
LINEE GUIDA PER LA GESTIONE DOCUMENTALE

INDICE DEL DOCUMENTO

1	Introduzione	3
1.1	Obiettivi e finalità del documento.....	3
1.2	Caratteristiche delle Linee Guida.....	4
1.3	Struttura del documento.....	4
2	L'architettura del sistema di gestione documentale regionale.....	6
2.1	Il sistema di gestione documentale.....	6
2.2	Situazione attuale e prospettive future.....	8
3	Formazione dei documenti	10
3.1	Principi ispiratori.....	10
3.2	Procedure per la produzione di documenti amministrativi informatici.....	11
3.3	I diversi tipi di firma e il loro valore giuridico-probatorio secondo la normativa.....	13
3.4	La ricezione dei documenti dall'esterno	15
4	Il trattamento dei documenti.....	17
4.1	La registrazione dei documenti informatici.....	17
4.2	L'organizzazione dei documenti: la classificazione e la fascicolazione	17
4.3	Definizione di documenti interni ed esterni.....	19
4.4	Trasmissione e ricezione dei documenti interni.....	20
4.5	La comunicazione esterna: canali e modalità di trattamento	21
5	Sintesi.....	25
6	Elenco documenti preparatori, di riferimento e appendici.....	27
	<i>Normativa di riferimento – disponibile in Internos.....</i>	<i>27</i>
	<i>Documenti e standard di riferimento – disponibile in Internos.....</i>	<i>27</i>
	APPENDICE	27
	<i>Allegati tecnici</i>	<i>27</i>
	<i>Documenti preparatori.....</i>	<i>27</i>

1 INTRODUZIONE

1.1 Obiettivi e finalità del documento

L'elaborazione del presente documento si colloca nell'ambito dell'intervento A1.1 – “Linee guida per la gestione documentale e monitoraggio della dematerializzazione” contenuto all'interno del Piano degli interventi per la semplificazione, approvato con DGR n. 2013 del 17 dicembre 2012. Gli obiettivi dell'intervento sono quelli di:

- definire delle linee guida comuni per tutte le strutture organizzative regionali (il più possibile condivise con ASL, Agenzie ed Enti Locali), per una gestione documentale digitale giuridicamente corretta che consenta il superamento della carta;
- supportare/affiancare/monitorare il recepimento delle linee guida da parte di tutte le strutture nell'ambito dei propri scambi documentari.

In questa prospettiva le linee guida si configurano come strumento a disposizione di tutte le strutture organizzative regionali per l'implementazione dei propri percorsi di dematerializzazione per giungere ad una corretta e piena gestione documentale informatica.

In particolare, rispetto agli obiettivi generali dell'intervento, sono emerse alcune sollecitazioni ed esigenze specifiche a cui si intende dare risposta con le presenti linee guida:

- le recenti norme (CAD, Spending review, Sviluppo bis, ecc.) sottolineano la necessità di «passare al digitale» in un'ottica di risparmio in termini di tempo, rispetto allo svolgimento delle procedure, costi, rispetto ad es. alle spese di invio dei documenti, ecc., prevedendo sanzioni per chi si oppone all'utilizzo di procedure dematerializzate (art. 3-bis co. 4 e art. 47 co. 1 D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 85 - CAD);
- il rapporto della Regione con l'esterno, cittadini, imprese e altre PA, deve essere reso maggiormente omogeneo tra le strutture regionali e, in generale, dovrebbe essere gestito in maniera analoga, anche il complessivo rapporto dell'utenza con la PA regionale;
- occorre una cornice di riferimento e una disciplina amministrativa che regoli i flussi documentali agganciati, non solo ai procedimenti amministrativi, ma anche alle prassi organizzative della tecno – struttura regionale.

Il presupposto di partenza per l'attuazione delle linee guida è costituito dal fatto che l'uso delle tecnologie informatiche è finalizzato alla realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione.¹

¹ CAD art. 12

La riorganizzazione strutturale e gestionale volta al perseguimento degli obiettivi indicati in precedenza presuppone pertanto il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie informatiche nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca lo sviluppo coerente del processo di digitalizzazione da realizzarsi parallelamente alla razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti e processi amministrativi, da cui scaturiscono attività gestionali, documenti, modulistica, modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte di cittadini e imprese.²

1.2 Caratteristiche delle Linee Guida

Le linee guida:

- intendono fornire regole chiare e univoche, semplici e organizzativamente sostenibili, per la corretta ed efficiente gestione documentale informatica;
- sono in coerenza con la normativa vigente;
- mantengono la loro validità concettuale indipendentemente dagli strumenti tecnologici utilizzati a supporto della gestione documentale;
- hanno come ambito di applicazione quello della documentazione formale e ufficiale dell'Ente, cioè quella che potrebbe essere definita documentazione d'archivio;
- insistono in particolare sugli aspetti di cui la Regione ha pieno controllo, ovvero:
 - comunicazione interna;
 - comunicazione esterna in uscita;
 - condizioni sulla comunicazione esterna in entrata poste da Regione;
 - trattamento della comunicazione esterna in entrata.
- assumono come presupposto la volontà di Regione di produrre documenti nativi informatici;
- forniscono indicazioni affinché tutti gli scambi documentali fra Direzioni e Servizi della RER e fra RER ed EE.LL., ASL, ARPA, ecc. avvengano in modo telematico e nel rispetto di una corretta gestione documentale (Protocollo Interoperabile, PEC, etc.).

1.3 Struttura del documento

Ai fini di una maggiore comprensione del documento e di facilità di aggiornamento dei suoi contenuti, si è deciso di strutturare il documento in due parti:

- una sezione principale avente una valenza generale, in cui sono indicati le regole base, gli elementi essenziali e i concetti fondamentali sulla formazione e trattamento dei documenti informatici prescindendo dagli strumenti tecnologici utilizzati.
- un'appendice composta da una serie di allegati, volti da un lato all'approfondimento di tematiche e di aspetti più specifici e dall'altro a fornire istruzioni operative calate nel contesto tecnologico in uso.

Nell'ultimo capitolo del documento sono elencati le principali normative in materia e i documenti preparatori, di riferimento e di contestualizzazione delle linee guida nelle attività regionali di

² CAD art. 15

semplificazione, di dematerializzazione e di gestione documentale digitale, nonché l'elenco degli allegati che costituiscono l'appendice.

Gli allegati che costituiscono l'appendice saranno aggiornati in modo periodico e sistematico rispetto all'evoluzione del sistema tecnologico in uso ed eventualmente arricchiti per fornire indicazioni su casi specifici che si presenteranno.

Di riflesso le linee guida risulteranno un documento dinamico, attento alle evoluzioni del contesto amministrativo, organizzativo, tecnologico e normativo di riferimento e pronto a cogliere e trasferire le nuove istanze nell'operatività della tecno – struttura regionale.

2 L'ARCHITETTURA DEL SISTEMA DI GESTIONE DOCUMENTALE REGIONALE

2.1 Il sistema di gestione documentale

La gestione documentale è definita come una funzione di organizzazione e controllo generale e sistematico esercitata da qualsiasi soggetto (soprattutto una struttura organizzata) sulla propria documentazione al fine di disporre del necessario supporto informativo - documentario per lo svolgimento efficiente della propria attività sia a fini interni che a fini di trasparenza amministrativa. Tale funzione è essenziale per ogni struttura organizzata, particolarmente per una struttura pubblica che deve rispondere a criteri di correttezza e trasparenza. Tradizionalmente si è esercitata basandosi sulla produzione e gestione di documentazione cartacea per la quale si sono venute definendo nel corso, almeno degli ultimi due secoli, regole e prassi di gestione, spesso inconsapevolmente applicate in modo più o meno corretto.

L'introduzione dei documenti informatici nell'attività amministrativa delle pubbliche amministrazioni rende necessario ripensare le modalità di gestione dei documenti, spesso condizionate da strumenti e regole disegnati per il cartaceo, per adeguarle a questo nuovo scenario.

Inoltre con l'applicazione dell'informatica alla gestione documentale quest'ultima ha acquisito una nuova centralità e maggiore visibilità all'interno delle organizzazioni, mettendone in luce la fondamentale rilevanza e le grandi potenzialità in termini di maggiore e più facile utilizzo delle risorse informative.

Negli ultimi dieci anni tale ritrovata centralità si è manifestata anche in una rinnovata attenzione normativa sfociata nella approvazione del D.Lgs. 82/2005 definito Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

Tale Codice contiene una definizione di "gestione informatica dei documenti" come:

*Insieme delle attività finalizzate alla **registrazione** e **segnatura** di protocollo nonché alla **classificazione**, **organizzazione**, **assegnazione**, **reperimento** e **conservazione** dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del **sistema d'archivio** adottato, effettuate mediante sistemi informatici*

(D.Lgs.82/2005 CAD, art. 1, lettera u).

In questa definizione sono ricomprese tutte le attività tradizionali della gestione documentale, già definite e descritte dalla disciplina archivistica, ma declinate nell'applicazione ad esse di sistemi di trattamento informatico.

Già il DPR 445/2000, noto anche come Testo unico sulla documentazione Amministrativa (TUDA), individuava i requisiti che un sistema di gestione informatica deve svolgere e garantire:

- sicurezza e integrità del sistema;
- corretta e puntuale registrazione di protocollo in entrata e uscita;
- corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.

Il sistema di gestione informatica inoltre deve fornire informazioni:

- sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto e i documenti formati nell'adozione dei provvedimenti finali [catena documentaria o fascicolo];
- sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo e il singolo procedimento;
- sul legame esistente tra ciascun documento registrato;
- statistiche sull'attività dell'ufficio.

Infine il sistema di gestione informatica deve consentire:

- il reperimento delle informazioni riguardanti i documenti registrati;
- l'accesso, in condizioni di sicurezza, alle informazioni da parte dei soggetti interessati nel rispetto delle norme sulla tutela dei dati personali;
- il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i fascicoli, il procedimento e il relativo responsabile;
- la gestione delle fasi del procedimento;
- lo scambio di informazioni con sistemi per la gestione dei flussi documentali di altre amministrazioni al fine di determinare lo stato e l'iter dei procedimenti complessi.

Nei sistemi informatici attualmente in uso tali requisiti, con particolare riferimento alla gestione dei procedimenti, non sono stati ancora pienamente sviluppati e ciò richiederà, in prospettiva, un'attenta valutazione in fase di integrazione e sviluppo delle nuove applicazioni per la realizzazione del sistema di gestione informatica dei documenti.

Riassumendo possiamo dire che un sistema di gestione informatica dei documenti deve garantire:

- **attendibilità** del sistema e dei documenti nella fase di formazione, garantendo una organizzazione stabile dei documenti, un controllo sulle responsabilità, certezza dei dati sulla formazione/acquisizione dei documenti;
- **autenticità** dei documenti gestiti, mantenendo l'integrità dei documenti e delle informazioni per l'accesso dei documenti nello spazio (trasmissione, assegnazione, reperimento) e nel tempo (conservazione);
- **accessibilità nel tempo**, mantenendo leggibili e comprensibili i documenti e il contesto di produzione degli stessi.

In sintesi, questi elementi in un sistema informatico di gestione documentale si ottengono svolgendo correttamente le attività fondamentali di:

- **formazione** del documento in ambiente digitale;
- **registrazione** e identificazione certa dei documenti formati o acquisiti;
- identificazione e mantenimento di relazioni stabili, funzionali e non arbitrarie tra i documenti, inserendoli in un sistema di **classificazione** d'archivio e costituendo opportunamente i **fascicoli** d'archivio.

Un sistema informatico di gestione documentale se correttamente sviluppato e gestito offre inoltre avanzate funzionalità di ricerca e reperimento dei documenti e dei fascicoli garantendo così un fondamentale supporto all'attività amministrativa e al processo decisionale.

2.2 Situazione attuale e prospettive future.

Nella normativa e nella prassi italiana il sistema di gestione informatica dei documenti si è sviluppato intorno al "protocollo informatico", come era definito nel DPR 428/1998, poi confluito nel DPR 445/2000, il TUDA.

In questo passaggio si è formalmente superato il riferimento al solo "protocollo informatico", adottando una più ampia definizione di sistema di gestione informatica dei flussi documentali, ma sostanzialmente si sono mantenute norme legate al sistema e alla registrazione di protocollo.

È quindi seguendo tali logiche, basate sulla tradizione italiana di gestione documentale, che anche nello sviluppare un sistema regionale di gestione informatica dei documenti ci si è concentrati e lo si è principalmente individuato nel "protocollo informatico", adottando un apposito software denominato E-Grammata³, che permette anche lo svolgimento di attività di registrazione particolare, anche relativa a documentazione interna, ma essenzialmente basata sui criteri tipici della registrazione di protocollo secondo le norme dettate dal DPR 445/2000⁴.

Per sviluppare un completo sistema di gestione documentale informatico, basato sulla produzione e sul trattamento di documenti informatici nativi, bisogna però considerare la gestione documentale in una prospettiva più ampia che comprenda tutte le attività gestionali e tutte le fasi di vita di tutti i documenti prodotti e gestiti dall'Amministrazione regionale, sia nella loro fase corrente che successivamente di conservazione come archivio di deposito e in prospettiva storico.

E' da considerarsi anche tutta la documentazione che tradizionalmente *non* viene registrata a protocollo, come ad esempio la documentazione contabile o quella relativa alla gestione ordinaria del rapporto di lavoro (gestione dell'orario, ferie ecc.) e tutta la documentazione gestita da specifici applicativi integrati o meno con il sistema di registrazione di protocollo.

Il modello di gestione documentale di riferimento si fonda sul principio che l'archivio dell'ente Regione è unico e come tale deve garantire che l'intera produzione documentale dell'ente (sia cartacea che digitale) sia gestita e organizzata in un sistema unitario che consenta di gestire informaticamente i legami tra i documenti e la loro organizzazione all'interno dell'archivio corrente (classificazione, repertori, fascicoli, ecc.) per poi trasferirli pienamente nelle fasi di archivio di deposito e storico, o, in una visione di sistemi di gestione informatica, dal sistema di gestione corrente al sistema di conservazione dei documenti informatici.

Ne consegue che la produzione dei documenti informatici deve essere presidiata a partire dalla loro formazione, per garantire che i documenti siano prodotti rispettando precisi requisiti principalmente in termini di struttura, formati e metadati, al fine di poter essere adeguatamente gestiti sia nella fase corrente che in quella di archiviazione e conservazione.

³ Le appendici contenenti le norme più operative faranno pertanto riferimento in particolare a tale sistema in uso

⁴ Gli elementi specifici dell'attività di registrazione sono trattati nel capitolo 4.

Il presidio deve riguardare anche i processi di ricezione dei documenti provenienti dall'esterno, nei limiti entro i quali è possibile gestire la produzione e l'acquisizione di documenti provenienti da soggetti diversi.

Nei capitoli successivi vengono quindi approfondite le diverse fasi di vita del documento individuate sia da standard internazionali che dalla tradizione archivistica, partendo dalla fase di creazione o formazione del documento e comprendendo le successive attività di trattamento dei documenti stessi, dalla produzione alla ricezione da parte dell'Amministrazione regionale.

Tali processi si riepilogano nelle seguenti fasi:

- formazione del documento (create), ovvero:
 - produzione di documenti archivistici giuridicamente validi, in grado di conservare nello spazio e nel tempo pieno valore legale e di prova autentica degli atti rappresentati;
 - ricezione di documenti informatici provenienti dall'esterno.
- acquisizione (capture) che si sostanzia in particolare nell'attività di registrazione;
- gestione (manage, use): classificazione, fascicolazione assegnazione, reperimento;
- spedizione o trasferimento tra sistemi, in particolare trasferimento all'archivio di deposito o al sistema di conservazione (transfer);
- archiviazione e conservazione (store , preserve);
- selezione e conservazione permanente o scarto (destroy).

Per quanto riguarda la descrizione delle componenti tecnologiche dell'architettura generale del sistema di gestione documentale regionale, così come si sta definendo, rimandiamo all'omonimo capitolo 2 (e in particolare al paragrafo 2.1 - Macro componenti del sistema documentale Regionale) delle Linee guida per l'integrazione dei sistemi verticali con il sistema documentale regionale.

3 FORMAZIONE DEI DOCUMENTI

3.1 Principi ispiratori

Ai sensi dell'art. 40 comma 1 del CAD la Regione Emilia-Romagna produce e conserva documenti originali informatici⁵.

Il principio della obbligatorietà di produzione e conservazione di documenti originali informatici è stato ulteriormente rafforzato dalle recenti norme introdotte dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, in particolare in tema di contratti e di comunicazioni digitali con imprese, professionisti e cittadini.

La produzione di documenti originali informatici favorisce anche le attività necessarie a rispondere agli obblighi di trasparenza, individuati dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni."

Questo implica che gli atti e i documenti della Regione sono, progressivamente, prodotti, trattati e conservati come originali informatici.

Per documento **originale informatico** si intende un documento amministrativo informatico, ricevuto o prodotto e conservato in originale informatico.

Per documento **amministrativo informatico**, si intende la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa, costituente informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare duplicazioni e copie⁶.

Nelle bozze delle nuove regole tecniche pubblicate sul sito dell'Agenzia per l'Italia digitale, si dichiara che il documento informatico e anche il documento amministrativo informatico è formato mediante una delle seguenti principali modalità:

- a. redazione tramite l'utilizzo di appositi strumenti software;
- b. acquisizione di un documento per via telematica o su supporto informatico o acquisizione della copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico;
- c. registrazione informatica delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente;

⁵ "Le pubbliche amministrazioni (...) formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici secondo le disposizioni di cui al presente codice e le regole tecniche di cui all'articolo 71"

⁶ CAD, art. 23 ter, comma 1.

- d. generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più basi dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica.

Il documento informatico deve comunque avere caratteristiche di immodificabilità e staticità.

Si ricorda in particolare che l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, tenuto conto delle caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità e in base al tipo di firma elettronica apposta⁷.

Un documento informatico se sottoscritto con firma digitale (o firma elettronica avanzata o qualificata) ha l'efficacia della scrittura privata, cioè fa piena prova della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritto, se formato in modo da garantire l'identificabilità dell'autore e l'integrità e immodificabilità del documento⁸. Tali caratteristiche sono garantite dall'utilizzo corretto della firma digitale e dal fatto che il documento sia in un formato privo di macroistruzioni o codici eseguibili, tali da attivare funzionalità che possano modificare gli atti, i fatti o i dati nello stesso rappresentato⁹, cioè in un formato il più possibile statico e verificabile.

Vediamo in dettaglio nei paragrafi seguenti le operazioni da seguire per produrre correttamente un documento amministrativo informatico nel caso indicato al punto a) sopra menzionato, di redazione tramite l'utilizzo di appositi strumenti software.

3.2 Procedure per la produzione di documenti amministrativi informatici

Per effettuare correttamente le operazioni di produzione di un documento amministrativo informatico bisogna seguire la seguente procedura:

- redazione del documento con software di videoscrittura o altro quali ad esempio produzione da applicativi specifici che permettano la produzione di documenti;
- salvataggio del documento (vedi oltre per la scelta del formato);
- messa a disposizione del documento al firmatario;
- firma in modalità elettronica del documento utilizzando il tipo di firma elettronica più idonea (principalmente la firma digitale);
- acquisizione del documento informatico firmato nel sistema documentale dell'Amministrazione.

Si ricorda che, solo nel caso vengano rispettate le suddette procedure, il documento originale è il documento informatico, acquisito nel sistema documentale tramite la registrazione di protocollo o tramite altra registrazione particolare, e come tale verrà anche conservato in futuro nel fascicolo e nell'archivio dell'Ente tramite il trasferimento al sistema di conservazione dei documenti informatici.

⁷ CAD, art. 20, comma 1 bis e art. 21 comma 1 che definisce i documenti informatici a cui è apposta una firma elettronica liberamente valutabili in giudizio sul piano probatorio in base alle caratteristiche oggettive suddette.

⁸ CAD, art. 21, comma 2.

⁹ DPCM 30 marzo 2009, art. 3, comma 3

Eventuali stampe sono solo copie d'uso prive di qualsiasi valore legale, salvo ne venga dichiarata la conformità all'originale o vengano utilizzate per la spedizione a soggetti non raggiungibili in modalità telematica¹⁰.

Seguendo le tradizionali forme di redazione di una lettera o di un atto, bisogna indicare nel testo del documento il fascicolo di riferimento, i destinatari interni per competenza, il nome e cognome e il ruolo del firmatario. (cfr. Allegato 1 dell'appendice – Ausili alla redazione dei documenti)

Una volta completato, indipendentemente dall'applicazione e dal formato utilizzati per la redazione, il documento va salvato in formato **.pdf**¹¹ (ideale .pdf/a¹²). Il salvataggio in PDF offre le migliori garanzie di corretta visualizzazione al momento dell'apertura, anche tramite software liberamente disponibili. Inoltre garantisce maggiore stabilità al documento informatico, migliori garanzie per la sua conservazione e per la validità della firma digitale apposta, in quanto normalmente è privo di macroistruzioni o codici eseguibili (di cui è, comunque, facilmente verificabile la presenza) e garantisce la migliore leggibilità anche in caso di invio a soggetti terzi. Si richiede il salvataggio in questo formato anche quando, in casi quali disegni tecnici o riproduzione in immagine di documenti, non sia necessaria l'elaborazione tramite applicativi specialistici.

Ricordiamo che, nel caso siano presenti degli allegati, è bene convertire anch'essi in formato pdf, a meno che non si tratti di modelli o file che il destinatario debba compilare, completare o su cui debba intervenire in qualche modo. In questo caso, debbono essere spediti i file corrispondenti, nel loro formato originale. Dati i possibili problemi di conservazione con tali file, si consiglia di associare alla registrazione, oltre agli originali, anche una loro versione pdf, in modo da garantirne comunque la consultabilità nel tempo.

Per maggiori informazioni sul salvataggio e i formati di file anche di diverso tipo (grafica vettoriale, immagine, audio, ecc.), rimandiamo allo specifico capitolo delle "Linee guida per la gestione dei flussi documentali – Parte 1 - Comunicazione esterna" , Community Network Emilia-Romagna, 2011 e al documento Projet Pil@e – Gestion des Formats de Fichier, entrambi disponibili nella Intranet regionale.

Una volta redatto e stabilizzato in formato idoneo, il documento va sottoscritto.

Nell'organizzazione regionale solitamente l'estensore del documento non coincide con chi lo deve firmare. Il documento (cioè il file .pdf ad esso corrispondente) va, quindi, reso disponibile al firmatario.

Per questa trasmissione si possono utilizzare la posta elettronica o cartelle di rete condivise. L'organizzazione di dettaglio di questi aspetti è lasciata ad ogni singola struttura. Nell'allegato 2 dell'appendice, "Modelli di circolazione dei documenti per la firma e la protocollazione", se ne offrono alcuni esempi.

¹⁰ CAD, art. 3, commi 4bis e 4 ter.

¹¹ Ricordiamo che è a disposizione di tutti i computer collegati alla rete regionale la possibilità di utilizzare la stampante virtuale Amyuni che consente di ottenere un file in formato pdf corrispondente alle impostazioni di stampa date.

