 e ss.).

Questioni generali e di metodo

Le Linee guida hanno la corretta ambizione giuridica di costituire un *corpus* unitario in sostituzione di tre DPCM e di altri provvedimenti (e circolari) sul ciclo di vita dei documenti informatici, in grado di indirizzare gli operatori quanto agli aspetti più concretamente applicativi.

Tuttavia, il c.d. regime di *soft law*, applicato in modo estensivo al diritto positivo fin qui sedimentatosi non può essere recepito a “fusione fredda”. È pur vero che il Consiglio di Stato ha ribadito la natura vincolante delle Linee guida, ma senza ovviamente riconoscere loro l'autorità di abrogare *tout court* una normativa di rango superiore, né chiarendo la collocazione sistematica nell'ambito della gerarchia delle fonti.

Inoltre, non tutti gli articoli risultano abrogati, tanto che alcuni continueranno a persistere anche dopo l'entrata in vigore delle Linee guida. Si tratta, dunque, di una semplificazione normativa parziale, se non anche foriera di antinomie.

In generale, si rileva una non sempre puntuale corrispondenza tra la terminologia adoperata e il glossario allegato, anche con riferimento alla normativa vigente. In alcuni casi vengono adoperate varianti del lessico specifico, ormai ampiamente in uso tra gli addetti ai lavori e codificato dalla normativa di settore, che possono generare confusione (ad es., *unità organizzativa titolare delle attività* anziché *unità organizzativa responsabile – UOR*).

Non pochi problemi di natura giuridica e di diplomazia digitale suscita la procedura di pubblicità legale, successiva all'approvazione delle Linee guida. La notizia (*notum sit*) e il rinvio al sito web istituzionale di AgID generano problemi sul fronte dell'integrità e dell'autenticità della pubblicazione. Di conseguenza, vi sono, almeno potenzialmente, problemi di contenzioso giuridico. Non a caso, le linee guida diffuse nel formato testuale differiscono da quelle scaricabili dal sito web. È quanto mai imprescindibile, una volta concluso il procedimento di approvazione, pubblicare le Linee guida all'albo ufficiale di AgID firmate digitalmente, in armonia con la normativa vigente sulla pubblicità legale.

Inoltre, nelle amministrazioni pubbliche attualmente esistono in larga misura archivi ibridi e, in aggravio, in pressoché totale disallineamento tra il fascicolo tradizionale cartaceo e il fascicolo informatico. In questa sede o in un'altra direttiva o circolare di AgID, sarebbe opportuno fornire indicazioni chiare in merito, considerato che il problema vero non è l'ibridismo, ma la promiscuità della gestione e della tenuta dei documenti. Essa, infatti, risulta per metà digitale e per metà cartacea, priva di allineamento tra le due modalità. Qui deve essere ribadito il ruolo imprescindibile del sistema documentale il quale, per legge, deve essere esclusivamente informatico. Da ciò consegue che anche la gestione e la tenuta dei documenti cartacei ha una registrazione informatica, che ha necessariamente bisogno di un allineamento con il sistema documentale nel suo complesso e non soltanto – come avviene – esclusivamente con la registrazione protocollare.

Infine, nel testo si rileva la presenza di troppe mani (*auctores*) e la mancanza di una normalizzazione. Si consiglia una revisione redazionale al fine di uniformare lo stile, troppo diverso e discontinuo, tra le varie parti del testo.

3.1.3 Registrazione informatica dei documenti

Il paragrafo introduce il concetto di *registrazione informatica* senza esplicitarne il significato nel glossario. In ambito civilistico e archivistico, esistono due tipologie del genere “registrazione”:

- a) la registrazione di / a protocollo
- b) la registrazione di / a repertorio (documenti uguali per forma – deliberazioni, verbali, circolari, contratti, etc. – ma diversi per contenuto).

Se si tratta della registrazione di protocollo (art. 53 del TUDA), il fine non è soltanto riconducibile all'identificazione univoca del documento. Nel caso, il tema è risolvibile con un semplice ID. Al contrario, serve anche la certezza giuridica della sua esistenza e della persistenza nel tempo delle prove relative all'esistenza stessa (vedi punto 3.1.4).

La registrazione include i dati che identificano in modo univoco e certo (= certificato da una terza parte fidata) il documento, trattato da un punto di vista giuridico e gestionale. Essa si integra con i dati relativi a classificazione e a fascicolatura, per la trattazione del documento dal solo punto di vista gestionale.

Di un sistema di gestione informatica dei documenti fa parte la registrazione di protocollo, che non costituisce un sistema a sé, come invece pare suggerire l'ultimo paragrafo del 3.1.3.