¹² Alcune applicazioni, come Open Office, offrono la possibilità di salvare i documenti anche in questo formato specifico per l'archiviazione.

3.3 I diversi tipi di firma e il loro valore giuridico-probatorio secondo la normativa

Ricordiamo innanzitutto, il valore che il Codice dell'Amministrazione digitale attribuisce ai documenti digitali:

- *Il documento informatico da chiunque formato, la ((memorizzazione)) su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all'articolo 71 sono validi e rilevanti agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del presente codice¹³.*
- *L'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità ed immodificabilità, fermo restando quanto disposto dall'articolo 21¹⁴.*

Inoltre, il CAD prescrive che:

- *Il documento informatico, cui è apposta una firma elettronica, sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità¹⁵.*
- *Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale, formato nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 20, comma 3, che garantiscano l'identificabilità dell'autore, l'integrità e l'immodificabilità del documento, ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del codice civile. L'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria¹⁶.*

Il CAD, infatti, prevede diversi tipi di firma (elettronica, avanzata, qualificata e digitale), così definite:

- *firma elettronica: l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica¹⁷;*
- *firma elettronica avanzata: insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati¹⁸;*
- *firma elettronica qualificata: un particolare tipo di firma elettronica avanzata che sia basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma¹⁹;*
- *firma digitale: un particolare tipo di firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al*

¹³ CAD, art. 20 Documento informatico, comma 1.

¹⁴ CAD, art. 20, comma 1. bis.

¹⁵ CAD, art. 21 Documento informatico sottoscritto con firma elettronica, comma 1.

¹⁶ CAD, art. 21, comma 2.

¹⁷ CAD, art. 1 Definizioni, lett. q).

¹⁸ CAD, art. 1, lett. q-bis).

¹⁹ CAD, art. 1, lett. r).

titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici²⁰.

Allo stato delle tecnologie e delle dotazioni dell'Amministrazione regionale, le tipologie di firma usabili sono la firma elettronica (associazione user-id e password) e la firma digitale (uso della carta multi servizi).

La firma elettronica è applicata a documenti generati all'interno di sistemi informatici che identificano il soggetto che opera e che lo stesso sia il responsabile/l'autore del documento prodotto (ad esempio il sistema di gestione dell'orario e delle presenze del personale).

Visti i limiti di validità giuridica, l'uso della firma elettronica deve essere, comunque, limitato a documenti che non abbiano particolare rilevanza esterna e non implicino azioni dichiarative necessariamente riconducibili a specifici soggetti.

Detto ciò, i principi di base per la scelta del "dispositivo di firma" da utilizzare nella fase di produzione dei documenti informatici regionali sono i seguenti:

- in generale i documenti informatici della Regione con rilevanza verso l'esterno sono firmati digitalmente;
- per gli atti interni, in particolare quelli relativi alla ordinaria gestione del personale (escluse comunque le comunicazioni che afferiscono al rapporto giuridico tra il singolo collaboratore e l'Amministrazione) e a quelli meramente comunicativi e non dichiarativi, può essere utilizzata la firma elettronica.

Certi tipi di documenti (ad esempio le lettere di trasmissione di documenti firmati digitalmente, le notifiche dell'adozione di atti o altri documenti meramente comunicativi e non dichiarativi), possono essere inviati anche all'esterno senza alcun tipo di sottoscrizione, ma con la semplice indicazione di chi effettua l'invio utilizzando comunque i canali ufficiali di comunicazione²¹. Si ricorda comunque, che il requisito della forma scritta e il pieno valore probatorio del documento informatico, si ha solo con l'utilizzo della firma digitale, mentre l'uso della firma elettronica o di documenti non sottoscritti elettronicamente, sono liberamente valutabili in giudizio.

²⁰ CAD, art. 1, lett. s).

²¹ CAD, art. 47:

1. Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono ((...)) mediante l'utilizzo della posta elettronica ((o in cooperazione applicativa)); esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza.

2. Ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se:

a) sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata;

b) ovvero sono dotate di ((segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445));

c) ovvero è comunque possibile accertarne altrimenti la provenienza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente o dalle regole tecniche di cui all'articolo 71;

d) ovvero trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68.

In situazioni di particolare complessità o delicatezza, quindi, anche al fine di prevenire eventuali contenziosi, è consigliato ai soggetti competenti alla firma dell'atto di firmare digitalmente anche gli atti e le comunicazioni per i quali sarebbe ammissibile la sola firma elettronica.

Per un approfondimento è possibile consultare l'allegato 3 dell'appendice "*Prospetto tipologie di documenti-dispositivi di firma per la sottoscrizione dei documenti informatici regionali*".

La lista dei casi d'uso, ovviamente, non è esaustiva, ma verrà progressivamente ampliata e perfezionata, secondo l'evolversi delle tecnologie, della normativa, delle prassi organizzative e dell'esperienza.

3.4 La ricezione dei documenti dall'esterno

Come detto in precedenza, la formazione di un documento amministrativo informatico da acquisire nel sistema di gestione documentale, può essere rappresentata anche dalla ricezione di documenti dall'esterno. In particolare debbono essere trattati come documenti informatici, e quindi acquisiti e conservati come tali, anche documenti inviati per via telematica o su supporto informatico, costituiti da copie per immagine di documenti analogici.

I principi indicati nei paragrafi precedenti per la produzione del documento da parte dell'Amministrazione regionale, devono essere utilizzati anche per la valutazione del documento proveniente dall'esterno.

Per comunicare nel modo migliore con la Regione, i responsabili dei procedimenti suggeriscono agli interlocutori esterni i modi in cui sono formati, redatti e sottoscritti i documenti che ci vengono indirizzati e i canali attraverso i quali inoltrarli.

Ricordiamo che ai sensi dell'art. 38 del DPR 445/2000, "1. Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica" e che ai sensi dell'art. 65, c. 1-ter, del CAD il mancato avvio del procedimento da parte del titolare dell'ufficio competente comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare dello stesso nel caso di istanza o dichiarazione:

- sottoscritta mediante firma digitale o firma elettronica qualificata, il cui certificato è rilasciato da un certificatore accreditato;
- il cui autore è identificato dal sistema informatico mediante l'uso della carta d'identità elettronica, della carta nazionale dei servizi o di strumenti diversi predisposti dalla PA;
- trasmessa dall'autore mediante la propria casella di posta elettronica certificata purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare.

Ciò detto, come quadro di riferimento nel trattamento pratico dei diversi casi che si presentano, si rimanda all'allegato 8 dell'appendice - "Casi di trattamento messaggi in ingresso", tratto dalle "Linee guida per la gestione dei flussi documentali..." citate, in cui, incrociando tipologia dei documenti e canale di trasmissione,

si ha un quadro di riferimento, utile e pratico, per il trattamento dei diversi casi che in pratica si possono presentare.

4 IL TRATTAMENTO DEI DOCUMENTI

4.1 La registrazione dei documenti informatici

I documenti informatici, prodotti all'interno della Regione o ricevuti dall'esterno, vengono acquisiti nel sistema documentale dell'Amministrazione attraverso le operazioni di registrazione.

I documenti informatici, cioè, vengono sottoposti a registrazione di protocollo o di apposito repertorio. Le operazioni di protocollazione (per i documenti ricevuti o spediti o interni) o di registrazione (per particolari tipologie documentarie) hanno lo scopo di descrivere il documento, formalizzarne l'ingresso nel sistema documentale rendendone certa l'identificazione e il momento di formazione o entrata.

Documento e dati descrittivi che lo identificano, sono associati tra loro con l'operazione di segnatura di protocollo.

Anche i documenti prodotti da applicazioni verticali o in interoperabilità, verranno acquisiti in maniera automatica o semiautomatica dal sistema di gestione documentale, previa protocollazione o registrazione in apposito repertorio.

Analogo discorso vale per tutti i documenti acquisiti o spediti, indipendentemente dal canale utilizzato per la loro ricezione o spedizione.

La registrazione nel sistema di protocollo informatico regionale avviene memorizzando tutte le informazioni già disponibili al momento della registrazione.

Per un approfondimento sulla scelta del registro e su come effettuare le registrazioni con i sistemi regionali, si rimanda all'allegato 4 dell'appendice - "La registrazione dei documenti con E-Grammata - Scelta del registro e dati da memorizzare".

4.2 L'organizzazione dei documenti: la classificazione e la fascicolazione

Tutti i documenti acquisiti dal sistema, in entrata, in uscita o interni, devono essere classificati e fascicolati ai sensi dell'art. 56 del D.P.R. 445 del 2000.

Le operazioni possono avvenire al momento della registrazione o in un momento successivo.

Anche nel caso di documenti acquisiti tramite specifici applicativi occorre comunque provvedere a tali operazioni.

La funzione di classificazione è l'operazione finalizzata all'organizzazione dei documenti, secondo un ordinamento logico, in relazione alle competenze, alle funzioni e alle attività dell'amministrazione, effettuata a partire dal titolare di classificazione in uso.

Essa ha la funzione di ordinare i documenti sia logicamente che fisicamente ed è uno strumento di ricerca e reperimento.

La fascicolazione consente di creare un fascicolo, cioè un insieme ordinato di documenti, riferiti in modo stabile, ad una specifica attività pratica o ad una sua fase, a una stessa materia, a una stessa tipologia documentale.

Tutti i documenti - ricevuti e prodotti (spediti o interni), indipendentemente dal supporto sul quale vengono formati - devono essere classificati e riuniti in fascicoli. La fascicolazione, quindi, è **obbligatoria** per tutti i documenti, anche per quelli non registrati nel sistema di protocollo informatico.

Il **fascicolo** si forma sempre nel corso delle attività amministrative del soggetto, allo scopo di riunire, a fini decisionali o informativi, tutti i documenti utili allo svolgimento di tali attività²².

Per esigenze di gestione pratica, derivanti dalla natura del procedimento, dalla sua durata o anche dalla quantità dei documenti da gestire, il fascicolo può essere distinto in **sottofascicoli**.

Durante la fase transitoria di migrazione verso l'adozione delle tecnologie digitali da parte dell'amministrazione, è inevitabile la coesistenza di **fascicoli cartacei, elettronici e ibridi** (in parte cartaceo e in parte elettronico, con la parte cartacea prevalentemente, e a tendere esclusivamente, costituita dai documenti in entrata).

È fondamentale, comunque, che tutti i fascicoli siano noti e descritti nel sistema informatico di gestione dei documenti e l'organizzazione dei fascicoli cartacei o ibridi rispecchi quanto descritto nel sistema di gestione documentale.

Pertanto, per ogni documento che entra nel sistema di gestione documentale dell'ente²³, sono registrate:

- le informazioni che identificano il documento (ricevuto/spedito o interno, elettronico o cartaceo)²⁴;
- la classificazione e la fascicolazione del documento;
- il documento stesso (cioè il file), obbligatoriamente nel caso di documenti originali informatici;
- eventuali copie elettroniche – predisposte a soli fini gestionali - di documenti originali cartacei (scansioni o altro, come ad esempio i file di videoscrittura, utilizzati per produrre il documento originale);

Inoltre anche i dati identificativi di tutti i fascicoli aperti e chiusi devono essere registrati, in quanto tutti i fascicoli, non necessariamente tutti i documenti, devono essere presenti e identificati nel sistema di gestione documentale: la procedura consente di aprire fascicoli anche per documenti non registrati nel sistema di protocollo informatico (ad es. schede istruttorie, appunti, presentazioni, ecc. che difficilmente saranno registrati nel sistema di protocollo informatico, ma che è importante conservare in un fascicolo del sistema di gestione documentale).

²² Cfr. M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, 2002, p. 68.

²³ Si registrano nel sistema di protocollo informatico i documenti soggetti a registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53, comma 3, del DPR 445/2000 e i documenti interni con preminente valenza giuridico-probatoria. Ovviamente restano esclusi dalla registrazione i documenti cartacei interni privi di valenza giuridico-probatoria, come ad es. note, appunti, ecc.

²⁴ Numero e data di registrazione, mittente/destinatario, oggetto, data e numero di protocollo del documento ricevuto, se disponibili.

Come conseguenza di quanto sopra, il fascicolo completo, cioè la totalità dei documenti, cartacei e elettronici, riguardanti quello specifico affare/procedimento/ecc., deve essere completamente “noto” al sistema documentale e costituito sia dai documenti cartacei che da quelli informatici.

4.3 Definizione di documenti interni ed esterni

Una volta acquisiti dal sistema documentale dell'Amministrazione, cioè protocollati o registrati, classificati e fascicolati, i documenti devono essere trasmessi al destinatario esterno o assegnati a chi ha competenza su di essi. Le modalità di queste operazioni sono diverse a seconda che si tratti di documenti *interni* o *esterni*.

Si definiscono come documenti interni:

- tutti i documenti la cui “traiettoria” nasce e finisce all'interno di strutture afferenti alla stessa AOO²⁵, e cioè tutti i documenti che non siano indirizzati a destinatari esterni alla AOO di appartenenza del loro autore²⁶;
- tutti i documenti in uscita indirizzati anche a destinatari appartenenti alla stessa AOO del loro autore.

Si precisa che non rientrano in questa tipologia tutte le comunicazioni che afferiscono al rapporto giuridico tra il singolo collaboratore e l'Amministrazione e le comunicazioni tra le diverse AOO dell'Ente, che si configurano come comunicazione esterna.

Si definiscono come documenti esterni in uscita tutti i documenti la cui “traiettoria” nasce all'interno di una AOO/PA e finisce all'esterno di quest'ultima, e cioè tutti i documenti che abbiano un mittente interno e anche solo un destinatario esterno ad una AOO/PA.

Si definiscono come documenti esterni in entrata tutti i documenti la cui “traiettoria” nasce all'esterno di una AOO/PA e finisce all'interno di quest'ultima, e cioè tutti i documenti che abbiano mittente esterno e destinatari interni ad una AOO/PA.

Tutto ciò implica che si configurano:

- come comunicazione interna tutte le comunicazioni tra unità della stessa AOO;

²⁵ Il concetto di AOO è stato introdotto dal DPR 445/2000, art. 50, comma 4, come “gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti... assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse” e puntualizzato dalla circolare AIPA del 7 maggio 2001 come “un insieme definito di unità organizzative di una amministrazione, che usufruiscono, in modo omogeneo e coordinato, di comuni servizi per la gestione dei flussi documentali. In particolare, ciascuna A.O.O. mette a disposizione delle unità organizzative clienti il servizio di protocollazione dei documenti in entrata ed in uscita, utilizzando una unica sequenza numerica, rinnovata ad ogni anno solare, propria alla A.O.O. stessa”. In Regione si è individuato il numero minimo di A.O.O. in base alla struttura giuridica dell'Ente. Al momento della redazione di questo documento, la Giunta regionale è organizzata in 5 Aree Organizzative Omogenee, una per ogni struttura avente propria personalità giuridica (Giunta, Agrea, Intercenter, IBACN e Protezione civile). Inoltre esistono “aree” corrispondenti a soggetti cui viene fornito l'uso del sistema di protocollo: Autorità di bacino di Reno e ATER-SIR.

²⁶ Rientrano, quindi, in questa categoria anche quei documenti come relazioni, note, ecc. che si desidera acquisire nel sistema di gestione documentale affinché entrino a far parte del fascicolo digitale.

- come comunicazione esterna tutte le comunicazioni tra diverse AOO della medesima PA, tra diverse PA, tra PA e privati (imprese, liberi professionisti, cittadini, società civile, ecc.), sia che il documento venga trasmesso o ricevuto.

4.4 Trasmissione e ricezione dei documenti interni

Registrando e associando i documenti alla registrazione come indicato nell'allegato 4 dell'appendice - "La registrazione dei documenti con E-grammata - Scelta del registro e dati da memorizzare", al completamento dell'operazione di protocollazione/registrazione, la "consegna" all'assegnatario / destinatario del documento avviene automaticamente tramite il sistema di gestione documentale.

Questo significa che non si generano duplicati informatici del documento originale, unica entità nel sistema di gestione documentale, disponibile in tempo reale ai suoi assegnatari, che lo potranno visualizzare tramite le apposite funzioni del sistema di gestione documentale e lo potranno gestire secondo i propri criteri (cioè classificandolo, fascicolandolo ed eventualmente ulteriormente smistandolo al funzionario competente).

La trasmissione dei documenti indirizzati/assegnati a destinatari appartenenti alla stessa AOO del mittente avviene, quindi, esclusivamente tramite il sistema di gestione documentale e, pertanto, non devono essere utilizzati altri "canali di comunicazione" (e-mail, fax, ecc.).

Questa modalità di trasmissione:

- non comporta aggravii di lavoro per il mittente: la "spedizione" avviene direttamente dal sistema di gestione documentale, senza ulteriori passaggi o la necessità di dare altri comandi;
- consente di non sovraccaricare le caselle di posta elettronica dei destinatari;
- consente di mantenere traccia dei diversi movimenti del documento;
- consente di trattare i documenti in modo unitario, semplice e immediato;
- non consente manipolazioni o falsificazioni e assicura la corretta conservazione dei documenti elettronici o digitali trasmessi.

I documenti così trasmessi devono essere presi in visione e correttamente classificati e fascicolati, sia dal mittente che dal/dai destinatario/i, in tutti i casi in cui ci sia competenza.

La trasmissione al destinatario competente di documenti elettronici o digitali presenti sul sistema di gestione documentale avviene con le funzioni di invio e smistamento del sistema stesso. In questi casi NON c'è bisogno di predisporre una specifica lettera di trasmissione.

La lettera di trasmissione si produce solo se fornisce elementi aggiuntivi necessari.

Nei casi residuali di documenti interni originali cartacei (ad esempio, allo stato attuale, i contratti di lavoro, telelavoro, ecc., che richiedono la sottoscrizione di un documento da parte di soggetti che sono sprovvisti di sistemi di firma), bisogna:

- registrare il documento negli appositi repertori (ove previsti) o la lettera di trasmissione nel sistema di protocollo informatico;
- trascrivere il codice identificativo (numero di repertorio) sul documento stesso;
- assegnare tramite il sistema documentale le registrazioni dei documenti al soggetto incaricato del trattamento o della conservazione del documento;
- trasmettere tramite il sistema di posta interna l'originale cartaceo al soggetto di cui sopra;
- provvedere alle usuali operazioni di presa in carico, classificazione e fascicolazione, una volta che il destinatario abbia ricevuto l'originale analogico.

Per un dettaglio sugli aspetti tecnici di uso dell'attuale sistema di protocollo informatico/sistema di gestione documentale, è possibile consultare l'allegato 6 dell'appendice "Istruzioni per l'uso di E-Grammata come sistema per la comunicazione interna".

4.5 La comunicazione esterna: canali e modalità di trattamento

Mentre per la comunicazione interna, totalmente nella sfera di controllo dell'Amministrazione, le trasmissioni possono essere facilmente regolamentate e indirizzate all'uso del sistema di gestione documentale. Per quanto riguarda la comunicazione con l'esterno, i canali possibili sono numerosi e possono modificarsi con l'evolversi della normativa e della tecnologia. Pertanto, per un esame dei canali in uso, si rimanda all'allegato 7 dell'appendice "I canali per la comunicazione esterna".

La trasmissione agli assegnatari interni avviene tramite il sistema di gestione documentale come indicato sopra, invece le comunicazioni ai destinatari esterni sono regolate da previsioni di legge.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale, infatti, prescrive che le comunicazioni delle pubbliche amministrazioni rivolte verso o provenienti da altre pubbliche amministrazioni²⁷, imprese²⁸, professionisti e privati cittadini che abbiano dichiarato il proprio domicilio digitale²⁹, avvengono esclusivamente in formato

²⁷ CAD, art. 47 "Trasmissione dei documenti attraverso la posta elettronica tra le pubbliche amministrazioni", comma 1: "1. Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza".

Ricordiamo che per "verifica di provenienza", il CAD all'art. 47, comma 2, definisce che: "2. Ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se: a) sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata; b) ovvero sono dotate di segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; c) ovvero è comunque possibile accertarne altrimenti la provenienza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente o dalle regole tecniche di cui all'articolo 71; d) ovvero trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68".

²⁸ CAD, art. 5 bis "Comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche", comma 1: "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".

²⁹ CAD, art. 3 bis "Domicilio digitale del cittadino", comma 4: "4. A decorrere dal 1° gennaio 2013, salvo i casi in cui è prevista dalla normativa vigente una diversa modalità di comunicazione o di pubblicazione in via telematica, le amministrazioni pubbliche e i gestori o

elettronico, utilizzando posta elettronica³⁰, cooperazione applicativa o, più in generale, le “tecnologie dell’informazione e comunicazione”. Il CAD, inoltre, prevede conseguenze e controlli per l’inosservanza di tali disposizioni in materia di comunicazioni tra PA³¹, tra PA e aziende³² e tra PA e cittadini³³.

Oltre a ciò, va ricordato che, trattandosi di comunicazioni esterne, i documenti trasmessi sono sottoposti a obbligo di registrazione di protocollo³⁴.

L’operazione di protocollazione/registrazione deve produrre delle registrazioni di protocollo a cui sono associati i documenti e gli allegati digitali corrispondenti ed elencati tutti i destinatari/assegnatari del documento stesso, con il relativo indirizzo mail.

Pertanto la Regione trasmette i documenti indirizzati a *pubbliche amministrazioni, imprese, liberi professionisti e cittadini che hanno dichiarato il proprio domicilio digitale*, anche attraverso dichiarazioni esplicite rese nell’ambito di specifici procedimenti, esclusivamente tramite il sistema di protocollo informatico utilizzando le caselle di posta elettronica ad esso interfacciate, fatte salve le eccezioni motivate di cui oltre³⁵.

Per l’invio è consigliabile utilizzare la casella PEC della struttura regionale alla quale si vuole fare pervenire l’eventuale risposta.

Rientrano in questa categoria anche tutte le comunicazioni afferenti al rapporto giuridico tra il singolo collaboratore e l’Amministrazione, che si configurano come comunicazione esterna. Questi documenti, quindi, devono essere protocollati, il destinatario deve essere indicato come esterno e i documenti trasmessi di norma tramite posta elettronica o altri strumenti informatici di comunicazione (quali ad esempio SAP), ai sensi dell’art. 47, c. 3, del CAD³⁶.

Rimangono esclusi dalla casistica di cui sopra i soli cittadini che non hanno dichiarato un domicilio digitale. In assenza di esso, ai sensi dell’art. 3bis, c. 4bis, del CAD³⁷, la Regione:

esercenti di pubblici servizi comunicano con il cittadino esclusivamente tramite il domicilio digitale dallo stesso dichiarato, anche ai sensi dell’articolo 21-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, senza oneri di spedizione a suo carico...”

³⁰ Per i diversi tipi di posta elettronica e il valore dei loro messaggi vedi l’appendice sui canali di comunicazione.

³¹ CAD, art. 47, comma 1 bis: “1-bis. L’inosservanza della disposizione di cui al comma 1, ferma restando l’eventuale responsabilità per danno erariale, comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare”

³² CAD, art. 5 bis, comma 3: “3. DigitPA, ... provvede alla verifica dell’attuazione del comma 1...”

³³ CAD, art. 3 bis, comma 4: “4. ... Ogni altra forma di comunicazione non può produrre effetti pregiudizievoli per il destinatario. L’utilizzo di differenti modalità di comunicazione rientra tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale ai sensi dell’articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”

³⁴ DPR 445, art. 53, comma 5: “Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall’amministrazione e tutti i documenti informatici”.

³⁵ Per le indicazioni pratiche di come spedire nel modo più semplice possibile i documenti informatici protocollati via PEC, cfr. la specifica manualistica pubblicata su Internos.

³⁶ CAD, art. 47, c.3: “Le Pubbliche Amministrazioni utilizzano per le comunicazioni tra l’Amministrazione e i propri dipendenti la posta elettronica o altri strumenti informatici di comunicazione nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali e previa informativa agli interessati in merito al grado di riservatezza degli strumenti utilizzati”

³⁷ CAD, art. 3bis, comma 4bis: “In assenza del domicilio digitale di cui al comma 1, le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica avanzata, da conservare nei propri

- predisporre le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale, da conservare nei propri archivi;
- invia ai cittadini stessi (per posta ordinaria o raccomandata con avviso di ricevimento) copia analogica di tali documenti sottoscritti, sostituendo la firma autografa con la semplice indicazione del ruolo e nominativo del firmatario e apponendo una dicitura che, ai sensi dell'art. 3bis, c. 4ter³⁸, potrebbe essere la seguente:

“Tratto da documento informatico sottoscritto con firma digitale predisposto e conservato presso l'Amministrazione in conformità alle regole tecniche del CAD identificato con il numero di registrazione indicato”.

Per certe tipologie documentali come le certificazioni in senso stretto, si usa anche il contrassegno ai sensi dell'art. 23 ter, c. 5 del CAD.

E' ammessa la deroga alle suddette regole di invio solo ed esclusivamente per motivate ragioni e in una casistica ben precisa e limitata, come per esempio:

- nel caso di canali specifici (ad esempio portali su cui caricare documentazione) definiti da destinatari come le PA centrali o il Mercato Elettronico.

In questi casi sarebbe opportuno avere nel sistema di protocollo e in quello di gestione documentale un output documentale in cui conservo la memoria/evidenza dei documenti trasmessi o ricevuti.

- nel caso in cui si debbano spedire documenti informatici di quantità e peso tali da non poter essere inviati normalmente via posta elettronica.

Questi documenti possono essere memorizzati su supporti ottici non riscrivibili, come CD/DVD che, a loro volta, verranno spediti tramite posta ordinaria, semplice o raccomandata come ritenuto più opportuno da parte del Responsabile del procedimento oppure possono essere spediti tramite invii di posta elettronica successivi. In proposito è possibile consultare l'allegato 9 dell'appendice “Trattamento di documenti di grandi dimensioni”.

archivi, ed inviare ai cittadini stessi, per posta ordinaria o raccomandata con avviso di ricevimento, copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 dicembre 1993, n. 39”.

L'art. 3, comma 2 del DLGS 39/93 recita: Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici o telematici, nonché l'emanazione di atti amministrativi attraverso i medesimi sistemi, devono essere accompagnate dall'indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione. Se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile”.

³⁸ CAD, art. 3-bis, comma 4-ter. “Le disposizioni di cui al comma 4-bis soddisfano a tutti gli effetti di legge gli obblighi di conservazione e di esibizione dei documenti previsti dalla legislazione vigente laddove la copia analogica inviata al cittadino contenga una dicitura che specifichi che il documento informatico, da cui la copia è tratta, è stato predisposto e conservato presso l'amministrazione in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71”.

- nel caso in cui si debbano spedire documenti cartacei originali o che non siano digitalizzabili per ragioni attinenti ai limiti connessi alle funzioni esercitate (ad esempio la necessità di mantenere l'integrità di plichi chiusi con dati sensibili), di privacy, di materialità di oggetti trasmessi o altro. In questi casi si produce ugualmente l'originale digitale associandolo alla registrazione di protocollo e facendo riferimento esplicito nel documento e, se possibile, nelle note della registrazione di protocollo, agli allegati cartacei o materiali e al mezzo di trasmissione diverso dalla PEC utilizzato.

Ricordiamo, infine, che indicazioni sul trattamento delle comunicazioni esterne in entrata sono state date nel capitolo sulla Formazione dei documenti, in particolare nel par. 3.4 - *La ricezione dei documenti dall'esterno*.

5 SINTESI

E' possibile riassumere in pochi punti i principi di queste linee guida e descriverne brevemente le principali implicazioni.

1. Il modello di gestione documentale adottato è che **l'archivio dell'ente Regione è unico**
Di conseguenza dovranno progressivamente essere integrate nel sistema protocollo/documentale i diversi applicativi verticali.
Inoltre dovranno confluire nel sistema documentale, senza necessariamente passare dal protocollo, ma venendo comunque classificati e fascicolati, anche i documenti informatici attualmente conservati su diversi sistemi documentali.
2. **La Regione Emilia-Romagna produce e conserva documenti originali informatici.**
Di conseguenza gli atti e i documenti della Regione sono, progressivamente, prodotti, trattati e conservati come originali informatici.
3. I documenti indirizzati verso l'esterno saranno, in linea di massima, firmati digitalmente; quelli interni saranno in linea di massima sottoscritti con firma elettronica o non firmati affatto. **Si raccomanda, comunque, l'uso del tipo di firma congruo al documento che si firma.**
4. Inevitabilmente coesisteranno per diverso tempo documenti informatici ed analogici (prevalentemente, e a tendere esclusivamente, costituiti dai documenti in entrata).
Di conseguenza avremo un aumento dei fascicoli ibridi.
Per la loro gestione è indispensabile che:
 - tutti i fascicoli siano noti e descritti nel sistema informatico di gestione dei documenti
 - che l'organizzazione fisica dei fascicoli cartacei o ibridi e quanto descritto nel sistema di gestione documentale coincidano.
5. La comunicazione interna avviene esclusivamente tramite il sistema di gestione documentale.
6. La comunicazione esterna in uscita verso altre pubbliche amministrazioni, imprese, liberi professionisti e cittadini che hanno dichiarato il proprio domicilio digitale, quando non tramite altri canali telematici, avviene esclusivamente attraverso le caselle di posta elettronica certificata istituzionali associate al sistema di protocollo.
Questo significa che si deve usare esclusivamente la funzione di interoperabilità del protocollo stesso.

Altre implicazioni sono che:

- Linee guida, circolari o procedure e prassi, anche se consolidate, formalizzate o meno che siano, che contengono indicazioni in materia di gestione documentale in contrasto con le prescrizioni di cui sopra dovranno essere progressivamente (ma comunque nel minor tempo possibile) aggiornate secondo le nuove regole.
- Analogo discorso vale per la modulistica pensata per la produzione, il trattamento e la spedizione di originali analogici: anche essa andrà progressivamente ripensata in funzione del nuovo paradigma

documentale, o sostituendola con applicazioni specifiche (integrate con il sistema protocollo / documentale) o almeno predisposta come pdf compilabili.

6 ELENCO DOCUMENTI PREPARATORI, DI RIFERIMENTO E APPENDICI

Normativa di riferimento – disponibile in Internos

- DPR 445/2000 - Testo unico sulla documentazione amministrativa (TUDA);
- D.Lgs. 82/2005 e s.m.i. - il Codice dell'amministrazione digitale (CAD);
- Regole tecniche ex art. 71 CAD - Norme vigenti e bozze pubblicate;
- Circolare Agenzia per l'Italia Digitale n. 60 del 23 gennaio 2013;
- Decreto 19 marzo 2013 - Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei professionisti (INI-PEC);
- DPCM 22 febbraio 2013 – Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali, ai sensi degli articoli 20, comma 3, 24, comma 4, 28, comma 3, 32, comma 3, lettera b), 35, comma 2, 36, comma 2, e 71 – Pubblicato su GU 117 del 21/5/2013

Documenti e standard di riferimento – disponibile in Internos

- Documenti CN-ER (in particolare le linee guida per la comunicazione esterna);
- Modello Gedoc;
- Documenti Prode;
- Documenti Piano della semplificazione;
- MoReq2, ovvero le specifiche elaborate dalla Commissione europea nel 2001 ed aggiornate nel dicembre 2007, per la gestione di documenti elettronici;
- Gli standard UNI ISO 15489-1/2006 e UNI ISO TR 15489-2/2007 sulla gestione documentale (cui anche MoReq fa riferimento);
- Projet Pil@e – Gestion des Formats de Fichier

APPENDICE

Allegati tecnici

1. Ausili alla redazione dei documenti
2. Modelli di circolazione dei documenti per la firma e la protocollazione
3. Prospetto Tipologie documenti – dispositivi di firma
4. Registrazione dei documenti con E-Grammata
5. Indicazioni per una corretta formazione dei fascicoli
6. Istruzioni per l'uso di E-Grammata come sistema per la comunicazione interna
7. I canali per la comunicazione esterna
8. Casi di trattamento messaggi in ingresso
9. Trattamento di documenti di grandi dimensioni

Documenti preparatori

10. Il contesto delle Linee Guide per la gestione documentale
11. Prima analisi dei dati relativi ai flussi documentali

**APPENDICE ALLE
LINEE GUIDA PER LA GESTIONE DOCUMENTALE
DOCUMENTI E ALLEGATI**

INDICE DEL DOCUMENTO

Avvertenza.....	4
Allegati tecnici	5
1 Ausili alla redazione dei documenti.....	5
Suggerimenti per modifiche alla carta intestata.....	5
Dicitura per copie analogiche.....	8
Copie per immagine di originali analogici.....	9
2 Modelli di circolazione dei documenti per la firma e la protocollazione	10
Modello 1	10
Modello 2	11
Modello 3	11
Modello 4	12
3 Prospetto Tipologie documenti – dispositivi di firma per la sottoscrizione dei documenti informatici regionali	13
4 La registrazione dei documenti con E-Grammata - Scelta del registro e dati da memorizzare	15
5 Indicazioni per una corretta formazione dei fascicoli	17
1. Fascicolo: definizione.....	17
Il fascicolo cartaceo.....	17
Il fascicolo elettronico	18
Il fascicolo ibrido.....	19
Il sistema di protocollo informatico	20
2. Ordinamento e tenuta dei fascicoli nell’archivio corrente.....	20
Piano di fascicolazione	21
Repertorio dei fascicoli	24
3. Chiusura, scarto o versamento dei fascicoli nell’archivio di deposito-storico o al polo archivistico.....	24
6 Istruzioni per l’uso di E-Grammata come sistema per la comunicazione interna .	25
7 I canali per la comunicazione esterna	27
1. Posta elettronica (PEO, PEC, CEC-PAC).....	28
1.1 Poste elettronica (o anche Posta elettronica ordinaria – PEO).....	28
1.2 Posta Elettronica Certificata – PEC	29
1.3 PEC-ID.....	30

1.4	<i>Comunicazione Elettronica Certificata - Pubblica Amministrazione Cittadino (CEC-PAC)</i>	31
1.5	<i>Posta Elettronica Istituzionale (PEI)</i>	32
2.	Cooperazione applicativa	33
3.	Download da portali esterni da parte della Regione	33
4.	Upload su portali non regionali effettuato da collaboratori regionali	34
5.	Upload su portali regionali da parte dell'esterno	34
6.	Trasmissione di CD/DVD per file di grandi dimensioni	35
7.	Ricezione o invio di documenti cartacei	35
8	Casi di trattamento messaggi in ingresso	37
	Tabella di riepilogo 1	37
	Tabella di riepilogo 2	39
9	Trattamento di documenti di grandi dimensioni	40
	Documenti preparatori	47
10	Il contesto delle Linee Guide per la gestione documentale	47
	Contesto di elaborazione del documento	47
	La Semplificazione e la gestione documentale	48
	Il modello GeDoc	48
	Implementazione di GeDoc in Emilia-Romagna	50
	Le azioni del Piano correlate alla gestione documentale	51
11	Prima analisi dei dati dei flussi documentali	52
	Area Organizzativa Omogenea della Giunta – Documenti esterni	52
	Area Organizzativa Omogenea della Giunta – Documenti interni	57
	Area Organizzativa Omogenea della Giunta – Uso di E-Grammata come sistema documentale	60
	Area Organizzativa Omogenea della Giunta – PEC 2011 e 2012 - Trattate direttamente o tramite IOP di E-G	62

AVVERTENZA

La normativa, i documenti e gli standard di riferimento non sono riportati in questa appendice, ma sono reperibili in Internos, alla pagina <https://internos.regione.emilia-romagna.it/sapere-e-fare/funzionacosi/gestione-documentale>.

ALLEGATI TECNICI

1 AUSILI ALLA REDAZIONE DEI DOCUMENTI

Suggerimenti per modifiche alla carta intestata

Un documento firmato digitalmente presenta alcune caratteristiche peculiari che lo differenziano dalla sua versione analogica.

In particolare, visto che la corretta sequenza delle operazioni è:

- Redazione del documento
- Sottoscrizione da parte del Responsabile
- Protocollazione
- Apposizione della segnatura di protocollo

sul documento analogico, oltre ad apparire la firma autografa (sottoscrizione) è possibile apporre le cosiddette *annotazioni*, per esempio numero e data di protocollo.

Con un documento informatico sottoscritto con firma digitale, queste operazioni non sono più possibili. La firma digitale, infatti, sigilla il file, impedendone qualsiasi modifica successiva.

Su un documento informatico con firma digitale, quindi, non appare la firma autografa, non è possibile trascrivere data e numero di protocollo o riportarvi altre note.

Quando il documento viene trasmesso tramite la funzione di interoperabilità di protocollo, il documento firmato viene trasmesso accompagnato dal file "segnatura.xml, che contiene i dati di protocollazione.

È quindi opportuno non lasciare in bianco lo spazio del documento normalmente riservato a data e numero di protocollo, ma apporvi un rimando al file di segnatura.

L'operazione di segnatura, con i documenti informatici si traduce nell'associazione tra il documento stesso e i dati di protocollazione. Nei sistemi come quello regionale, questo significa caricare nel sistema stesso tutti i file che compongono il documento. Per farlo, occorre essere certi di stare ponendo nella giusta relazione gli elementi corretti (documento principale ed eventuali allegati). Per facilitare questa operazione e ridurre il margine di errore, diventa quindi utile conoscere i nomi dei file che compongono il documento e riportarli nel documento stesso.

Se il documento principale o qualcuno degli allegati fossero in formato cartaceo destinati ad essere spediti parallelamente all'invio elettronico, il nome file può essere sostituito da una dicitura come "in formato analogico – Spedito per posta" (o raccomandata).

Dato che con il sistema regionale la spedizione tramite interoperabilità di protocollo avviene inviando direttamente dal protocollo il documento alle caselle di posta elettronica associate ai nominativi di anagrafica dei destinatari, è opportuno inserire l'indirizzo di posta elettronica a cui deve essere inviato il documento. In questo modo chi esegue la registrazione, può effettuare la protocollazione giusta..

Infine, dato che non appare la firma autografa, anche in questo caso, è bene non lasciare bianco lo spazio destinato alla firma autografa, ma trascrivervi il nome e cognome del firmatario e apporvi una nota che espliciti come il documento sia stato firmato digitalmente.

Ricordiamo che i dati relativi al firmatario sono contenuti nel certificato di firma imbustato assieme al testo originale nel file firmato .p7m.

Nella pagina successiva forniamo un esempio di come “modificare” la carta intestata regionale per la produzione di documenti informatici sottoscritti digitalmente.

Rimandiamo agli allegati o alla documentazione specifica per maggiori dettagli sui punti citati sopra (firma digitale, segnatura, trasmissione tramite interoperabilità).

Dicitura per copie analogiche

Il CAD autorizza le Amministrazioni a inviare ai cittadini che non hanno dichiarato un domicilio digitale documenti analogici tramite posta ordinaria o raccomandata.

L'indicazione operativa per la Regione, in questi casi, è:

- produrre il documento originale informatico sottoscritto con firma digitale;
- protocollarlo come al solito;
- assicurarsi di avere riportato a stampa nome e cognome del firmatario¹;
- apporre una dicitura² che può essere la seguente:

*Copia analogica a stampa
tratta da documento informatico
sottoscritto con firma digitale
predisposto e conservato presso l'Amministrazione
in conformità al d.lgs 82/2005 (CAD)
identificato dal numero di protocollo indicato*

Ricordiamo che tale documento analogico NON deve essere firmato con firma autografa e che soddisfano a tutti gli effetti di legge gli obblighi di conservazione e di esibizione dei documenti previsti dalla legislazione vigente³.

¹ CAD, art. 3 bis, comma 4 bis:

In assenza del domicilio digitale di cui al comma 1, le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica avanzata, da conservare nei propri archivi, ed inviare ai cittadini stessi, per posta ordinaria o raccomandata con avviso di ricevimento, copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 dicembre 1993, n. 39.

² Si è in attesa di una modifica al sistema di protocollo che consenta di apporre automaticamente tale dicitura su copia estratta dal documento originale informatico associato alla registrazione, analogamente al meccanismo per l'apposizione del contrassegno con la segnatura di protocollo.

³ CAD, art. 3bis, comma 4 ter:

Le disposizioni di cui al comma 4-bis soddisfano a tutti gli effetti di legge gli obblighi di conservazione e di esibizione dei documenti previsti dalla legislazione vigente laddove la copia analogica inviata al cittadino contenga una dicitura che specifichi che il documento informatico, da cui la copia è tratta, è stato predisposto e conservato presso l'amministrazione in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71.

Copie per immagine di originali analogici

Nel caso di copia autentica per immagine di documento originale analogico, si può procedere nel seguente modo:

- scansione del documento in formato immagine
- inserimento delle stesse in un documento testuale
- apposizione di una scritta analoga a questa di cui forniamo un esempio:

“Il sottoscritto , dirigente della Regione Emilia-Romagna, responsabile del Servizio ,

DICHIARA

che la presente copia per immagine di documento cartaceo, consistente in 2 (due) pagine, ha contenuto e forma identici a quelli del documento cartaceo da cui è stata tratta.

Tale documento cartaceo è conservato agli atti della Regione Emilia-Romagna al n. prot. del -....”

- salvataggio del documento testuale in formato .pdf
- sottoscrizione del file .pdf con firma digitale da parte del Dirigente

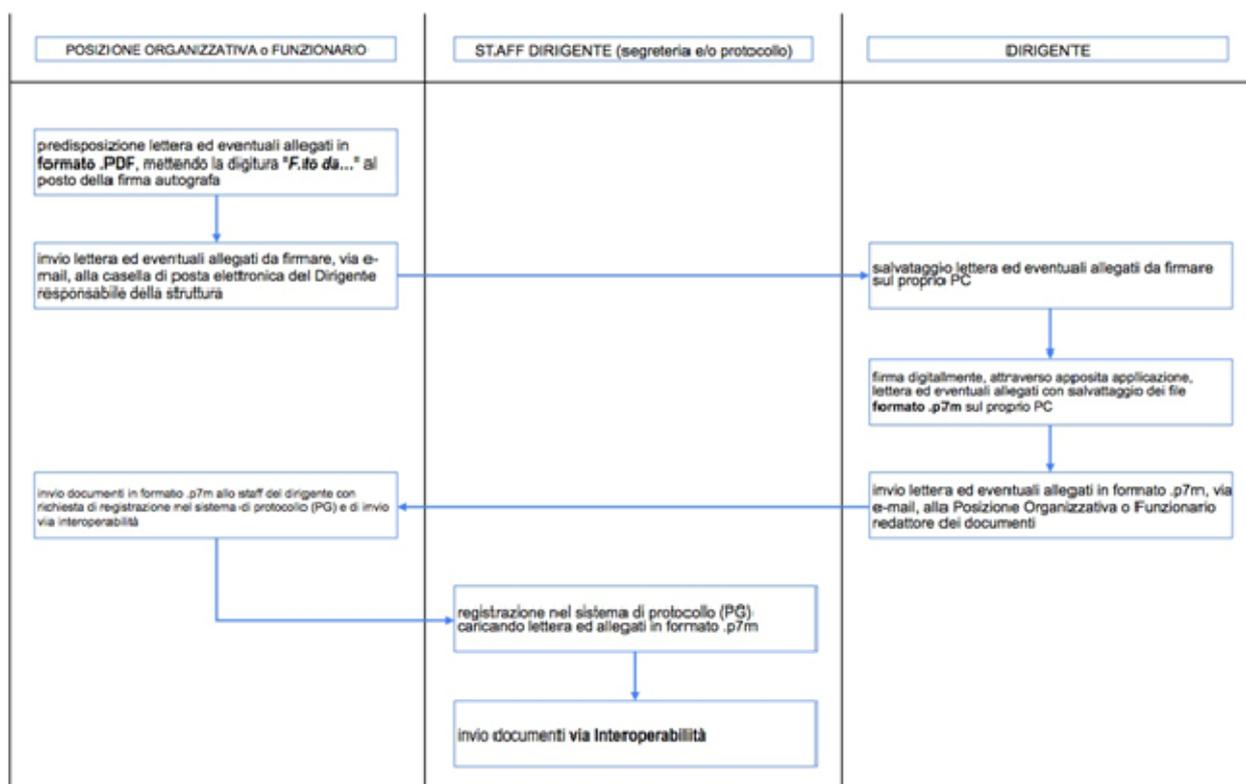
2 MODELLI DI CIRCOLAZIONE DEI DOCUMENTI PER LA FIRMA E LA PROTOCOLLAZIONE

I modelli seguenti sono solo delle proposte tra le tante possibili. Le decisioni in merito a questi aspetti di micro-organizzazione sono lasciati alle singole strutture.