3.1.4 Formato della registrazione e della segnatura di protocollo

Tra i metadati memorizzati dal registro di protocollo, oltre a quanto disposto dall'art. 53 e alla classificazione, unitamente allo smistamento a una UOR e all'assegnazione interna previste dalla normativa vigente (legge 241/1990, modificata dalla legge 15/2005, artt. 4-6, nonché DPR 445/2000, artt. 50, 52, 56, 64), sarebbe opportuno

contemplare il numero e la descrizione degli allegati. Su quest'ultimi la normativa tace, ma giurisprudenza consolidata in materia, regolamentazione peculiare, dottrina e prassi archivistica ne evidenziano l'imprescindibilità per l'efficacia di una registrazione.

Il termine *segnatura* non è definito nel glossario. Le informazioni associate e apposte in forma permanente ai documenti altro non sono che il set di metadati che costituisce la registrazione (di protocollo o di repertorio).

3.1.5 Annullamento delle informazioni registrate in forma immodificabile

Le informazioni immodificabili per le quali il sistema deve assicurare solo la possibilità di annullamento formale devono essere quelle definite dall'art. 53, comma 1 del TUDA come *non modificabili*, quindi si aggiungono il numero di protocollo, la data di registrazione e l'impronta digitale, qualora acquisita. Si ricordano, inoltre, il numero e la descrizione degli allegati (cfr. 3.1.4).

3.1.6. Requisiti minimi di sicurezza dei sistemi di protocollo informatico (registro giornaliero e registro annuale)

Il sistema deve prevedere la produzione del registro di protocollo giornaliero e la trasmissione di questo al sistema di conservazione (art. 61 del TUDA). Nulla è definito riguardo alla produzione non presidiata, come funzione indispensabile e obbligatoria del sistema di gestione documentale.

In molti casi, infatti, alcune amministrazioni pubbliche lasciano questa incombenza in capo al responsabile della gestione documentale come procedura attiva. Tuttavia, così viene meno la *ratio* della norma. Nel caso, ad esempio, degli istituti scolastici, il registro giornaliero di protocollo del 23 dicembre 2019 sarà prodotto il 7 gennaio 2020, vanificando la regolarità della gestione protocollare. Le Linee guida, pertanto, devono chiaramente prescrivere una funzione non presidiata di generazione e di trasmissione contestuale al conservatore.

Nulla, invece, è previsto per la generazione e per la trasmissione del registro di protocollo annuale, ben più importante del registro giornaliero.

Inoltre, questione non secondaria, nulla è affrontato sul fronte della conservazione e della eliminazione legale di tali documenti. Una volta prodotto e inviato in conservazione il registro di protocollo annuale, viene meno la necessità della conservazione dei registri giornalieri. Ciò anche nel rispetto del principio di economicità e del principio di efficienza dell'azione amministrativa.

Le Linee guida devono contenere una previsione, in virtù della quale nel Manuale di conservazione siano indicati i tempi di conservazione, d'intesa con la Direzione Generale Archivi del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, in maniera uniforme e normalizzata in tutto il territorio nazionale. Sugeriamo un tempo di conservazione di 2 anni (cd prescrizione breve) per il registro giornaliero e la conservazione illimitata per il registro annuale. Attualmente, infatti, la conservazione dei singoli registri giornalieri è permanente e, quindi, antieconomica, in violazione dell'art. 1 della legge 241/1990.

3.3. Aggregazioni documentali informatiche e archivio informatico

Le amministrazioni pubbliche documentano e gestiscono la propria attività attraverso il sistema di gestione documentale. Essa è finalizzata al "controllo efficiente e sistematico della produzione, ricezione, tenuta, uso, selezione e conservazione dei documenti" che possono essere organizzati in aggregazioni documentali informatiche, che corrispondono alle aggregazioni in fascicoli, registri e serie in ambiente tradizionale.

3.3.1 I fascicoli informatici

Nel punto 7 viene usato il termine *identificativo* riferito ai documenti presenti nel fascicolo. Non risulta chiaro se si alluda al numero di protocollo (segnatura di protocollo) o al numero di repertorio del fascicolo (segnatura archivistica). Risulta opportuno usare il termine tecnico inequivoco.

3.3.2 Altre aggregazioni documentali informatiche

Le serie sono costituite da fascicoli sequenziali per ragioni funzionali in base al piano di classificazione o alla tipologia stessa di fascicoli. L'utilizzo del termine *classe* in luogo di *indice di classificazione* è impreciso e può fuorviare, in quanto utilizzato pressoché in tutti i piani di classificazione o, più tecnicamente, *titolari d'archivio*.

L'ultimo paragrafo dovrebbe essere riformulato. Si suggerisce la seguente riscrittura:

«Il sistema di gestione informatica dei documenti dell'AOO, individuata ai sensi dell'art. 50, comma 4 del TUDA, permette la gestione, formazione, utilizzo di serie [inutile aggiungere informatiche] secondo il piano di classificazione o di fascicolatura, sulla base delle indicazioni contenute nel manuale di gestione.