Modello 1

Esclusivo uso della posta elettronica e nessuna cartella di rete condivisa

INVIO DOCUMENTI DA FIRMARE DIRETTAMENTE AL DIRIGENTE (senza DP)

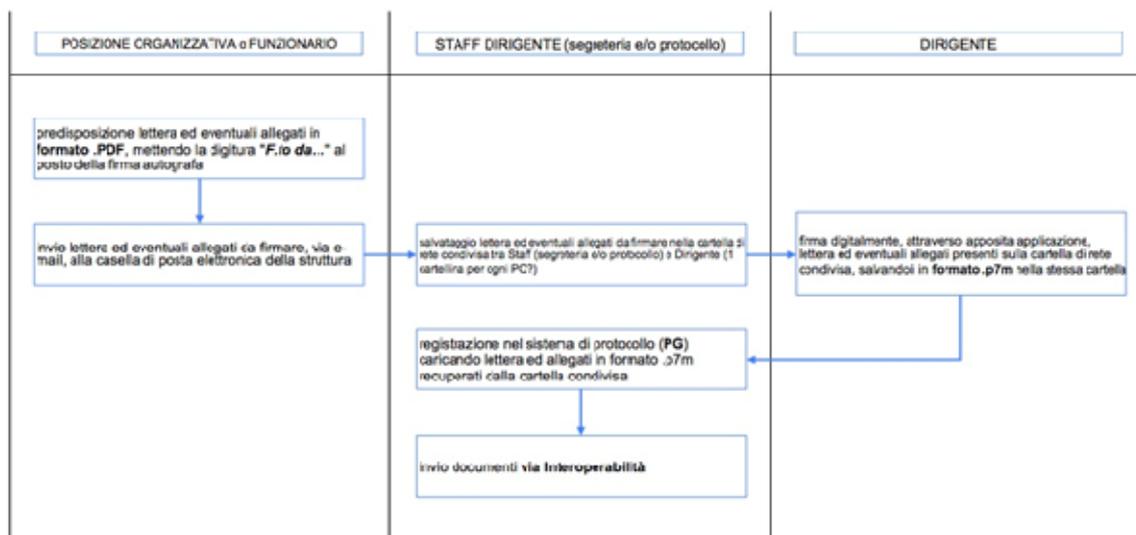


Modello 2

Uso mail e cartella condivisa tra Segreteria e Dirigente

Protocollazione diretta, subito dopo la firma da parte di staff segreteria o protocollo

INVIO DOCUMENTI DA FIRMARE ALLO STAFF (segreteria e/o protocollo) DEL DIRIGENTE (senza DP)



Modello 3

Uso mail e cartella condivisa tra Segreteria e Dirigente

Restituzione del documento firmato al funzionario

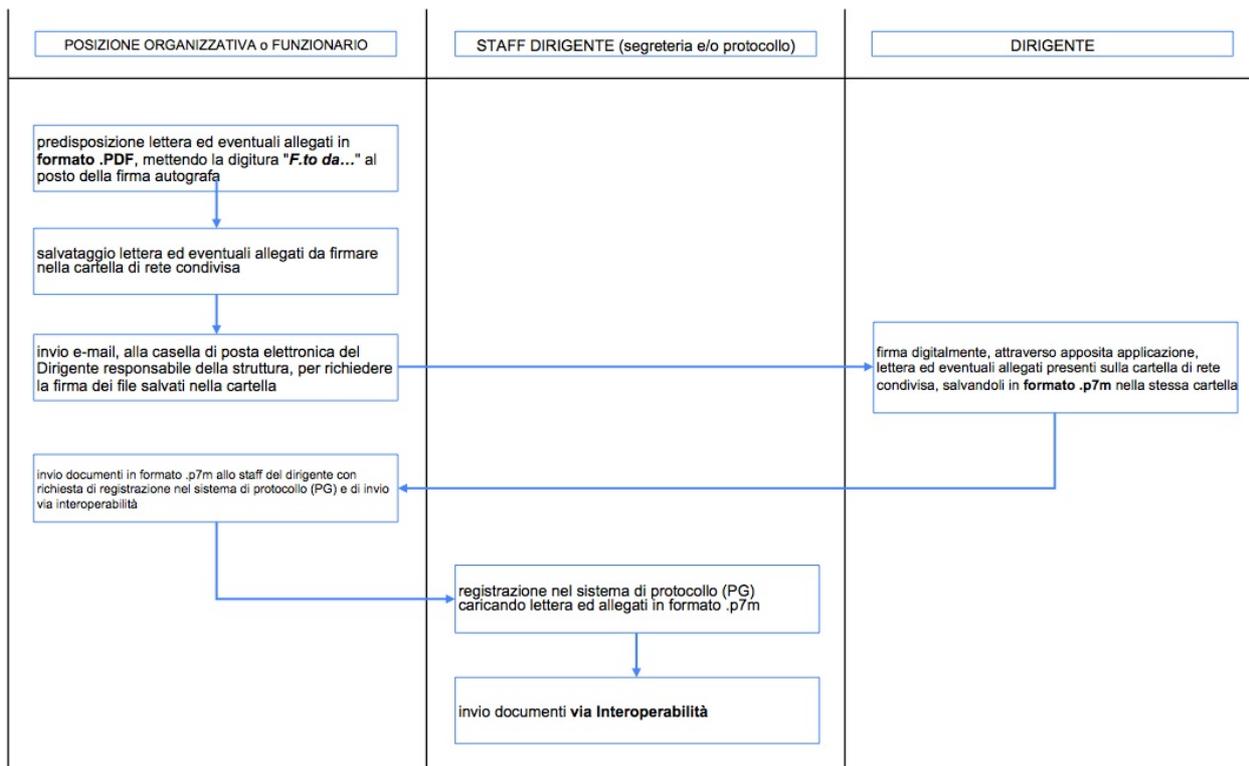
INVIO DOCUMENTI DA FIRMARE ALLO STAFF (segreteria e/o protocollo) DEL DIRIGENTE (senza DP) - VERSIONE 2



Modello 4

Cartella condivisa tra funzionari, Responsabile di Servizio, staff segreteria e protocollo

SALVATAGGIO/RECUPERO DOCUMENTI DA FIRMARE/FIRMATI DIRETTAMENTE DALLA CARTELLA DI RETE (senza DP)



3 PROSPETTO TIPOLOGIE DOCUMENTI – DISPOSITIVI DI FIRMA PER LA SOTTOSCRIZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI REGIONALI

Diamo qui di seguito alcune indicazioni, comprensive di esempi di casi d'uso) sul tipo di dispositivi di firma da adottare per la sottoscrizione dei documenti regionali.

In estrema sintesi, in particolare, si può dire che:

- i documenti rivolti verso l'esterno vanno solitamente firmati digitalmente.
- i documenti interni solitamente possono essere documenti con firma elettronica o documenti informatici anche non sottoscritti (ad esempio scansioni o file di testo).

Nel caso dei documenti interni, comunque, l'originale destinato alla conservazione e alla circolazione si considera essere quello associato alla registrazione nel sistema di protocollo/gestione documentale.

Da notare che l'elenco di questi casi d'uso è ancora parziale e perfezionabile. I prospetti con gli esempi, in particolare, verranno completati con l'evolversi delle tecnologie e delle prassi organizzative e sulla base dell'esperienza man mano acquisita.

1. Uso della firma digitale

In generale richiedono la firma digitale:

- *Gli atti con rilevanza verso l'esterno*
- *Gli atti valutativi e dichiarativi*

Esempi sono:

- Provvedimenti amministrativi
- Verbali degli organi collegiali, istituzionali tecnici e di vigilanza
- Contratti tra PA e privati; convenzioni e accordi anche tra PA
- Comunicazioni di avvio dei procedimenti – preavviso di diniego
- Atti contabili
- Accordi sindacali e verbali di concertazione
- Atti di gestione interna del personale che creano, modificano o estinguono il rapporto di lavoro (contratto di assunzione, progressioni, autorizzazioni all'aspettativa...)
- Pareri resi a soggetti interni
- Atti endoprocedimentali se previsti da norma di legge, regolamento o normativa comunitaria qualificati come necessari all'organo decisore o responsabile del procedimento, ai fini del giusto procedimento

2. Firma elettronica

In generale è sufficiente la firma elettronica per:

- *Gli atti meramente comunicativi e non dichiarativi*
- *Gli atti interni*
- *Gli atti di gestione ordinaria del personale*

Esempi sono:

- Comunicazioni informali anche esterne all'Ente
- Verbali di riunioni e gruppi di lavoro
- Domanda di accertamento di ufficio
- Richieste e proposte interne inerenti la gestione ordinaria delle risorse finanziarie, strumentali e umane (richiesta di assunzione, richiesta di variazione di bilancio, richiesta ferie, permessi, altre istanze...)
- Atti di gestione ordinaria interna del rapporto di lavoro (concessione di ferie, permessi)
- Lettere di "notifica" dell'adozione di atti o provvedimenti
- Lettere di trasmissione di atti, provvedimenti, documenti

3. Documenti analogici

Ci possono, infine, anche essere pochi, determinati e ben precisi casi in cui sia necessario spedire agli interlocutori regionali dei documenti originali analogici.

Un esempio è il caso in cui si debbano spedire documenti cartacei originali o che non siano digitalizzabili per ragioni attinenti ai limiti connessi alle funzioni esercitate (ad esempio la necessità di mantenere l'integrità di plichi chiusi con dati sensibili), di privacy, di materialità di oggetti trasmessi o altro.

Di questi casi si redigerà apposito elenco, anche questo aggiornabile con il tempo.

4 LA REGISTRAZIONE DEI DOCUMENTI CON E-GRAMMATA - SCELTA DEL REGISTRO E DATI DA MEMORIZZARE

Per effettuare una corretta registrazione nel sistema di protocollo informatico regionale, occorre innanzitutto scegliere il registro corretto da utilizzare.

In ogni AOO per la registrazione dei documenti in entrata e in uscita esiste un registro di protocollo generale:

PG	Registro di Protocollo Generale dei documenti in entrata e in uscita dall'AOO Giunta
IC	Registro di Protocollo Generale dei documenti in entrata e in uscita dall'AOO Intercent-er
AG	Registro di Protocollo Generale dei documenti in entrata e in uscita dall'AOO Agrea
IB	Registro di Protocollo Generale dei documenti in entrata e in uscita dall'AOO Ibacn
PC	Registro di Protocollo Generale dei documenti in entrata e in uscita dall'AOO Protezione Civile
AR	Registro di Protocollo Generale dei documenti in entrata e in uscita dall'AOO Autorità di Bacino del Reno

Per la registrazione dei documenti interni, in ogni AOO esiste il repertorio:

NP	Registro dei documenti interni
----	--------------------------------

All'interno dell'attuale sistema di protocollo informatico E-Grammata esistono diversi registri, denominati repertori (ciascuno caratterizzato da una diversa sigla identificativa) dedicati alla registrazione di determinate tipologie di documenti.

Qui di seguito, a puro titolo esemplificativo, ne elenchiamo i principali per l'area della Giunta regionale:

DURC	Registro dei documenti unici di regolarità contributiva
FT	Registro delle fatture in ingresso
RPI	Repertorio dei protocolli di intesa
DPG	Registro degli atti dei Dirigenti
APG	Registro degli atti degli Assessori
PPG	Registro degli atti del Presidente
GPG	Registro delle Delibere di Giunta

Una volta effettuata la scelta del "registro", occorre registrare il documento con l'inserimento dei dati che lo descrivono.

Il DPR 445/2000, all'art. 53, "Registrazione di protocollo", contiene alcune informazioni in merito :

"1. La registrazione di protocollo per ogni documento ricevuto o spedito dalle pubbliche amministrazioni è effettuata mediante la memorizzazione delle seguenti informazioni:

- 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;
- 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".

Con l'attuale sistema, la registrazione di un documento, a prescindere dal registro/repertorio utilizzato o dal fatto che si stia registrando un documento in entrata o in uscita, prevede i seguenti campi:

- mittente
- oggetto
- destinatario

Nel primo va inserito il nominativo del mittente nel caso di un documento in entrata o la struttura di appartenenza del firmatario del documento nel caso di documenti in uscita).

Nell'ultimo va inserito il nominativo del destinatario (a chi è diretto il documento) nel caso di documento in uscita o dell' assegnatario, cioè la struttura competente nel caso dei documenti in entrata.

È comunque possibile, al momento della registrazione, memorizzare tutte le altre informazioni già disponibili, come ad esempio la data e il protocollo del documento ricevuto, la classificazione e la fascicolazione, gli estremi del documento precedente, il mezzo di trasmissione, ecc.

Tali informazioni sono, come dice esplicitamente l'articolo di legge citato, pensati per la descrizione di un documento "ricevuto o spedito".

Nel caso di registrazione di particolari tipologie documentali, sia che tali registrazioni siano effettuate manualmente che in maniera automatica da qualche applicazione, tali campi devono essere in qualche modo "forzati", immettendovi dati diversi da quelli standard.

Un caso particolare di documenti interni sono, per esempio, le registrazioni di quei documenti che non hanno un mittente o un destinatario (relazioni, note, ecc.), ma che si desidera registrare, magari per averle disponibili nel sistema documentale. In questi casi si utilizza il repertorio NP proprio dei documenti interni con l'avvertenza di valorizzare sia il mittente che il destinatario nello stesso modo.

Per l'uso dei principali dei registri di cui sopra o per l'utilizzo dei repertori, si rimanda alla specifica documentazione presente su Internos, alla sezione Sapere e fare / Funziona così / Gestione documentale.

5 INDICAZIONI PER UNA CORRETTA FORMAZIONE DEI FASCICOLI

È obiettivo del presente documento fornire indicazioni disciplinari ed operative sulla fascicolazione, coerentemente con quanto stabilito dal piano di classificazione. In particolare il presente documento fornisce indicazioni in materia di:

- formazione del fascicolo cartaceo;
- formazione del fascicolo elettronico;
- ordinamento e tenuta dei fascicoli nell'archivio corrente;
- elaborazione del piano di fascicolazione;
- repertorio dei fascicoli.

1. Fascicolo: definizione

Tutti i documenti - ricevuti e prodotti (spediti o interni), indipendentemente dal supporto sul quale vengono formati - devono essere classificati e riuniti in fascicoli. La fascicolazione, quindi, è obbligatoria per tutti i documenti, anche per quelli non registrati nel sistema di protocollo informatico.

Il **fascicolo** è l'insieme ordinato di documenti, riferiti in modo stabile ad uno stesso affare/procedimento amministrativo o ad una sua fase, a una stessa materia, a una stessa tipologia documentale, che si forma sempre nel corso delle attività amministrative del soggetto, allo scopo di riunire, a fini decisionali o informativi, tutti i documenti utili allo svolgimento di tali attività⁴.

Per esigenze di gestione pratica, derivanti dalla natura del procedimento, dalla sua durata o anche dalla quantità dei documenti da gestire, il fascicolo può essere distinto in **sottofascicoli**.

Il fascicolo può essere cartaceo, elettronico o ibrido (in parte cartaceo e in parte elettronico).

Durante la fase transitoria di migrazione verso l'adozione delle tecnologie digitali da parte dell'amministrazione, è inevitabile la coesistenza di **fascicoli cartacei, elettronici e ibridi**.

Il fascicolo cartaceo

Il fascicolo cartaceo è un'entità al tempo stesso *logica e fisica* ed è costituito dalla tradizionale cartepa su cui sono annotati l'oggetto/denominazione, il codice di classifica e il numero del fascicolo. Può contenere:

- documenti originali cartacei registrati nel sistema di protocollo informatico;
- copie cartacee – predisposte a soli fini gestionali - di documenti elettronici originali registrati nel sistema di protocollo informatico;
- documenti di carattere gestionale-strumentale, rilevanti ai fini dell'attività amministrativa dell'ente, non registrati nel sistema di protocollo informatico (note, appunti, ecc.)⁵.

⁴ Cfr. M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, 2002, p. 68.

⁵ Le tre fattispecie di documenti sono caratterizzate da tempi di conservazione diversificati. Per tale ragione se le fattispecie in questione sono presenti in quantità rilevante se ne consiglia un'organizzazione in sottofascicoli finalizzata a facilitare le operazioni di selezione e scarto.

Aprire un fascicolo cartaceo significa:

- prendere una cartetta e scrivere su di essa:
 - l'indice di classificazione dell'attività a cui appartiene il fascicolo;
 - l'oggetto del fascicolo (ad esempio: "vendita dell'immobile situato in v.le A. Moro n. 52");
- inserire all'interno della cartetta il primo documento che apre la pratica/fascicolo;
- continuare ad inserire all'interno della cartetta i successivi documenti del fascicolo, in modo che, quando la si apre, si veda subito il documento cronologicamente più recente;
- scrivere sulla cartetta data, numero di protocollo e oggetto dei documenti che si inseriscono via via.

Con riferimento all'indicazione dell'oggetto del fascicolo è necessario assumere denominazioni allo stesso tempo chiare e sintetiche e mantenere inalterati nel tempo i criteri adottati in relazione a fascicoli della medesima natura (ad esempio: "Interrogazione consiliare del sig. Rossi", "Interrogazione consiliare del sig. Bianchi", ecc.)

Chiudere un fascicolo cartaceo significa:

- inserire nella cartetta il documento conclusivo dell'affare e scriverne i dati sulla cartetta;
- controllare che tutta la documentazione all'interno della cartetta abbia il medesimo codice di classificazione e sia in ordine cronologico; tale ordine non si riferisce ovviamente ai documenti allegati, che devono restare collegati ciascuno al proprio documento di riferimento;
- eliminare eventuali duplicati contenuti all'interno della cartetta.

Il fascicolo elettronico

Il fascicolo elettronico è un'entità logica formata da:

- dati di registrazione nel sistema di protocollo informatico dei documenti, sia cartacei che elettronici, che afferiscono al fascicolo⁶;
- dati di classificazione e fascicolazione degli stessi;
- documenti elettronici originali associati alle registrazioni di protocollo;
- eventuali copie elettroniche – predisposte a soli fini gestionali - di documenti originali cartacei (scansioni o file, ad esempio di videoscrittura, utilizzati per produrre il documento cartaceo) associate alle registrazioni di protocollo.

Il fascicolo elettronico, all'interno del nuovo sistema di protocollo informatico E-Grammata, è identificato da:

- anno;
- codice di classifica;
- numero progressivo del fascicolo all'interno della classifica di riferimento.

⁶ Si registrano nel sistema di protocollo informatico i documenti soggetti a registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53, comma 3, del DPR 445/2000 e i documenti interni con preminente valenza giuridico-probatoria.

Per esempio, un fascicolo aperto in corrispondenza della voce di titolare "Ferie, permessi, congedi e aspettative retribuite" (IV livello nell'ambito del titolo 200 "Organizzazione e personale", codice 200.120.080.040) avrà i seguenti estremi:

- 2006. (anno);
- 200.120.080.040. (codice di classifica);
- 1 (numero progressivo, nel caso il fascicolo sia il primo aperto nel corso di quell'anno, nell'ambito di quello specifico codice di classifica).

Restano esclusi dal fascicolo elettronico tutti i documenti cartacei non registrati nel sistema di protocollo informatico. L'operazione di classificazione e fascicolazione di tali documenti non registrati consiste comunque nel loro inserimento fisico nella relativa cartella.

Il fascicolo elettronico si può aprire contestualmente o successivamente alla registrazione del documento nel sistema di protocollo informatico⁷. In particolare, è obbligatorio effettuare l'operazione di fascicolazione contestualmente alla registrazione nel caso di documenti protocollati in uscita.

Prima di aprire un fascicolo elettronico è necessario classificare il documento che dà avvio alla nuova pratica, se il documento è soggetto a registrazione nel sistema; in caso contrario si apre il fascicolo, sempre individuando preliminarmente il codice di classifica, ma non si registra il documento. Una volta effettuata l'operazione di classificazione, è sufficiente indicare l'oggetto/denominazione del fascicolo perché questo venga aperto. Il sistema, infatti, attribuisce in automatico:

- indice di classificazione nell'ambito del quale il fascicolo si colloca;
- numero del fascicolo;
- data di apertura del fascicolo.

Se il documento si colloca nell'ambito di un affare o procedimento in corso, dopo averlo classificato, si seleziona il fascicolo relativo già esistente, attraverso l'ausilio delle funzioni di ricerca del sistema di protocollo, e lo si collega alla registrazione.

In ogni caso è opportuno, nell'ambito di una gestione parallela di fascicoli cartacei ed elettronici, inserire fisicamente nel relativo fascicolo i documenti cartacei originali registrati a sistema, effettuando quindi un'implementazione contemporanea dei due fascicoli.

La chiusura del fascicolo elettronico avviene, attraverso un'apposita funzionalità del sistema, dopo avere registrato il documento conclusivo dell'affare.

Il fascicolo ibrido

Il fascicolo ibrido è costituito dall'insieme dei documenti originali cartacei e elettronici, rispettivamente contenuti nel fascicolo cartaceo e in quello elettronico.

Nel sistema di protocollo informatico sarà quindi possibile per ogni fascicolo:

- visualizzare l'elenco di tutti i documenti registrati che ne fanno parte;

⁷ La funzionalità del software di aprire fascicoli, indipendentemente dall'esigenza di inserirvi documenti, cioè di registrare i documenti a questi afferenti, consente di predisporre a priori una prima bozza di piano di fascicolazione.

- visualizzare i documenti elettronici e le eventuali copie elettroniche – predisposte a soli fini gestionali - di quelli cartacei.

Come conseguenza di quanto sopra, il fascicolo completo, cioè la totalità dei documenti, cartacei e elettronici, riguardanti quello specifico affare/procedimento/ecc., sarà costituito dal confronto e dalla somma del tradizionale fascicolo cartaceo e di quello elettronico

Il sistema di protocollo informatico

Pertanto nel sistema di protocollo informatico:

- vengono registrate le informazioni che identificano ogni documento (ricevuto/spedito o interno, elettronico o cartaceo)⁸ entrato a far parte del sistema documentale dell'ente⁹;
- di ogni documento vengono registrate la classificazione e la fascicolazione;
- di ogni documento originale elettronico sarà presente anche il documento stesso (cioè il file);
- è possibile memorizzare eventuali copie elettroniche – predisposte a soli fini gestionali - di documenti originali cartacei (scansioni o altri file, come ad esempio i file di videoscrittura, utilizzati per produrre il documento originale);
- vengono registrati i dati identificativi di tutti i fascicoli aperti e chiusi. Infatti tutti i fascicoli, non necessariamente tutti i documenti, devono essere presenti e identificati nel sistema di protocollo informatico: la procedura consente di aprire fascicoli anche per documenti non registrati nel sistema di protocollo informatico¹⁰.

2. Ordinamento e tenuta dei fascicoli nell'archivio corrente

I fascicoli relativi ad attività, affari o a procedimenti amministrativi si formano in stretta connessione tecnico-operativa con il titolare di classificazione. Pertanto, ciascun fascicolo contiene soltanto documenti identificati con la medesima classificazione. Ne consegue, logicamente, che non possono afferire al medesimo fascicolo documenti aventi diversa classificazione.

Nel caso in cui un documento dia luogo alla trattazione di più affari, due saranno le modalità di gestione a seconda che si tratti di un documento cartaceo o di un documento elettronico. Nella prima ipotesi debbono essere prodotti più esemplari del medesimo documento, ciascuno dei quali sarà classificato con apposizione fisica del timbro di segnatura che lo legherà alla rispettiva unità archivistica logica e fisica. Nella seconda ipotesi (documento digitale) si tratterà di associare all'unico esemplare del documento più codici di classificazione che costituiranno il legame logico con le unità archivistiche corrispondenti ai diversi affari

⁸ Numero e data di registrazione, mittente/destinatario, oggetto, data e numero di protocollo del documento ricevuto, se disponibili.

⁹ Si registrano nel sistema di protocollo informatico i documenti soggetti a registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53, comma 3, del DPR 445/2000 e i documenti interni con preminente valenza giuridico-probatoria. Ovviamente restano esclusi dalla registrazione i documenti cartacei interni privi di valenza giuridico-probatoria, come ad es. note, appunti, ecc..

¹⁰ Vedi sopra.

trattati¹¹. È opportuno comunque limitare ai casi strettamente necessari il ricorso a classificazioni plurime dello stesso documento.

La durata del fascicolo è stabilita sulla base della natura dell'affare o del procedimento amministrativo trattato: il fascicolo può essere chiuso o all'esaurimento dell'affare/procedimento o periodicamente (ad esempio su base annuale), oppure può avere natura permanente, compatibilmente con aspetti di localizzazione e movimentazione fisica (ad esempio i fascicoli del personale o di fornitori che hanno periodici rapporti con l'ente).

Si consiglia di valutare attentamente le modalità di costituzione dei fascicoli: occorre evitare sia la formazione di fascicoli troppo voluminosi sia la moltiplicazione di fascicoli di modesta entità (contenenti uno o due documenti). Entrambe le operazioni risultano molto impegnative sul piano pratico e poco utili ad esigenze di reperimento e di gestione amministrativa. Nel caso di fascicoli corposi è opportuno prevedere la loro articolazione in sottofascicoli, che prendano eventualmente in considerazione anche esigenze di conservazione e scarto.

Piano di fascicolazione

Il piano di fascicolazione fornisce principi coerenti per la sedimentazione della documentazione, che consentano di creare un sistema documentario che, in stretta connessione tecnico-operativa con la corrispondente sezione di titolare:

- sia funzionale alle esigenze di lavoro di chi produce i documenti e svolge le attività amministrative;
- permetta di selezionare e conservare in maniera efficiente la documentazione;
- eviti la ridondanza nella produzione/acquisizione di documenti originali e di copie.

Sulla base di tali principi è possibile in alcuni casi predefinire fascicoli specifici (ed eventuali sottofascicoli), in altri individuare tipologie di fascicoli (per evento, progetto, prodotto, in ordine cronologico, alfabetico, geografico, ecc.).

I fascicoli possono essere organizzati secondo tre criteri principali:

1. per *oggetto/nominativo*: il fascicolo è intestato a una materia o a una persona (ad esempio i fascicoli relativi a ferie, malattie, ecc. e i fascicoli di fornitori, di enti, ecc.);
2. per *affare o procedimento amministrativo* o per una sua fase: il fascicolo si costituisce mediante l'inclusione di tutti i documenti (ricevuti, spediti, interni) relativi ad un determinato affare o procedimento (ad esempio i fascicoli per gara, appalto, ecc.);
3. per *tipologia di atto rappresentato* (forma del documento): il fascicolo è l'insieme ordinato di documenti sciolti raggruppati in base alla loro tipologia o forma (ad esempio i fascicoli di Normativa e disposizioni, ecc.), secondo criteri predefiniti che ne possono prevedere la chiusura periodica (trimestrale, annuale, ecc.).

¹¹ Cfr. Titolare di classificazione delle Regioni: *una tappa nel processo di rinnovamento della Pubblica Amministrazione*, 2004, p.10.

Operativamente, una prima bozza di piano di fascicolazione si elabora, in raccordo puntuale con le indicazioni di fascicolazione contenute nel piano di classificazione, nel tentativo, là dove possibile, di individuare a priori la denominazione dei fascicoli, e cioè quello che in ambiente cartaceo è l'oggetto che si riporta sulla carpetta.

Si forniscono di seguito alcuni esempi:

- se nel piano di classificazione le indicazioni di fascicolazione sono le seguenti (v. colonna fascicoli):

Indice	I LIVELLO	II LIVELLO	III LIVELLO	IV LIVELLO	V LIVELLO	FASCICOLI
200	Organizzazione e personale					
...						
200.120		Gestione del rapporto di lavoro				
...						
200.120.080			Presenze/assenze			
						Normativa e disposizioni
...						
200.120.080.040				<i>Ferie, permessi, congedi e aspettative retribuite</i>		
						Fascicoli annuali

corrispondentemente nel piano di fascicolazione si riporteranno, quale denominazione dei fascicoli, nel primo caso *Normativa e disposizioni*, nel secondo *Ferie, permessi, congedi e aspettative retribuite 2006*.

- se invece le indicazioni di fascicolazione sono le seguenti (v. colonna fascicoli):

Indice	I LIVELLO	II LIVELLO	III LIVELLO	IV LIVELLO	V LIVELLO	FASCICOLI
200	Organizzazione e personale					
...						
200.110		Programmazione ed acquisizione di personale				
...						
200.110.040			Procedure selettive			

...						
200.110.040.020				<i>Procedure selettive pubbliche per il comparto</i>		
						Fascicoli per procedura
...						
200.110.050			Assunzioni			
...						
200.110.050.050				<i>Assunzioni di personale non dirigente a tempo indeterminato</i>		
						Fascicoli nominativi

corrispondentemente la denominazione dei fascicoli corrisponderà nel primo caso a quella della singola procedura (*Procedura selettiva pubblica per la copertura di n. posti vacanti...*) e nel secondo al nome e cognome della persona assunta (*Paolo Rossi, ecc.*). Ovviamente in questi casi non è possibile predeterminare l'oggetto/denominazione del fascicolo.

La prima bozza del piano di fascicolazione, creata a priori, dovrà successivamente essere sottoposta a verifiche, monitoraggio, eventuali modifiche, implementazioni, ecc.

Una corretta prassi archivistica comporta anche l'indicazione, in un piano di fascicolazione a regime:

- del tipo di fascicolo creato (per oggetto, procedimento, ecc.),
- del contenuto standard di ogni fascicolo (la natura dei documenti da inserire e la loro organizzazione interna, inclusa la presenza di eventuali sottofascicoli);
- dei criteri di ordinamento dei fascicoli (alfabetico, cronologico, ecc.);
- della responsabilità per la gestione documentaria, cioè della struttura o delle strutture competenti;
- dei termini (in numero di anni) per la tenuta del fascicolo nell'archivio corrente e per la sua conservazione nel tempo (permanente o temporanea), nonché delle eventuali procedure di selezione;
- del tipo di accesso consentito al fascicolo stesso o, se necessario, dell'indicazione di ulteriori regole specifiche¹².

¹² Cfr. M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, 2002, p. 79.

Repertorio dei fascicoli

Il repertorio dei fascicoli è l'elenco progressivo dei fascicoli in genere identificati secondo l'ordine cronologico nell'ambito di ciascuna partizione di ultimo livello del piano di classificazione. Mentre questo ultimo fornisce il quadro teorico del sistema documentario, il repertorio identifica in modo concreto le unità archivistiche costituite dai fascicoli.

Il repertorio è costituito dai seguenti elementi:

- anno;
- classificazione completa (I livello, II livello, ecc.);
- numero di ogni fascicolo (ed eventuali sottofascicoli);
- oggetto di ogni fascicolo (ed eventualmente dei sottofascicoli);
- data di apertura e di chiusura.

In ambiente cartaceo il repertorio è rappresentato da registri, schedari, ecc. In ambiente digitale, invece, è una funzionalità del sistema, in quanto risultato di apposite ricerche effettuate per codice di classifica.

Ad esempio per la voce di classificazione 200.110.050.050 *Assunzioni di personale non dirigente a tempo indeterminato* il repertorio dei fascicoli sarà:

2005. 200.110.050.050.1 *Paolo Rossi*, aperto il ... e chiuso il ...;

2005. 200.110.050.050.2 *Mario Bianchi*, aperto il ... e chiuso il ...;

2005. 200.110.050.050.3 *Franco Neri*, aperto il ... e chiuso il ... ;

...

3. Chiusura, scarto o versamento dei fascicoli nell'archivio di deposito-storico o al polo archivistico

Il fascicolo può essere chiuso (indipendentemente dall'anno di apertura):

- all'esaurimento dell'affare/procedimento/ecc. - (fascicoli di tipo 2 di cui sopra);
- periodicamente (ad esempio su base annuale) - (fascicoli di tipo 3);
- oppure può avere natura permanente;

Chiudere un fascicolo elettronico significa eseguire una specifica operazione nel sistema di gestione documentale. Questa operazione ha lo scopo di impedire di inserirvi nuovi documenti, consentendone comunque la consultazione.

Al termine del periodo previsto, le pratiche chiuse potranno essere scartate, previo nulla osta della competente Soprintendenza Archivistica, o mandate in conservazione all'Archivio di deposito-storico regionale di San Giorgio di Piano (se cartacei) o al Polo archivistico regionale PARER (se digitali).

6 ISTRUZIONI PER L'USO DI E-GRAMMATA COME SISTEMA PER LA COMUNICAZIONE INTERNA

Premettiamo che non tocchiamo qui gli aspetti di uso di E-Grammata come sistema di protocollo, ma diamo solo alcune indicazioni per ottimizzarne l'uso come sistema per la gestione delle comunicazioni interne. Queste istruzioni verranno sostituite nel momento in cui si dovesse procedere all'adozione di un diverso sistema di gestione documentale.

L'attuale sistema di gestione documentale **E-Grammata**, come noto, mappa¹³ sia la struttura organizzativa dell'Ente, che le singole persone. Associandole allo snodo organizzativo a cui sono assegnate. Nel gergo del sistema, i primi sono definiti "unità organizzative"(U.O.); le seconde "scrivanie". Entrambe sono rappresentate secondo un codice identificativo di 5 elementi numerici che identifica in maniera univoca tutte le U.O. e le scrivanie, detto "cinquina".

Con l'utilizzo del sistema di gestione documentale come strumento di "trasmissione" dei documenti (più propriamente di condivisione o accesso ai documenti), la corretta indicazione del destinatario di un documento in fase di protocollazione/registrazione diventa fondamentale.

Di norma come destinatari del documento vanno indicate le "cinquine" che identificano gli snodi organizzativi (cioè le strutture: DG, servizi o posizioni) e non singole persone.

Qui di seguito elenchiamo alcuni esempi della innumerevole casistica di forme in cui vengono indicati nelle lettere i destinatari e che devono produrre una assegnazione nel sistema di E-G della struttura di appartenenza:

Al Direttore Generale della DG XXX

Al Direttore Generale della DG XXX - dott. M. Bianchi	Va indicata la cinquina della DG e non quella del Direttore (ad es., nel caso della DG OPSIT e del Direttore dott. Broccoli, va indicato 2.0.0.0.0
Al Direttore Generale dott. M. Bianchi	DG OPSIT e non quella personale del Direttore
Dott. M. Bianchi ¹⁴	

Alla Responsabile del Servizio ABC

Alla Responsabile del Servizio ABC - dott.ssa M. Rosa	Va indicata la cinquina del Servizio e non quella del Dirigente Responsabile (ad es., nel caso del Servizio Organizzazione e sviluppo, va indicato 2.4.0.0.0 e non quella <i>personale</i> della dott.ssa Papili
Servizio YYY – dott.ssa M. Rosa	

¹³ Tramite un programma di sincronizzazione che interroga gli appositi data-base.

¹⁴ Se si tratta di documento riguardante una delle competenze del Servizio di appartenenza. Se si tratta di un incarico proprio del destinatario (ad es. un incarico di referente di DG su un certo argomento), cfr. paragrafo successivo.

Dott.ssa M. Rosa

Ulteriori smistamenti/invi, dal livello di struttura a quello del funzionario che si occupa direttamente della pratica (cioè dalla cinquina della struttura di appartenenza alla scrivania del collaboratore) sono ovviamente possibili, ma legati alle specifiche soluzioni organizzative adottate nelle strutture.

Un caso in cui in E-G vanno indicati i nominativi dei singoli collaboratori (e non delle strutture di appartenenza) è quello dei documenti indirizzati ai referenti di direzione per le diverse attività (ad esempio: referente per la formazione, per la sicurezza, per il protocollo, per il sistema degli atti, referente informatico, ecc.).

In questo caso:

- le registrazioni vanno effettuate come NP;
- come destinatari vanno indicate le “cinquine” dei singoli referenti;
- il/i file vanno associati come al solito;
- i destinatari del documento vengono avvisati da una mail di notifica di assegnazione che il sistema di gestione documentale invia in automatico.

Ricordiamo che il destinatario è tenuto a prendere in carico la registrazione e ad archiviare il documento in un fascicolo informatico.

Inoltre la produzione di fascicoli cartacei costituiti dalle stampe di originali informatici, può rispondere a soli fini temporanei e gestionali. Tali fascicoli devono essere eliminati appena conclusa la loro utilità operativa, in quanto composti da copie prive di valore amministrativo.

7 I CANALI PER LA COMUNICAZIONE ESTERNA

L'acquisizione dall'esterno (ricezione) e la spedizione di documenti informatici all'interno dell'Amministrazione (spedizione), possono avvenire attraverso i seguenti canali:

- la posta elettronica nelle sue diverse declinazioni:
 - posta elettronica ordinaria (PEO);
 - posta elettronica certificata (PEC);
 - posta elettronica certificata munita di PEC-ID;
 - comunicazione elettronica certificata Pubblica Amministrazione-Cittadino (CEC-PAC).
- la cooperazione applicativa;
- il download da portali non regionali effettuato da collaboratori regionali;
- l'upload su portali non regionali effettuato da collaboratori regionali;
- l'upload su portali regionali di documenti da parte di persone esterne;
- la trasmissione di CD/DVD per file eccedenti certe dimensioni.

Prima di fornire qui di seguito una breve panoramica su questi diversi canali cercando di evidenziare le principali caratteristiche e criticità dell'uso dei diversi canali ai fini della gestione documentale, una considerazione.

Qualsiasi sia il canale, è necessaria una stretta integrazione tra sistemi di comunicazione e sistemi di protocollo per avere un collegamento che consenta di trasferire automaticamente dai sistemi di trasmissione ai sistemi di registrazione i documenti ricevuti o viceversa per quelli da trasmettere.

Tale integrazione offre diversi vantaggi. Oltre a consentire la registrazione con la maggior quantità di dati (elementi) già forniti dal mittente (o da fornire al destinatario se altra PA) semplificando così le operazioni di registrazione, evita il rischio della dispersione dei documenti negli hd dei singoli utenti o la necessità di conservare i documenti all'interno dei server delle caselle di PEC. Inoltre l'archiviazione dei messaggi nel sistema di gestione documentale dell'ente al momento della registrazione ne permette poi la trattazione da parte degli uffici competenti.

Se i sistemi sono integrati, per trasmettere un documento informatico ad un soggetto esterno si dovrà semplicemente eseguire le operazioni di registrazione di protocollo in uscita, comprensive delle indicazioni di classificazione e fascicolazione, acquisendo i documenti informatici nel sistema di gestione dei documenti ed effettuando dallo stesso sistema di protocollo al termine della fase di registrazione anche la spedizione in modo automatico o semi automatico all'indirizzo elettronico del destinatario, noto al sistema e inserito già tra i dati di registrazione. Questa capacità del sistema di gestione documentale, e in particolare del sistema di protocollo informatico, di formare automaticamente i messaggi di PEC in uscita direttamente e immediatamente a seguito della registrazione permette notevole flessibilità organizzativa e semplificazione delle operazioni di invio della mail.

Se il sistema, poi, consentisse una stampa analogica dell'originale informatico acquisito nel sistema documentale, completa di contrassegna recante la segnatura di protocollo e, magari, anche la dicitura ai sensi dell'art. 3 bis, comma 4bis del CAD, tutto il processo di spedizione del documento sarebbe grandemente semplificato.

1. Posta elettronica (PEO, PEC, CEC-PAC)

1.1 Poste elettronica (o anche Posta elettronica ordinaria – PEO)

La posta elettronica è un servizio internet di comunicazione e scambio di messaggi di tipo asincrono: mittente e destinatario non devono necessariamente essere collegati contemporaneamente.

Il processo di consegna dei messaggi, normalmente, coinvolge diversi passaggi. Durante ognuno di essi, il messaggio è memorizzato su un server per essere consegnato in un secondo momento, finché, alla fine, non raggiunge la sua destinazione. Il tempo di completamento del processo dipende dalla disponibilità di connessioni nella rete¹⁵.

¹⁵ Riportiamo una breve descrizione del modello di funzionamento del processo di consegna di un messaggio, tratta da Gianfranco Pontevolpe, Silvio Salza, *Keeping and preserving e-mail*, InterPares 3 Project, 2008:

“A schema of the delivery process is shown in Figure 1. The process involves a sender, say Alice, and a destination, say Bob. Both Alice and Bob use specific applications, called e-mail clients, running on their PC to send and receive e-mail. Clients do not communicate directly, but have to connect to e-mail servers (i.e., special applications run by Alice's and Bob's organizations or ISPs) that actually take care of carrying on the message delivery.

The process goes through the following steps:

- Alice composes the message using her e-mail client;
- the message is formatted by Alice's e-mail client in a specific internet e-mail format, and then is sent to her local e-mail server;

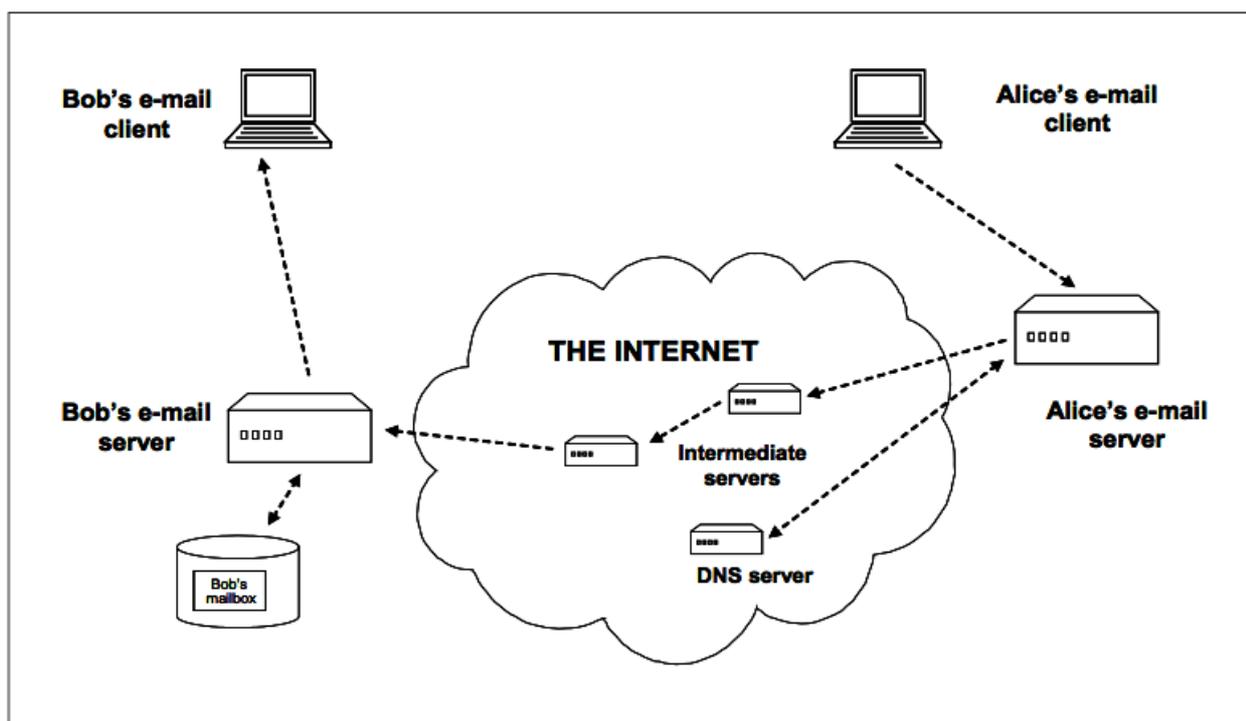


Figure 1. Basic e-mail

I diversi passaggi non danno nessuna garanzia legalmente riconosciuta della spedizione, consegna e ricezione dei messaggi, soprattutto se lo scambio di messaggi avviene tra provider diversi.

Inoltre il provider rilascia a richiesta caselle di posta elettronica gestite tramite il software opportuno previa autenticazione dell'utente. Questo significa che, in generale, il riconoscimento del soggetto richiedente è debole; vengono rilasciate una username e una password a fronte della compilazione di un form con alcuni dati anagrafici.

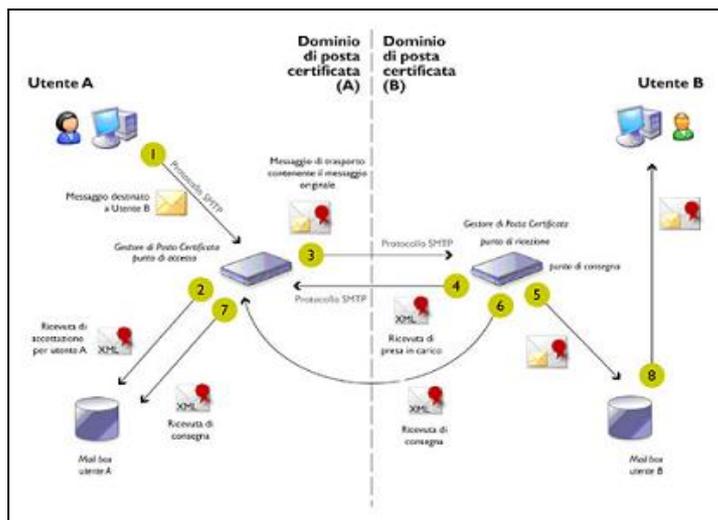
1.2 Posta Elettronica Certificata – PEC

La PEC è un tipo particolare di posta elettronica. L'aggettivo "Certificata", infatti, indica che con questo sistema la comunicazione è garantita da parte del provider, sia per quanto riguarda l'integrità e la provenienza del messaggio, sia per quanto riguarda le azioni di spedizione e che di consegna¹⁶.

- Alice's e-mail server locates the address of Bob's e-mail server, exploiting the Domain Name System (DNS) (i.e., the distributed directory of the Internet);
- the two e-mail servers exchange the message, which may go through a series of intermediate servers on the network, and is finally stored by Bob's e-mail server in Bob's personal mailbox; and
- the message is kept in Bob's mailbox until he reads it and/or downloads it using his e-mail client.

This procedure is pretty much the same as the one that Alice and Bob follow when they exchange letters. Their local post offices play the same role as local e-mail servers, and the letter delivery may go through additional post offices (intermediate servers). In both cases, the delivery time and delivery itself are not guaranteed".

¹⁶ Riporto una breve descrizione dello schema di funzionamento di uno scambio di messaggi PEC, tratto dal portale dell'Azienda USL di Modena (<http://www.ausl.mo.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6646> - link valido al marzo 2013):



- Il mittente (utente A) invia un messaggio al destinatario attraverso il server di Posta Elettronica Certificata del suo gestore (punto di accesso), previa verifica delle credenziali di accesso.
- Il gestore di PEC provvede a inviare nella casella del mittente (utente A) una ricevuta di accettazione (o di non accettazione), sulla base dei controlli formali effettuati sul messaggio pervenuto. Le ricevute PEC riportano la data e l'ora dell'evento, l'oggetto del messaggio e i dati del mittente e del destinatario e l'eventuale causa di non accettazione.
- Il messaggio PEC viene quindi imbustato all'interno di un altro messaggio (chiamato busta di trasporto) di tipo S/MIME firmato digitalmente dal gestore e inviato al punto di ricezione (gestore del destinatario).
- Il punto di ricezione effettua il controllo della firma del gestore mittente e verifica la validità del messaggio, in caso di esito positivo provvede a inviare al server del gestore PEC mittente una ricevuta di presa in carico del messaggio PEC e invia il messaggio PEC verso il punto di consegna.

Nella comunicazione tra due caselle di PEC la garanzia dell'avvenuta spedizione e ricezione è fornita dalle ricevute di ACCETTAZIONE (rilasciata dal provider del mittente che attesta la presa in carico del messaggio) e di CONSEGNA (rilasciata dal provider ricevente che attesta la consegna del messaggio nella casella del destinatario).