La serie è corredata di un set di metadati, che comprende almeno:

1. identificativo univoco all'interno della AOO
2. classificazione
3. indicazione della/e unità organizzativa/e responsabile/i (UOR) titolare/i delle attività cui si riferisce la serie (L. 241/1990, artt.4-6)
4. denominazione del tipo di attività amministrativa (art. 1, legge 241/1990) cui essa si riferisce (affare, attività o procedimento amministrativo)
5. descrizione del tipo di attività cui essa si riferisce (affare, attività o procedimento amministrativo)
6. elenco dei documenti o dei fascicoli da essa aggregati, anche solo in forma di elenco dei numeri di registrazione (protocollo o repertorio) o degli identificativi dei fascicoli (segnatura archivistica)
7. data di istruzione / apertura
8. data di chiusura nel caso in cui il RPA stabilisca che essa non può più essere alimentata da ulteriori documenti o fascicoli informatici [la decisione, per legge, non spetta all'AOO o alla UOR, ma in via esclusiva al RPA o RUP in ambito di Codice appalti]

Il Responsabile della gestione documentale o il Coordinatore della gestione documentale, nei casi in cui sia previsto, definisce eventuali ulteriori metadati in funzione del contesto e delle necessità di gestione e di conservazione».

Si rileva, inoltre, che:

- i punti 2-8 sembrano erroneamente attribuiti al paragrafo 3.3.4 anziché al 3.3.2
- al punto 3 risulta imprescindibile utilizzare un lessico normalizzato e, quindi, indicare la Unità organizzativa responsabile (UOR) secondo quanto previsto dagli artt. 4-6 della L. 241/1990;
- i punti 4-5 difficilmente possono costituire metadati, a meno che le tipologie di attività non siano codificate, come nel caso dei procedimenti in cui sia stata approvata una tabella dei procedimenti, degli affari e delle attività amministrative;

- al punto 8 è più opportuno riferirsi al RPA o al Responsabile della gestione documentale anziché alla AOO, che rappresenta il luogo istituzionale in cui la decisione viene assunta.

3.3.3. Registri e repertori informatici e il Registro di emergenza

La registrazione, come abbiamo visto, può essere di protocollo o di repertorio (detta anche, *registrazione particolare*). La registrazione di protocollo genera il registro di protocollo, come insieme dei metadati (art. 53 TUDA) relativi al singolo documento prodotto (ricevuto, interno o spedito). La registrazione particolare dà luogo alla formazione di repertori, generati anche dal raggruppamento di dati o di registrazioni provenienti da una o più banche dati, appartenenti a uno o più soggetti.

Si rimarca l'importanza di disciplinare il Registro di emergenza (art. 63 del TUDA) in modalità informatica. In molte amministrazioni pubbliche, infatti, si riscontra l'utilizzo della registrazione su registro cartaceo, oppure attraverso strumenti di informatica individuale con la produzione di testi in formato tabellare o fogli elettronici. Deve essere evidenziato che il sistema informatico deve poter attivare o prevedere modalità *stand alone* e di recupero dei dati senza ritardo prima del ripristino del registro generale. Anche in questo caso, al fine di ottimizzare il trasferimento dei dati e di garantire l'efficacia giuridico-probatoria delle registrazioni di emergenza, la procedura informatica deve attivare un repertorio dedicato, che riporterà l'identificativo del registro di emergenza, il numero assegnato nel registro di emergenza e la UOR.

Il registro di emergenza, pertanto, viene sostanzialmente a configurarsi come un repertorio del protocollo unico: a ogni registrazione recuperata dal registro di emergenza sarà attribuito un numero di protocollo generale, seguendo senza soluzione di continuità la numerazione del protocollo unico raggiunta al momento dell'interruzione del servizio.

I documenti annotati nel registro di emergenza e trasferiti – senza ritardo, al ripristino – nel protocollo unico recheranno, pertanto, due numeri:

- 1) Numero del protocollo di emergenza
- 2) Numero del protocollo generale

L'efficacia della registrazione è garantita dal numero attribuito dal registro di emergenza e a quel numero deve farsi riferimento per l'avvio dei termini del procedimento amministrativo. L'efficienza, invece, è garantita dall'unicità della catena documentale e dalla normalizzazione dei dati gestionali, compresa la fascicolatura archivistica, che può essere inserita, per ovvie ragioni, solamente a sistema ripristinato.

Venezia, 15 novembre 2019

Archivio di Stato di Venezia – Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica

e-mail: as-ve@beniculturali.it

sito web: <http://www.archiviodistatovenezia.it>

Università Ca' Foscari Venezia – Dipartimento di studi umanistici

Sito web: <https://www.unive.it/data/strutture/520080>