Le ricevute di ACCETTAZIONE e CONSEGNA e la busta di trasporto del messaggio sono firmate digitalmente dal gestore del servizio e pertanto certificano l'integrità del messaggio consegnato, la data e l'ora di spedizione e di consegna.

Nella normativa Italiana la PEC è, perciò, equiparata alla notifica a mezzo posta (art. 48 del CAD) ed è assimilata alla tradizionale raccomandata con ricevuta di ritorno, in presenza delle ricevute di accettazione e consegna.

Le caselle di PEC vengono fornite da provider iscritti in una lista apposita, come fornitori del servizio di PEC, previa certificazione del servizio da parte del DigitPA.

1.3 PEC-ID

Da notare che le caselle di PEC sono spesso rilasciate a richiesta, senza identificazione diretta del richiedente. Per questo motivo il CAD, all'art. 65, ha previsto che le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni siano valide se, tra le altre cose, le credenziali di accesso alla casella PEC siano state rilasciate previa identificazione del titolare e che ciò sia attestato dal gestore¹⁷.

Tale previsione ha trovato attuazione con il DPCM 27 settembre 2012 "Regole tecniche per l'identificazione, anche in via telematica, del titolare della casella di posta elettronica certificata, ai sensi dell'articolo 65, comma 1, lettera c-bis), del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 e successive modificazioni".

In tale decreto si definisce come "*servizio di PEC-ID*" l'attività di identificazione del titolare della casella di posta elettronica¹⁸ e come "*casella PEC-ID*" la casella PEC rilasciata dal Gestore al Titolare, identificato

-
- Il punto di consegna rende disponibile il messaggio nella casella del destinatario (utente B), a questo punto il destinatario (utente B) è in grado di leggere il messaggio di Posta Elettronica Certificata PEC (punto 8).
 - Il punto di consegna invia al gestore PEC mittente una ricevuta di avvenuta consegna.
 - Il gestore mittente rende disponibile la ricevuta di avvenuta consegna nella casella del mittente (utente A). Nel caso in cui il messaggio sia inviato contemporaneamente a più destinatari di Posta Elettronica Certificata PEC, il mittente si vedrà recapitare una sola ricevuta di accettazione e tante ricevute di avvenuta consegna, o di non avvenuta consegna, una per ogni destinatario.
 - Se, invece, il messaggio è stato inviato a uno o più destinatari di posta ordinaria (non certificata), oltre a non avere alcun valore legale, non verranno generate le ricevute di avvenuta consegna.

¹⁷ CAD, art. 65, comma 1, in particolare lett. c bis:

"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:

...

c-bis) ovvero se trasmesse dall'autore mediante la propria casella di posta elettronica certificata purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalità definite con regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71, e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato".

¹⁸ DPCM 27 settembre 2012, art. 1 "Definizioni", lett. J:

"j) servizio PEC-ID: il servizio di cui all'art. 65, comma 1, lettera c-bis), del CAD"

con le modalità di cui al decreto¹⁹. Lo speciale valore attribuito a una comunicazione proveniente da una casella di questo tipo, è motivato anche dalle modalità di accesso alla casella stessa da parte dell'utente, che non si limitano all'usuale rilascio di una semplice user-id e password²⁰. In questo modo i messaggi si configurano come documenti informatici firmati con firma elettronica avanzata²¹.

Inoltre, trattandosi sempre di una casella di PEC, anche le caselle PEC-ID offrono le stesse garanzie in termini di ricevute di accettazione e consegna, integrità e riservatezza del messaggio e degli allegati.

1.4 Comunicazione Elettronica Certificata - Pubblica Amministrazione Cittadino (CEC-PAC)

Questo tipo di posta elettronica (istituita con DPCM 6 maggio 2009 in attuazione al DL n.185 del 29/11/2008) ha, tecnicamente, lo stesso tipo di funzionamento della PEC e, quindi, ha la stessa valenza di raccomandata con ricevuta di ritorno ed offre le stesse garanzie di trasmissione dei messaggi e integrità del messaggio stesso.

Viene rilasciata a privati cittadini e rappresentanti di imprese previo riconoscimento diretto del richiedente, che effettua una prima richiesta via web e conclude il rilascio della casella recandosi personalmente presso un ufficio Postale. Quindi l'invio tramite PEC costituisce sottoscrizione elettronica ai sensi dell'art. 21, c. 1, del CAD (art. 4, c. 4, del DPCM 6 maggio 2009)²².

La richiesta di una casella di CEC-PAC da parte del cittadino rappresenta la esplicita accettazione dell'invio a tale casella PEC di tutti i provvedimenti e gli atti che lo riguardano da parte delle pubbliche amministrazioni²³(art. 3, c. 4, DPCM 6 maggio 2009).

La CEC-PAC ha delle limitazioni d'uso: da una casella CEC PAC è possibile inviare messaggi solo ed esclusivamente a caselle PEC che siano presenti nell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni. Di conseguenza è inibito l'invio di messaggi:

¹⁹ DPCM 27 settembre 2012, art. 1 "Definizioni", lett. K:

"k) casella PEC-ID: la casella PEC rilasciata dal Gestore al Titolare, identificato con le modalità di cui al presente decreto"

²⁰ DPCM 27 settembre 2012, art. 6 "Identificazione":

1. Ai fini dell'identificazione per l'accesso al servizio PEC-ID, il Gestore predispone una delle seguenti modalità:

- a) identificazione tramite Certificato di autenticazione della CNS;
- b) identificazione tramite Certificato di autenticazione della CIE;
- c) identificazione tramite credenziali di accesso basate su identificativo-utente, parola d'ordine (password) e parola d'ordine temporanea (one time password) trasmessa attraverso sistemi di telefonia mobile;
- d) identificazione tramite credenziali di accesso basate su identificativo-utente, parola d'ordine (password) e parola d'ordine temporanea (one time password) generata dal token crittografico rilasciato dal Gestore medesimo.

²¹ CAD, art. 1 Definizioni, lett. Q bis:

"q-bis) firma elettronica avanzata: insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi sono stati successivamente modificati".

²² DPCM 6 maggio 2009, art. 4, comma 4:

"4. Le pubbliche amministrazioni accettano le istanze dei cittadini inviate tramite PEC nel rispetto dell'art. 65, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 82 del 2005. L'invio tramite PEC costituisce sottoscrizione elettronica ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo n. 82 del 2005..."

²³ DPCM 6 maggio 2009, art. 3, comma 4.

- verso caselle PEC non presenti nell'IPA;
- caselle di posta elettronica semplice;
- altre caselle CEC-PAC.

1.5 Posta Elettronica Istituzionale (PEI)

La normativa vigente prevede che ogni Pubblica Amministrazione istituisca “almeno una casella di Posta elettronica Istituzionale per ogni registro di protocollo” (in pratica per ogni AOO)²⁴.

Il concetto di posta elettronica istituzionale è stato ampliato e meglio precisato dalla Circolare n. 60 del 23 gennaio 2013 dell’Agenzia per l’Italia Digitale, che definisce come “casella di posta elettronica istituzionale” una casella di posta elettronica attraverso la quale vengono inviati e ricevuti i messaggi protocollati²⁵. Inoltre “le caselle di posta elettronica istituzionale, definite da ciascuna amministrazione, sono pubblicate sull’IPA (Indice delle Pubblica Amministrazioni)”²⁶. Infine, la circolare stabilisce che le caselle di posta elettronica istituzione associate alle AOO delle Amministrazioni” possono essere caselle di posta elettronica ordinaria o certificata e che “le AOO delle Amministrazioni dovranno provvedere a collegare il sistema di gestione documentale e protocollo informatico a sistemi idonei a trasmettere e ricevere documenti sia mediante la posta elettronica ordinaria, sia mediante la posta elettronica certificata”²⁷.

Ad oggi, la situazione dell’Amministrazione regionale è che sono state attivate una casella generica di PEC (denominata PEI) per ogni AOO e caselle di PEC per ogni Direzione generale e Servizio. Tutte sono pubblicate su IndicePA, interfacciate con il protocollo.

Ulteriore conseguenza è che, essendo canali pubblici e ufficiali di trasmissione/ricezione di documenti, tali caselle vanno adeguatamente presidiate e i messaggi in entrata o in uscita dalla casella istituzionale amministrativamente rilevanti (cioè che non siano “spam”, materiali pubblicitari, inviti a manifestazioni, ecc.²⁸) devono essere registrati al protocollo²⁹.

²⁴ CAD, art. 47, comma 3:

“3. Le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, provvedono ad istituire e pubblicare nell'Indice PA almeno una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo”

²⁵ Circolare Agenzia per l’Italia Digitale n. 60, 23 gen. 2013, art. 2 “Definizioni”.

²⁶ Ibidem

²⁷ Circolare Agenzia per l’Italia Digitale n. 60, 23 gen. 2013, art. 8 “Trasmissione dei documenti informatici scambiati tra le PA tramite posta elettronica”

²⁸ Si possono estendere anche per la protocollazione di documenti trasmessi con messaggi veicolati attraverso di esse le regole previste per la protocollazione di documenti dal DPR 445/2000, art. 53, comma 5:

“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”

²⁹ 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 pervengono o sono inviate dalle caselle di posta elettronica di cui agli articoli 47, commi 1 e 3, 54, comma 2-ter e 57-bis, comma 1, nonché le istanze e le dichiarazioni di cui all'articolo 65 in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71”.

2. Cooperazione applicativa

Per Cooperazione Applicativa si intende l'erogazione di servizi informatici a valore aggiunto che utilizzano le funzioni di due o più applicazioni, progettate per erogare servizi singolarmente, appartenenti a sistemi informatici diversi afferenti allo stesso o a differenti Domini.

Nella cooperazione applicativa un'applicazione, nel corso del suo processo elaborativo, può far uso di una serie di informazioni elaborate da un'altra applicazione.

Ad esempio: un applicativo che rilascia certificati anagrafici, a cui si accede tramite un portale, tramite la cooperazione applicativa può richiedere la protocollazione automatica del certificato da rilasciare, trasmettendo al sistema di protocollo i dati necessari per generare una registrazione, tramite un documento in formato xml, strutturato secondo regole concordate che entrambi i sistemi applicativi riconoscono. Il sistema di protocollo riceve il documento in formato xml ed esegue automaticamente il processo di registrazione estraendo i dati necessari dal documento xml ricevuto.

L'uso della cooperazione applicativa è, per sua natura, più idoneo al trattamento di procedimenti amministrativi strutturati, che richiedono scambi di documenti ricorrenti e predefiniti che possono essere gestiti in maniera automatica.

Esula dai limiti di questo documento addentrarsi in un esame più approfondito di essa. Ci limitiamo qui solo a sottolineare come il requisito essenziale per una corretta gestione documentale sia che i documenti acquisiti tramite essa siano correttamente acquisiti dal sistema documentale, tramite registrazione o protocollazione, classificazione e fascicolazione. In questo modo il documento correttamente entrato nel sistema documentale dell'Amministrazione, potrà essere normalmente trattato attraverso di esso.

3. Download da portali esterni da parte della Regione

I download da portali effettuati da collaboratori Regionali, sono comunicazioni che avvengono utilizzando applicazioni web appositamente realizzate per lo scambio di informazioni, dati e documenti.

Esempi di comunicazioni on line sono i servizi esposti dai portali degli Enti.

A questi servizi si accede previa richiesta di credenziali autorizzate dall'ente, tramite una richiesta on line oppure con riconoscimento diretto del soggetto richiedente, e successiva consegna diretta o invio di un supporto contenente le credenziali (smart card, CNS ...) o in busta chiusa con Userid e password o l'invio delle credenziali tramite posta elettronica.

Tramite le credenziali il soggetto accede al servizio che può consistere nella compilazione di metadati in una o più forme/o l'upload di documenti veri e propri; firmati digitalmente o meno.

Trattandosi di documenti *originali informatici* acquisiti dall'amministrazione, i documenti scaricati sono soggetti a obbligo di protocollazione o registrazione.

Se l'operazione non è effettuata in maniera automatica o semi-automatica dal sistema di protocollo, l'operazione di protocollazione manuale deve essere svolta immediatamente, possibilmente da chi ha effettuato l'operazione di download, con il minor numero di passaggi possibile. Ricordiamo infatti che, se non si tratta di documenti sottoscritti digitalmente, i documenti informatici, anche se provvisti di firma elettronica,

sono liberamente valutabili in giudizio, valutando il loro livello di sicurezza e affidabilità delle procedure di acquisizione.

Anche in questo caso, è, insomma, cruciale, uno stretto collegamento tra un canale web e il sistema documentale e di protocollo, in modo che, con il trasferimento automatico (o semi-automatico) di informazioni dal sistema di trasmissione a quello di registrazione, si velocizzino le operazioni, si riduca il margine di errore, aumenti il grado di sicurezza complessivo del sistema e si ottengano significativi risparmi.

Una volta registrato il documento va trattato come tutti gli altri. Inoltri, spedizioni e assegnazioni successive saranno effettuate tramite il sistema di gestione documentale.

4. Upload su portali non regionali effettuato da collaboratori regionali

L'operazione di upload su un portale di altra amministrazione, è operazione simmetrica a quella di cui sopra. Dopo avere acceduto al portale il personale interessato provvede a caricare con le modalità previste il/i file. Visto che anche in questo caso si tratta di una forma di trasmissione all'esterno di documenti, sarebbe opportuno che essi fossero registrati o protocollati in uscita e correttamente inseriti nel sistema di gestione documentale.

Anche in questo caso valgono le considerazioni di cui sopra sull'opportunità di un collegamento tra sistemi e della trasmissione automatica di informazioni tra essi.

Un caso particolare di questa fattispecie, è quello di caricamento di dati su portali o sistemi di altra amministrazione. Spesso queste amministrazioni richiedono, successivamente al caricamento dei dati, l'invio di una stampa dei dati caricati, stampa ottenuta direttamente dai sistemi su cui si sono caricati i dati.

Le ragioni di queste prassi risiedono, evidentemente, in ragioni di sicurezza da parte dell'Amministrazione a cui appartiene il portale/sistema.

In questi casi:

- la stampa deve essere in formato pdf (se necessario impostando come stampante predefinita la stampante virtuale Amyuni)
- la stampa deve essere sottoscritta digitalmente, se richiesto
- va predisposta la lettera di trasmissione
- lettera e stampa dei dati vanno protocollate e inviate tramite interoperabilità di protocollo

Tutto ciò permette di conservare traccia e memoria "ufficiale" di ciò che è stato fatto. Ricordiamo che i dati sulle caselle di Actalys rimangono memorizzati per ragioni di spazio solo per un periodo limitato.

5. Upload su portali regionali da parte dell'esterno

E' una delle modalità di ricezione di documenti da parte dell'Amministrazione. Se ne consiglia l'uso per quelle procedure per le quali si prevede l'arrivo di un considerevole numero di documenti o di documenti di dimensioni tali da non poter essere gestiti attraverso i sistemi di PEC.

L'importante è che anche questi portali siano interfacciati con il sistema di protocollo informatico o di gestione documentale e che consentano la protocollazione e l'acquisizione dei documenti nel documentale in maniera automatica o semi-automatica.

Questo aspetto è trattato più in dettaglio nelle "Linee guida per l'integrazione dei sistemi verticali con il sistema documentale regionale" a cui si rimanda per maggiori dettagli.

6. Trasmissione di CD/DVD per file di grandi dimensioni

Nel caso (residuale) in cui si debbano ricevere o spedire documenti informatici di quantità e peso tali da non poter essere inviati via posta elettronica, questi possono essere memorizzati (dal mittente) su supporti ottici non riscrivibili, come CD/DVD, e, quindi, spediti tramite posta ordinaria, semplice o raccomandata come ritenuto più opportuno da parte del Responsabile del procedimento.

Per un esempio reale, di uso di questa modalità, cfr. l'allegato relativo alla trasmissione di Documenti di grandi dimensioni.

Da notare che anche questa volta, elementi fondamentali sono l'acquisizione di una evidenza documentale a protocollo e il corretto ingresso dei documenti nel sistema documentale dell'Amministrazione.

7. Ricezione o invio di documenti cartacei

A completamento della panoramica sui possibili canali di trasmissione di documenti informatici con l'esterno, citiamo anche la ricezione o l'invio di documenti analogici.

Nel caso in cui si ricevano documenti cartacei, questi devono essere protocollati e trattati come di norma. Si può valutare di volta in volta, nell'ambito degli specifici procedimenti, l'opportunità della loro scansione e della conseguente associazione della copia digitale di originale analogico così ottenuta alla registrazione di protocollo. Ricordiamo che tale copia NON consente di eliminare l'originale cartaceo ricevuto, ma può comunque avere un valore gestionale, consentendo di completare il fascicolo informatico (o meglio: la componente informatica di un fascicolo ibrido, cioè composto di originali informatici e di originali analogici).

Nel caso che, per uno dei motivi elencati nelle linee guida e nell'allegato sulla sottoscrizione dei documenti, si debba procedere all'invio di documentazione cartacea, si produce ugualmente l'originale informatico associandolo alla registrazione di protocollo e si trasmette la copia analogica semplice, tratta dal documento informatico, riportante la dicitura prevista dal CAD, un esempio della quale è nell'allegato "Ausili per la formazione dei documenti".

Nel caso di trasmissione di allegati cartacei o materiali, si può procedere come sopra, avendo cura di fare riferimento esplicito nel documento e, se possibile, nelle note della registrazione di protocollo, agli allegati cartacei o materiali e al mezzo di trasmissione diverso dalla PEC utilizzato.

Questo indipendentemente dalle scelte fatte di trasmissione di una copia semplice tratta dall'originale informatico o di un secondo originale analogico.

8 CASI DI TRATTAMENTO MESSAGGI IN INGRESSO

Tabella di riepilogo 1³⁰

Tabella di riepilogo dei possibili casi di trattamento messaggi in ingresso ricevuti dalla casella istituzionale o da altre caselle PEC collegate al protocollo.

Tipologia documenti	Canali di trasmissione/ sistemi di comunicazione di invio del messaggio	Accettazione e Registrazione di protocollo	Note	Validità Giuridico / amministrativa	Validità probatoria
Messaggio con Documento firmato con firma digitale o qualificata	PEI interoperabilità; PEC; CEC-PAC; PEO Comunicazioni on line	Si, sempre	Associare alla registrazione di protocollo tutti gli elementi del messaggio: Documento informatico (doc principale) e altri allegati Corpo del messaggio segnatura. xml daticert.xml	si	Scrittura privata
Messaggio con Documento firmato con firma avanzata scambiato tra PA	PEI interoperabilità PEC	Si, sempre	Ipotesi possibile nei casi di scambio di documenti in procedimenti amministrativi inerenti, definiti da accordi specifici	Si (nb. se documento prodotto da PA solo se l'atto ha rilevanza interna al procedimento amministrativo)	Valore scrittura privata solo contenenti atti a rilevanza interna al procedimento amministrativo. Altrimenti liberamente valutabile
Documento digitale firmato con firma avanzata da servizio on line	Comunicazioni on-line	Si, sempre	Si, sempre	Si (per casi es. procedura turismo che non siano istanze o dichiarazioni ai sensi dell'articolo 65 CAD)	
Documento digitale firmato con firma avanzata da cittadino				No	Liberamente valutabile

³⁰ Entrambe le tabelle sono tratte dall'appendice alle "Linee guida per la gestione dei flussi documentali – Parte 1 - Comunicazione esterna", Community Network Emilia-Romagna, 2011

Tipologia documenti	Canali di trasmissione/ sistemi di comunicazione di invio del messaggio	Accettazione e Registrazione di protocollo	Note	Validità Giuridico / amministrativa	Validità probatoria
Messaggio con Documento non firmato o con firma elettronica inviato da cittadini o imprese o messaggio semplice con contenuto amministrativo rilevante	PEC; CEC - PAC	Si, sempre	Eventuale richiesta firma	Si se regolarizzato Necessaria richiesta di regolarizzazione e acquisizione firma digitale fino al momento in cui verrà data piena attuazione al comma c. bis dell'art. 65 del CAD	Liberamente Valutabile
Messaggio con Documento non firmato o con firma elettronica inviato da cittadini o imprese o messaggio semplice con contenuto amministrativo rilevante	PEO	A valutazione del responsabile del procedimento in accordo con il responsabile di protocollo	Per evitare di decidere caso per caso si può operativamente ipotizzare anche una registrazione per tutte le mail con contenuti rilevanti che pervengono a indirizzi istituzionali (PEI o PEC)	Liberamente valutabile Eventuale/necessaria richiesta di regolarizzazione	Liberamente valutabile
Messaggio con Documento costituito da copia immagine di documento firmato autografamente e allegati + scansione Carta di identità	PEO PEC o CEC PAC	Si, sempre	Si	Si	Si
Documento allegato non leggibile dal sistema	PEI interoperabilità; PEC; CEC-PAC; PEO	No, con notifica di errore		No	Liberamente valutabile
Documento firmato non leggibile perché corrotto	PEI interoperabilità; PEC; CEC-PAC; PEO	No, con notifica di errore		No	No
Messaggio semplice riferito a bandi che richiedono compilazione moduli	PEC; CEC-PAC; PEO	No, con notifica di errore		No	Liberamente valutabile
Messaggio per Richiesta informale a carattere informativo	PEC; CEC-PAC; PEO	Si con inoltrò interno all'unità competente ed eventuale registrazione di protocollo	Si può nei sistemi che lo prevedono effettuare una registrazione del tipo NP	No	Liberamente Valutabile

Tabella di riepilogo 2

Tabella di riepilogo dei possibili casi di trattamento messaggi in ingresso ricevuti da caselle di utenti non istituzionali e non collegate al protocollo.

Tipologia documenti	Canali di trasmissione/ sistemi di comunicazione di invio del messaggio	Accettazione e Registrazione di protocollo	Note	Validità Giuridico / amministrativa	Validità probatoria
Messaggio con Documento firmato con firma digitale o qualificata e contenuto amministrativo rilevante	PEC; CEC-PAC; PEO	Si, su responsabilità del ricevente. La registrazione di protocollo può avvenire direttamente da parte del ricevente o tramite invio ad una casella istituzionale oppure richiedendo al mittente un nuovo invio alla casella istituzionale	Associare alla registrazione di protocollo tutti gli elementi del messaggio: Documento informatico (doc principale) ev. altri allegati Corpo del messaggio segnatura. xml daticert.xml	Si	Scrittura privata
Messaggio con Documento non firmato o con firma elettronica inviato da cittadini o imprese o messaggio semplice con contenuto amministrativo rilevante	PEO PEC CEC-PAC	A valutazione del responsabile del procedimento in accordo con il responsabile di protocollo	Eventuale o necessaria richiesta di regolarizzazione: firma digitale ed invio a casella istituzionale	Liberamente valutabile	Liberamente valutabile
Documento firmato non leggibile perché corrotto	PEC; CEC-PAC; PEO	No, con notifica di errore		No	No
Messaggio semplice riferito a bandi che richiedono compilazione moduli	PEC; CEC-PAC; PEO	No, con notifica di errore	Segnalare a cura del ricevente corretta modalità di invio	No	Liberamente valutabile
Messaggio per richiesta informale a carattere informativo	PEC; CEC-PAC; PEO	Si senza registrazione di protocollo	Se il destinatario è competente per la risposta può direttamente rispondere	No	Liberamente valutabile

9 TRATTAMENTO DI DOCUMENTI DI GRANDI DIMENSIONI

Tutti i sistemi utilizzati nella registrazione, gestione e spedizione dei documenti (cioè protocollo, sistema documentale e sistema di PEC) sono in grado di gestire e trattare solo documenti fino a una certa dimensione.

In particolare, i limiti di “peso” dei documenti degli attuali sistemi regionali sono i seguenti:

- protocollo e sistema di gestione documentale (E-Grammata)
32 mb peso del singolo file firmato digitalmente
300 mb limite delle dimensioni dei file associati ad una registrazione
- trasmissioni tramite sistema regionale di posta elettronica (sia direttamente via web-mail che tramite la funzione di interoperabilità):
48 mb complessivo (diviso per il numero dei destinatari: spedire un file da 1 mb a una dozzina di destinatari, equivale, grosso modo, ad inviare un documento di 10 mb a un solo destinatario)

Inoltre, in caso di spedizioni tramite PEC-IOP di documenti di grandi dimensioni, inferiori di poco al limite delle caselle di PEC regionali, è possibile che siano i sistemi dei nostri corrispondenti a non essere in grado di gestire documenti di tale mole.

In questi casi si può ricorrere a diversi “espedienti”, come, per esempio, alla memorizzazione e spedizione dei documenti con CD o DVD.

In caso di trasmissione di un documento troppo “pesante” tramite un CD/DVD, ad esempio perché costituito da un gran numero di allegati (ovviamente sotto forma di file), si suggerisce di realizzare il disco memorizzandovi:

- la lettera di trasmissione
- tutti i file che costituiscono il documento ed i suoi allegati
- un elenco puntuale di tutti i file memorizzati sul disco. Questo elenco può essere parte della lettera di trasmissione o un documento a se stante.

Inoltre, per ragioni di comprensibilità e praticità, si può pensare di organizzare il disco in cartelle e sottocartelle.

A seconda del tipo di documento che si trasmette, può essere necessario ricorrere alla firma digitale. Nel caso si raccomanda di firmare tutti i file costituenti il documento uno alla volta, singolarmente. Questo al fine di poter individuare un eventuale file corrotto, per esempio in caso di problemi di masterizzazione. E' bene, se possibile, riportare nell'elenco anche l'impronta di ogni singolo file costituente il documento. In questo modo ci si garantisce rispetto al rischio di sostituzione dei file che compongono il documento. Un elenco dei file su cui sono riportate le impronte dei componenti del documenti, infatti, una volta firmato digitalmente, diventa un documento immodificabile e dà quindi garanzia dell'identità e del numero dei singoli file costituenti il documento e, conseguentemente, dell'integrità del documento stesso.

Questi suggerimenti pratici sono validi sia che si tratti di organizzare un CD/DVD da inviare all'esterno, sia che si stiano impartendo istruzioni di come organizzare un disco da inviare in Regione.

Un caso concreto, reale, di questa seconda fattispecie, è quello che vede coinvolti i colleghi del Servizio *Opere e lavori pubblici...* tra le cui competenze vi è la tenuta dell'archivio degli strumenti urbanistici approvati dai Comuni della regione.

La trasmissione di questi documenti, corredata da numerose mappe in grande formato, avveniva in modalità cartacea, con notevoli costi anche solo per la loro riproduzione da parte dei Comuni.

Il servizio *Opere e lavori pubblici...* ha, quindi, impostato modalità di deposito di strumenti urbanistici e loro varianti in formato digitale con il duplice obiettivo di semplificare le procedure e risparmiare costi a carico agli Enti che attuano il deposito (Comuni e/o loro forme associate), garantendo la protezione e conservazione di tale documentazione ai sensi di legge.

Ringraziando i colleghi per la collaborazione, riportiamo qui di seguito, come esempio di "buone prassi", il loro documento di

MODALITÀ OPERATIVE DI DEPOSITO DI STRUMENTI URBANISTICI IN FORMATO DIGITALE PRESSO LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

1.1 Modalità di trasmissione

L'art. 47 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. 82/2005 e s.m.i) stabilisce che le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa.

La modalità di trasmissione della documentazione oggetto di deposito in formato digitale dipende sostanzialmente dalle condizioni tecnologiche e dalle caratteristiche della documentazione stessa, in particolare in termini di numero e dimensione complessiva dei file costitutivi lo strumento urbanistico o la sua variante.

Attualmente la trasmissione ai fini del deposito presso la Regione è riconducibile a due forme possibili:

- la trasmissione a mezzo posta, corriere o messo di un supporto fisico (CD/DVD non riscrivibile), confezionato secondo le caratteristiche indicate nei paragrafi successivi;
- invio PECTOPEC, ossia tra la casella di posta elettronica certificata dell'Ente mittente alla casella di posta certificata della Regione,. Di norma, le caselle PEC ufficialmente registrate nell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (www.indicepa.gov.it) sono tra loro interoperabili tramite i sistemi di protocollo informatico, pertanto si raccomanda la spedizione tramite le caselle PEC registrate all'IndicePA. La trasmissione deve comunque riguardare l'intero strumento urbanistico in un'unica soluzione, ossia con un'unica mail, nel rispetto dei limiti massimi di dimensione dei file allegati alla mail, (attualmente 50MB per la Regione).

Qualora si intenda procedere alla trasmissione via PEC, sono necessarie alcune ulteriori precisazioni:

l'Ente predisporre una lettera di trasmissione su "modello carta intestata dell'Ente" firmata digitalmente e protocollata come posta in uscita, in cui si comunica l'avvenuta approvazione dello Strumento Urbanistico, si trasmettono i documenti costitutivi lo Strumento e si chiede l'eventuale pubblicazione su BURERT.

Si suggerisce, per agevolare il processo di registrazione al protocollo e di versamento in conservazione degli Strumenti Urbanistici trasmessi alla Regione via PEC il seguente metodo operativo:

- predisporre la lettera di trasmissione come sopra indicato, rendendo il file della lettera facilmente identificabile (esempio di nome del file: lettera_trasmissione.pdf.p7m);
- comporre il messaggio di PEC inserendo nel testo della mail solo gli elementi descrittivi generali del contenuto (a titolo di esempio: "*si trasmette in allegato lo Strumento Urbanistico xxx approvato con atto yyy. Si prega di fare integrale riferimento alla lettera di trasmissione prot. zzz in allegato al presente testo*"). E' comunque possibile utilizzare anche messaggi precompilati in automatico dai sistemi di protocollo eventualmente specificando nell'oggetto che si tratta di trasmissione di uno Strumento Urbanistico;
- allegare al messaggio di PEC ogni singolo file da inviare, compresa la lettera di trasmissione, senza utilizzare file compressi tipo ZIP, 7Z, RAR, ecc. Si consiglia di utilizzare per tutti i files il formato PDF.
- spedire il messaggio, corredato degli allegati, dalla propria casella PEC o dal proprio sistema di protocollo alla seguente casella PEC dell'Ente Regione Emilia-Romagna:
lavoripubblici@postacert.regione.emilia-romagna.it

1.2. Predisposizione dei documenti informatici per il deposito

Qualora l'Ente approvante stabilisca di effettuare il deposito di uno strumento urbanistico in formato digitale, dovrà predisporre gli atti e la documentazione secondo le indicazioni seguenti.

Gli elementi oggetto di deposito, con le caratteristiche indicate a seguito per ciascuno, sono:

- a) Lettera di trasmissione
- b) Atto di approvazione dello Strumento urbanistico o sua variante
- c) Elaborati costitutivi dello Strumento o sua variante
- d) Dichiarazione di conformità delle copie informatiche (se prevista)
- e) Modulo di avviso per la pubblicazione nel BURERT (se previsto)

1.2.a) Lettera di trasmissione

La lettera di trasmissione costituisce, nel caso di documenti digitali, un elemento molto importante per procedere poi con la conservazione a norma di legge, pertanto si forniscono alcune raccomandazioni sulla sua redazione:

- a) E' fortemente raccomandata la redazione, a cura dell'Ente, di una lettera di trasmissione per ciascun Strumento Urbanistico inviato ai fini del deposito. Anche nel caso di spedizione contestuale di più Strumenti, si richiede di predisporre una lettera per ciascuno di essi. Pur essendo evidente la non indispensabilità di questa procedura, si richiede la collaborazione per agevolare il processo di registrazione di protocollo e conservazione a norma dei documenti digitali.
 - La lettera dovrà indicare con precisione se vengono trasmesse copie informatiche degli originali: in questo caso, sarà necessario allegare le già descritte dichiarazioni di conformità.
- b) La lettera dovrà indicare con chiarezza:
 - quale tipo di Strumento Urbanistico viene trasmesso;
 - il numero e oggetto dell'atto di approvazione;

- il contenuto sintetico degli allegati. Questa breve indicazione sul contenuto si rende necessaria per garantire l'associazione permanente tra lettera di trasmissione e allegati. (ad esempio *"si trasmette in allegato il PSC approvato con atto n. ___ del ___ composto da n. ___ file organizzati in n. ___ cartelle e sottocartelle"*)

Un modello di lettera di trasmissione è riportato in Allegato B)

1.2.b) Atto di approvazione dello Strumento Urbanistico o sua variante

L'atto di approvazione dello Strumento Urbanistico e sua variante da parte del soggetto approvante è ovviamente diverso a seconda del tipo di procedimento e strumento (deliberazione di Consiglio Comunale, deliberazione di Consiglio di Unione, deliberazione di Consiglio Provinciale, ...).

Il file dell'atto di approvazione dovrà essere digitalmente firmato da un pubblico ufficiale dell'Ente autorizzato e nella lettera di trasmissione dovrà essere riportata una indicazione del tipo:

"la delibera n. ... viene trasmessa in forma di copia informatica del corrispondente documento analogico originale conservato agli atti presso la scrivente Amministrazione. La dichiarazione di conformità prevista dall'art. 22 del "Codice dell'Amministrazione Digitale" (D. Lgs. 82/2005 s.m.i.) è assicurata dall'apposizione della firma digitale del segretario/funzionario/dirigente, pubblico ufficiale a ciò autorizzato, ai sensi dell'art. 24 della citata norma".

1.2.c) Elaborati costitutivi dello strumento o sua variante

Gli elaborati costitutivi dello strumento urbanistico sono l'oggetto centrale del deposito e la loro predisposizione e gestione costituiscono il punto di maggiore attenzione.

Qualora il deposito avvenga tramite spedizione di CD/DVD, è ferma la libertà di ciascun Ente di predisporre il contenuto in cartelle e sottocartelle, per la migliore organizzazione e comprensione del contenuto, tuttavia si raccomanda di raggruppare tutto lo Strumento Urbanistico sotto una cartella iniziale che lo identifichi, da cui poi strutturare le eventuali sottocartelle. Costituiscono esempi di nomenclatura della cartella iniziale: POC, PSC, RUE, ELABORATI DI PIANO, ecc.

Sia nel caso di predisposizione di CD/DVD, sia nel caso di trasmissione tramite PEC, è inoltre necessario predisporre uno specifico file (in formato PDF) che riporti l'elenco dei file costitutivi dello Strumento urbanistico, per rendere univoca e certa nel corso del tempo la loro corrispondenza con i singoli elaborati costitutivi dello strumento urbanistico approvato; l'elenco dovrà riportare le seguenti informazioni:

- a) N. (numero progressivo);
- b) Nome file (Nome del file, compresa l'estensione, contenente l'elaborato). Si raccomanda di indicare il percorso completo del file (URN), così da garantire certezza sul suo riconoscimento all'interno dell'albero di directory.
- c) Nome documento (Denominazione del singolo elaborato, come identificato nell'atto di approvazione)

A titolo di esempio, è possibile strutturare le informazioni di cui sopra secondo la seguente tabella facsimile:

N	Nome file	Nome documento (come approvato in delibera)
.		
1	<i>psc\documenti\PSC_R.pdf.p7m</i>	Relazione (PSC/R)
2	<i>psc\documenti\PSC_NTA.pdf.p7m</i>	NTA (Norme Tecniche di Attuazione) del PSC
3	<i>psc\tavole\PSC_T0.pdf.p7m</i>	Tavola PSC/T.0 - Schema infrastrutturale e classificazione delle strade (scala 1:20.000)
4	<i>psc\tavole\PSC_T1a.pdf.p7m</i>	Tavole PSC/T.1 (PSC/T.1a) - Classificazione del territorio e sistema delle tutele (scala 1:10.000)
5	<i>psc\tavole\PSC_T1b.pdf.p7m</i>	Tavole PSC/T.1 (PSC/T.1b) - Classificazione del territorio e sistema delle tutele (scala 1:10.000)
..	<i>psc\tavole\PSC_T2a.pdf.p7m</i>	- Tavole PSC/T.2 (PSC/T.2a) - Invarianti del sistema insediativi storico (scala 1:5.000)
	<i>psc\tavole\PSC_T2b.pdf.p7m</i>	- Tavole PSC/T.2 (PSC/T.2b) - Invarianti del sistema insediativi storico (scala 1:5.000)
	<i>ecc.</i>	ecc.

oppure predisporre le medesime informazioni in formato testuale come da esempio che segue:

- Relazione (PSC/R)

1. File: *psc\documenti\PSC_R.pdf.p7m*

- NTA (Norme Tecniche di Attuazione) del PSC

2. File: *psc\documenti\PSC_NTA.pdf.p7m*

- Cartografia del PSC:

- Tavola PSC/T.0 - Schema infrastrutturale e classificazione delle strade (scala 1:20.000)

3. File: *psc\tavole\PSC_T0.pdf.p7m*

- Tavole PSC/T.1 (PSC/T.1a, b) - Classificazione del territorio e sistema delle tutele (scala 1:10.000)

4. File: *psc\tavole\PSC_T1a.pdf.p7m*

5. File: *psc\tavole\PSC_T1b.pdf.p7m*

- Tavole PSC/T.2 (PSC/T.2a, b, c, d, e) - Invarianti del sistema insediativi storico (scala 1:5.000)

6. File: *psc\tavole\PSC_T2a.pdf.p7m*

7. File: *psc\tavole\PSC_T2b.pdf.p7m*

8. File: *psc\tavole\PSC_T2c.pdf.p7m*

9. File: *psc\tavole\PSC_T2d.pdf.p7m*

ecc.

Nei casi in cui lo strumento urbanistico contenga elaborati di “Quadro conoscitivo” (art. 4, LR 20/2000) essi seguono le regole di deposito in formato digitale analogamente agli altri elaborati costitutivi di piano.

1.2.d) Modulo di avviso per la pubblicazione nel BURERT (se previsto)

Il modulo di avviso di avvenuta approvazione dello strumento, redatto sulla base dei fac-simili predisposti (v. “Modulistica” nelle pagine Portale regionale del Territorio dedicate ai “Piani urbanistici comunali” - sezione “*Archivio piani e comunicati BURERT*”), deve essere firmato digitalmente da chi ne ha titolo, generalmente il responsabile del procedimento di approvazione dello strumento.

Tale modulo fa parte degli elementi oggetto di deposito per i soli procedimenti che lo prevedono, che sostanzialmente riguardano le approvazioni di PSC, POC, RUE e loro varianti (v. “Quadro sinottico BURERT-PUC” nelle pagine del Portale regionale del Territorio dedicate ai “Piani urbanistici comunali” - sezione “*Archivio piani e comunicati BURERT*”)

1.2.e) Dichiarazione di conformità delle copie informatiche

Si tratta della dichiarazione di conformità che garantisce che i file trasmessi per il deposito assumano sempre la stessa efficacia giuridica e lo stesso valore probatorio degli originali; tale dichiarazione deve avere forma di file digitalmente firmato, in cui un pubblico ufficiale autorizzato attesta la conformità, file per file, la conformità tra documento cartaceo originale e documento informatico – fac-simile Allegato A).

1.3. Nomenclatura dei file

Le regole da utilizzare per i file, di seguito indicate, sono necessarie per rendere i file a gestione aperta e indipendente dal sistema operativo al cui interno sono stati costruiti:

- cartelle e file devono avere nomi brevi;
- ogni file deve avere nome univoco, evitare quindi di assegnare lo stesso nome a file diversi, anche se collocati in cartelle distinte all'interno del CD/DVD
- il nome del file non deve contenere caratteri speciali, tipo: , . / (° % & @ \$? ! ecc.

1.4. Caratteristiche del supporto fisico (cd/dvd)

L'organizzazione del CD/DVD costituisce un fattore molto importante per avviare un corretto processo di conservazione, pertanto si forniscono alcune raccomandazioni, alcune di tipo tecnico e relative alla struttura dei file, e altre di tipo "organizzativo" relative alla predisposizione del CD/DVD stesso.

In particolare, si raccomanda:

- Ogni Strumento Urbanistico deve essere masterizzato in un CD/DVD separato per gestire al meglio la procedura di deposito presso l'archivio regionale (se ad esempio devono essere depositati contestualmente un PSC ed un RUE, dovranno essere preparati due CD/DVD distinti, uno per Strumento, in coerenza con la richiesta di predisporre due lettere di trasmissione, una per Strumento).
- Il CD o DVD deve essere di tipo "non riscrivibile" e riportare nella parte non incisa con pennarello indelebile, etichetta adesiva non staccabile o marcatura a stampa, gli elementi che lo caratterizzano: ente mittente, numero e data di trasmissione, tipo di strumento, n. e data dell'atto di approvazione. A titolo di esempio:

"Comune di – PSC n. 1 del 01/01/2010

Allegato alla lettera prot. n. 1234 del 01/02/2010"

- Esternamente a tutte le cartelle (ossia nella "radice" del CD/DVD) dovranno essere collocati, solo ed esclusivamente:
 - a. la lettera di trasmissione;
 - b. l'atto di approvazione
 - c. il file descrittivo degli elaborati costituenti lo Strumento Urbanistico
 - d. le dichiarazioni di conformità (se previste);
 - e. il modulo BURERT (se previsto)

tutti gli altri file dovranno essere organizzati in cartelle e sottocartelle, a partire da una cartella primaria che identifichi lo strumento stesso.

DOCUMENTI PREPARATORI

10 IL CONTESTO DELLE LINEE GUIDE PER LA GESTIONE DOCUMENTALE

Contesto di elaborazione del documento

Nell'ambito delle azioni di Semplificazione che la Regione Emilia-Romagna ha messo in atto a partire dalla L.R. 7 dicembre 2011, n. 18, vi è l'adozione di un modello di Pubblica Amministrazione digitale il cui dispiegamento in Regione e negli Enti del territorio regionale contribuirà ad ottenere una reale semplificazione dei processi e delle prassi organizzative: tale modello è stato adottato dalla Regione (Delibera del 16 luglio 2012, n. 983 – Allegato 2b) come cornice di riferimento e di coordinamento per le azioni inerenti l'informatizzazione dell'attività amministrativa, messe in campo dalla PA del territorio regionale.



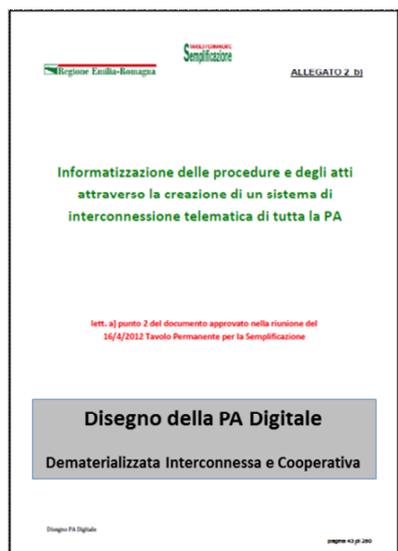
Rispetto all'implementazione di questo modello - che si colloca all'interno di una delle sei linee di azione per la semplificazione individuate dal Tavolo della Semplificazione (istituito con la Delibera del 19 marzo 2012, n. 333), la cosiddetta linea d'azione "informatizzazione dei procedimenti amministrativi e interoperabilità delle pubbliche amministrazioni" - le Direzioni, i Servizi e le Agenzie regionali hanno collaborato attivamente alla redazione di un Piano degli interventi per la Semplificazione, che si propone di essere "un documento di azioni concrete, con risultati misurabili, importanti e ben visibili, che segnino una discontinuità positiva con il presente"³¹, che le singole unità organizzative si impegnano a realizzare per rendere più efficace ed efficiente l'agire della Regione, nei processi interni e nei rapporti verso l'esterno.

In relazione alla gestione documentale, sono diverse le azioni in cui Regione si è impegnata per raggiungere risultati di impatto nell'ambito della dematerializzazione. Infatti, oltre alle presenti linee guida, nel Piano sono proposti interventi che concorrono alla dematerializzazione dei flussi documentali, dei procedimenti e dei processi, sia per Regione sia per gli EELL del territorio, aggrestando a tutto tondo il tema della gestione documentale e agendo quindi anche sugli aspetti tecnologici, organizzativi e culturali, oltre ovviamente a quelli specifici di materia archivistico-documentale. Nel paragrafo 4 sono forniti maggiori dettagli rispetto a tali interventi.

³¹ Dal Piano degli Interventi per la Semplificazione, Cap. 1 – Premessa e inquadramento.

La Semplificazione e la gestione documentale

Le parole d'ordine che caratterizzano il modello di Amministrazione Digitale che si vuole implementare in Emilia-Romagna sono:



Dematerializzazione: è il termine che indica il progressivo incremento della gestione documentale informatizzata all'interno delle strutture amministrative pubbliche e private e la conseguente sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione amministrativa con quelli informatici.

Interoperabilità: si intende la definizione di modelli, standard e strumenti tecnologici che garantiscano una piattaforma condivisa tra le PA, permettendo lo scambio dei dati in loro possesso (relativi alle persone, alle imprese, al territorio, ecc.), nel rispetto delle esigenze di ciascuno.

Decertificazione: prevede l'acquisizione diretta dei dati presso le Amministrazioni certificanti da parte delle Amministrazioni procedenti – e viceversa - e la produzione, da parte degli interessati, solo di dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atti di notorietà. In pratica le Amministrazioni e i gestori di pubblici esercizi non potranno più richiedere certificati ai cittadini, ma avranno l'obbligo di accettare l'autocertificazione e controllarne i contenuti presso l'Ente depositario dei dati stessi.

Queste tre parole chiave identificano in modo molto immediato le caratteristiche di una "PA digitale ideale", che è innanzitutto una PA dematerializzata, dove le informazioni da e verso l'esterno, ma anche e soprattutto all'interno, circolano rapidamente, con il minor uso di carta possibile, in modo chiaro, sicuro, giuridicamente corretto.

Il processo di dematerializzazione deve quindi essere accompagnato dall'analisi degli aspetti di gestione documentale, in particolare quella digitale, consentendo così l'implementazione di procedure e di prassi che siano corrette giuridicamente e che rispettino i tradizionali principi archivistici. In virtù di questa consapevolezza, Regione ha definito un modello di riferimento per la gestione documentale della PA, descritto nei suoi tratti fondamentali nel paragrafo seguente.

Il modello GeDoc

L'introduzione dei documenti informatici nell'attività amministrativa delle pubbliche amministrazioni, rende necessario ripensare le modalità di gestione dei documenti, spesso condizionate da strumenti e regole disegnati per il cartaceo, per adeguarla a questo nuovo scenario.



In Regione Emilia-Romagna è stato elaborato il modello GeDoc, che costituisce un modello di riferimento in ambito documentale, per la Regione e per gli Enti del territorio, di tipo concettuale, funzionale ed applicativo, condiviso e concordato, che tiene conto:

- di quanto prescritto dalla normativa e dagli standard internazionali rispetto alla gestione documentale;
- delle indicazioni fornite dal Progetto ProDe³², progetto interregionale sulla dematerializzazione che ha l'obiettivo di descrivere una visione comune tra le Regioni sul tema della dematerializzazione da cui far discendere regole comuni di implementazione, utili nei processi di innovazione e di

dematerializzazione.

La normativa e gli standard relativi alla gestione documentale, che sono stati presi a riferimento per la definizione dei requisiti funzionali del sistema per la gestione informatica dei documenti in GeDoc sono:

- il Testo unico sulla documentazione amministrativa (TUDA), DPR del 28 dicembre 2000, n. 445;
- MoReq2, ovvero le specifiche elaborate dalla Commissione europea nel 2001 ed aggiornate nel dicembre 2007, per la gestione di documenti elettronici;
- lo standard ISO 15489-1 sulla gestione documentale (cui anche MoReq fa riferimento).

In coerenza con la normativa citata, il principio fondamentale portato avanti da ProDe – e recepito in GeDoc - è quello dell'archivio inteso come unicum, e come tale in grado di garantire che l'intera produzione documentale sia:

- gestita e organizzata in un sistema unitario in grado di descrivere i legami tra i documenti e la loro organizzazione all'interno dell'archivio corrente (classificazione, fascicolazione, ecc..),
- presidiata opportunamente a partire dalla formazione dei documenti, rispettando gli opportuni requisiti (struttura, formati, metadati), per essere gestiti adeguatamente sia nella fase corrente che in quella di archiviazione,
- tale da garantire l'accessibilità nel tempo del documento dai rischi dell'obsolescenza tecnologica.

Il modello descritto è implementabile con strumenti tecnologici diversi e si compone di due macro elementi fondamentali:

- il Sistema di Gestione Informatica dei documenti;
- il Sistema di Conservazione.

Ai due elementi fondamentali di cui sopra si possono aggiungere una serie di altri servizi a completamento della gestione documentale, detto Catalogo servizi. Il modello GeDoc definisce i servizi elementari di gestione documentale e le interfacce standard per la fruizione degli stessi³³.

³² Per approfondimenti vedere www.progettoprode.it.

³³ Per approfondimenti sul modello GeDoc vedere il documento: "GeDoc - Modello per la gestione documentale nella CN-ER".

Implementazione di GeDoc in Emilia-Romagna

Per accompagnare e supportare l'implementazione del modello - da parte sia di Regione sia degli Enti del territorio regionale - Regione ha agito su entrambe le componenti portanti del modello. Di seguito si descrive sinteticamente quanto finora realizzato in riferimento a ciascuna di esse.

Sistema di conservazione

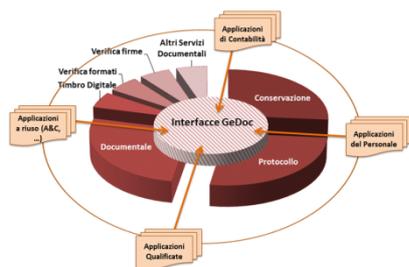


La costituzione del Polo archivistico regionale³⁴, deputato proprio alla conservazione a lungo termine dei documenti informatici prodotti dalle pubbliche amministrazioni presenti sul territorio, consente di adottare un modello conservativo basato

su un archivio di concentrazione in grado di sostenere sia le esigenze di conservazione anticipata (inclusa quella sostitutiva prevista dalla legge), sia le esigenze di conservazione a lungo termine, corrispondenti alla dimensione di deposito e storica degli archivi degli Enti.

Questa soluzione consente inoltre di portare avanti un'azione "di sistema" per tutta la PA regionale in un'ottica di ottimizzazione delle risorse: infatti le procedure per garantire la conservazione dei documenti informatici sono complesse e necessitano di risorse tecnologiche e professionali significative, difficilmente alla portata di singoli Enti.

Sistema di gestione informatica dei documenti



Regione ha sviluppato una soluzione tecnologica (Doc/er) a disposizione per il riuso da parte degli Enti per consentire una gestione documentale unitaria attraverso il dialogo di tutti gli applicativi dell'Ente: si tratta di un middleware di servizi, in grado di far dialogare i sistemi di protocollo (attraverso delle specifiche interfacce) e, potenzialmente, qualunque repository documentale, nonché integrare le filiere di produzione documentale verticale, al fine di costruire un sistema di gestione documentale unitario.

L'utilizzo di Doc/er consente la fruizione delle seguenti funzionalità:

- servizio di gestione documentale indipendente dalla soluzione di EDMS/ERMS utilizzata dall'ente;
- servizi di verifica dei formati e delle firme;
- servizio di timbro digitale;
- servizio di invio in conservazione automatica dei documenti archiviati all'interno del sistema documentale (al ParER);
- disponibilità delle interfacce del modello GeDoc;

³⁴ Per maggiori dettagli consultare il sito <http://parer.ibc.regione.emilia-romagna.it>.

- servizi di protocollazione, di fascicolazione e di registrazione dei documenti: in questo caso, il sistema Doc/er non implementa le specifiche funzionalità, ma riceve la richiesta e la inoltra, nel caso ad esempio della protocollazione, al sistema di protocollo utilizzato dall'Ente e comunica l'esito dell'operazione al richiedente.

Le azioni del Piano correlate alla gestione documentale

In questo paragrafo si fornisce un quadro complessivo degli interventi presenti nel Piano di Semplificazione che hanno relazione con la gestione documentale; si possono suddividere principalmente in due tipologie:

- azioni volte alla definizione ed implementazione di linee guida e soluzioni abilitanti, funzionali alla realizzazione della gestione documentale;
- azioni di dematerializzazione di flussi documentali, procedimenti e processi.

In primo luogo, in stretta connessione con la definizione delle presenti linee guida, è prevista la definizione delle specifiche di integrazione con la piattaforma di gestione documentale di tutte le applicazioni - di pertinenza dell'Amministrazione - che gestiscono documentazione.

Poi sono presenti numerosi interventi volti alla dematerializzazione dei flussi documentali che saranno quindi supportati dalle linee guida, sia per quanto riguarda l'adeguamento dei sistemi sia per quanto riguarda l'adeguamento delle procedure organizzative.

In aggiunta, al fine di garantire una maggiore efficacia e un maggiore coordinamento alle azioni di dematerializzazione, si è ritenuto fondamentale intervenire anche dal punto di vista organizzativo, prevedendo un'azione di revisione e progettazione della soluzione organizzativa per il Servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi (art. 61 del DPR 445 del 2000), coerente con il modello di gestione documentale definito all'interno delle Linee guida.

Tale soluzione fa proprio il principio di gestione decentrata dell'archivio corrente, consistente cioè in un sistema articolato di strutture, che concorrono, a diversi livelli in maniera fortemente integrata, al trattamento dei documenti afferenti all'archivio corrente dell'Ente. Il nodo centrale, che si occupa della gestione e della tenuta complessiva dei documenti prodotti e/o ricevuti dall'Ente nel corso della sua attività amministrativa, svolge le funzioni di presidio e sviluppo delle componenti generali del sistema e degli strumenti comuni, oltre alla funzione di coordinamento dei nodi periferici (facenti capo alle strutture organizzative dell'Ente, sia a livello di Direzioni Generali che eventualmente anche di Servizi).

Infine, in modo trasversale a tutte le attività del Piano sono previste azioni di formazione, comunicazione e sensibilizzazione su tutti i temi connessi al Modello di Amministrazione Digitale, tra cui anche la gestione documentale, in riferimento alla quale si stanno predisponendo moduli formativi specifici rivolti agli interlocutori chiave al fine di ottenere l'effettiva applicazione e coerenza con le linee guida predisposte e i modelli concettuali definiti.

11 PRIMA ANALISI DEI DATI DEI FLUSSI DOCUMENTALI

All'inizio del lavoro di redazione delle linee guida sulla gestione documentale, si è provveduto ad una estrazione di molteplici dati dal data-base di E-Grammata e alla loro analisi.

Forniamo di seguito le estrapolazioni più significative.

I dati sono dell'ottobre/novembre 2012, quindi i dati sull'anno scorso sono stime.

Per una corretta interpretazione di alcuni dati, ricordiamo le tappe di messa in produzione di E-Grammata:

- Ottobre 2005 – La sola DG Organizzazione
- Febbraio 2006 – Intercenter
- Ottobre e novembre 2006 – Tutte altre Direzioni generale e AGREA
- Gennaio 2007 – IBACN
- Nel corso del 2007 – Protezione civile
- Nel 2011 è stata introdotta la funzione di interoperabilità e sono state collegate al protocollo tutte le caselle di PEC a livello di Direzione e Servizio.

Area Organizzativa Omogenea della Giunta – Documenti esterni

Grafico 1: documenti protocollati per anno - Andamento

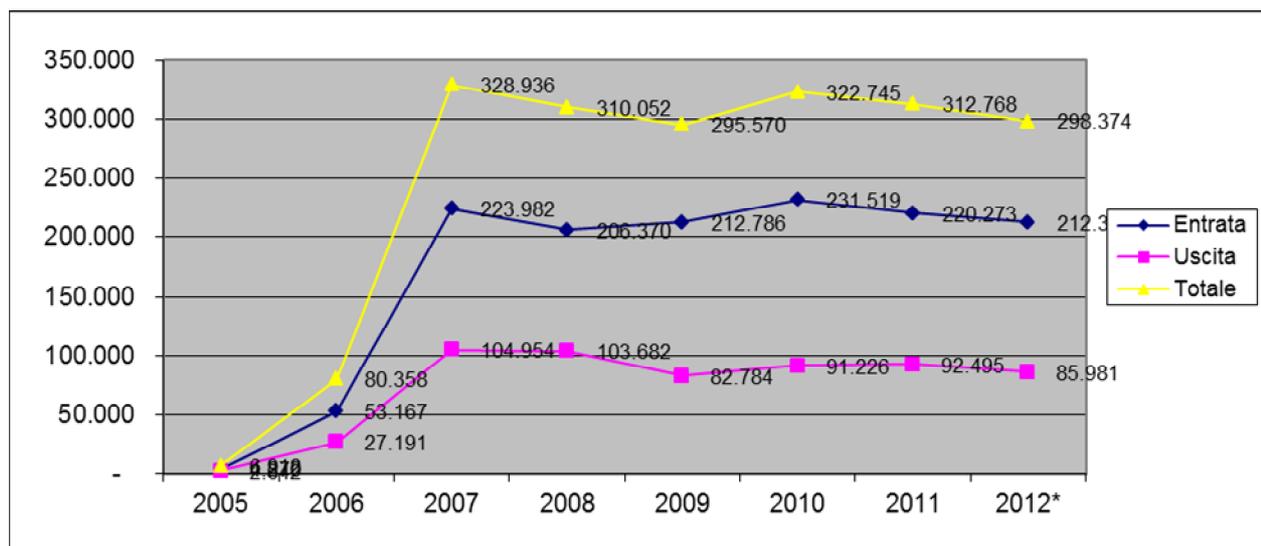


Grafico 2.1: registrazioni con file associati - Andamento

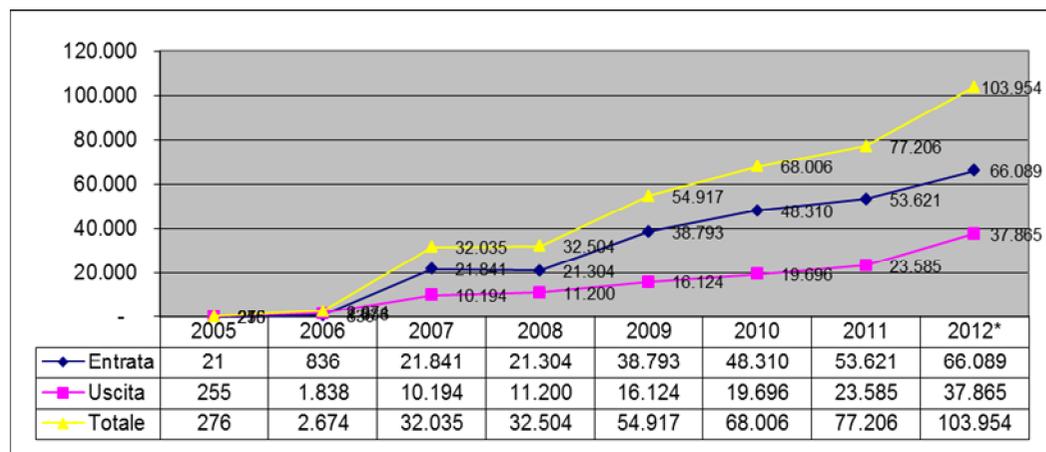


Tabella 2.2: percentuale di registrazioni con file associati - Tabella andamento percentuale

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Entrata	0,49	1,57	9,75	10,32	18,23	20,87	24,34	31,12
Uscita	9,65	6,76	9,71	10,80	19,48	21,59	25,50	44,04
Totale	3,99	3,33	9,74	10,48	18,58	21,07	24,68	34,84

2012: Stima per fine anno

Tabella 2.3: incremento della percentuale di registrazioni con file associati nel periodo 2007 - 2012

2007-2011	
PG entrata	98,34 %
PG uscita	88,13 %
PG totale	95,08 %
PG entrata con file	245,51 %
PG uscita con file	231,36 %
PG totale con file	241,01 %

3. File veicolati tramite sistema

Grafico 3.1 associati come documento principale - Andamento 2007-2012

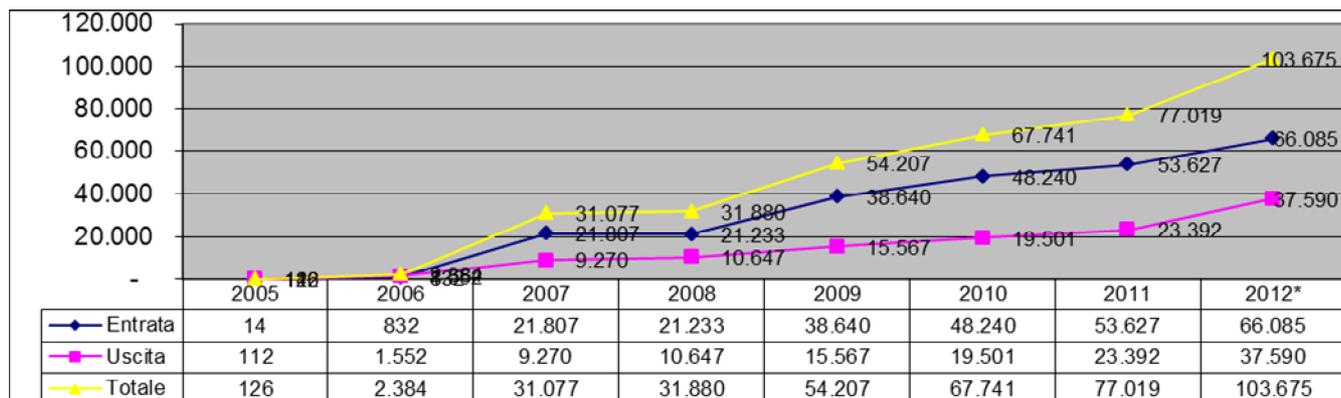


Grafico 3.2 associati come allegato

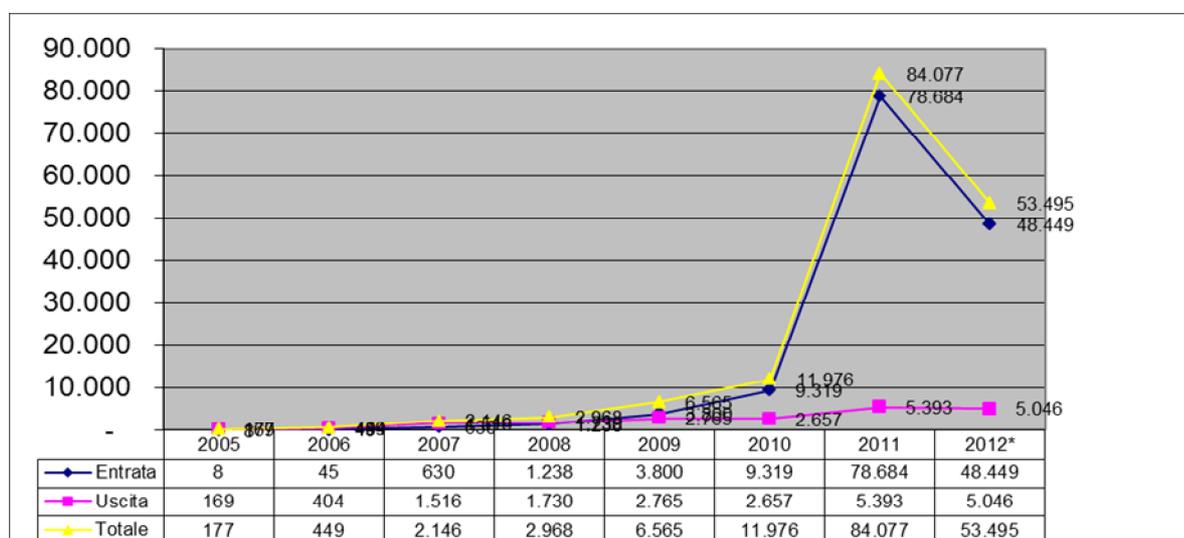


Grafico 3.3 Totale

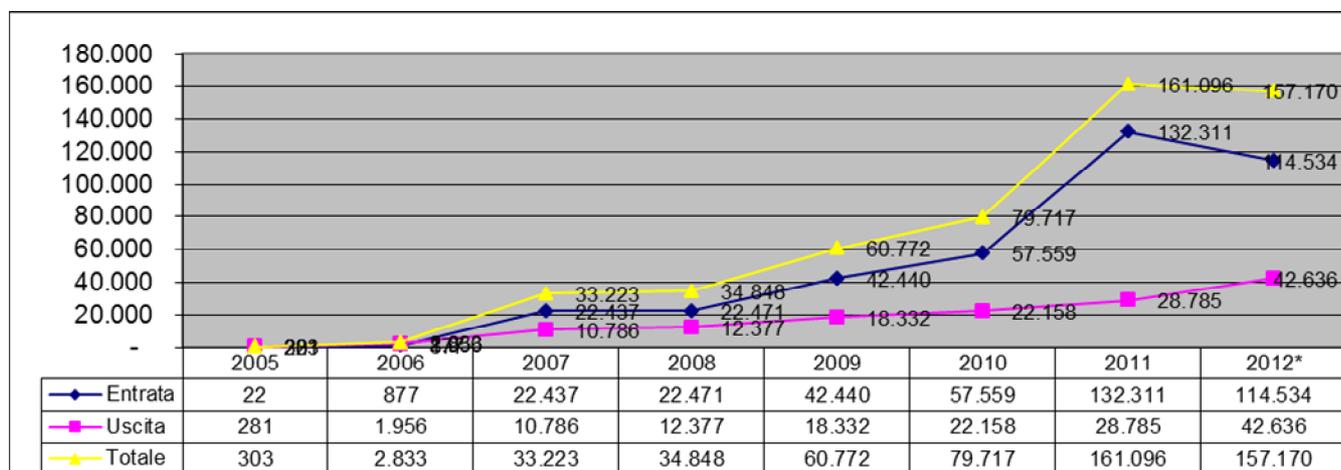


Grafico 4.1: Formati file veicolati

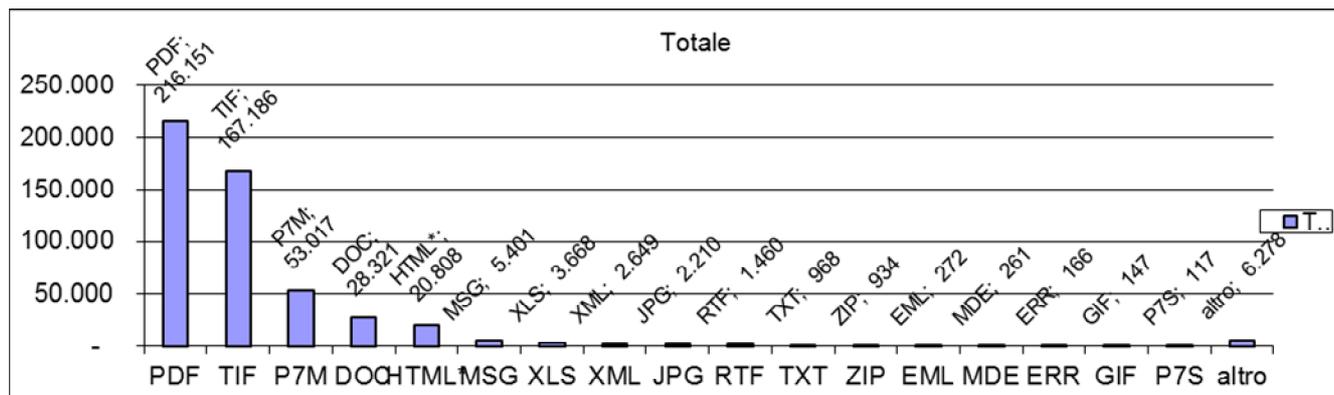
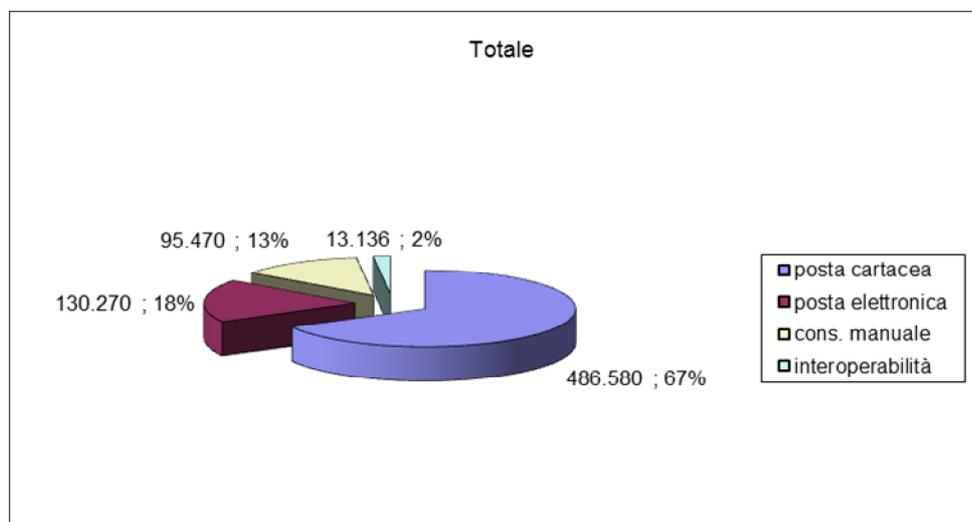


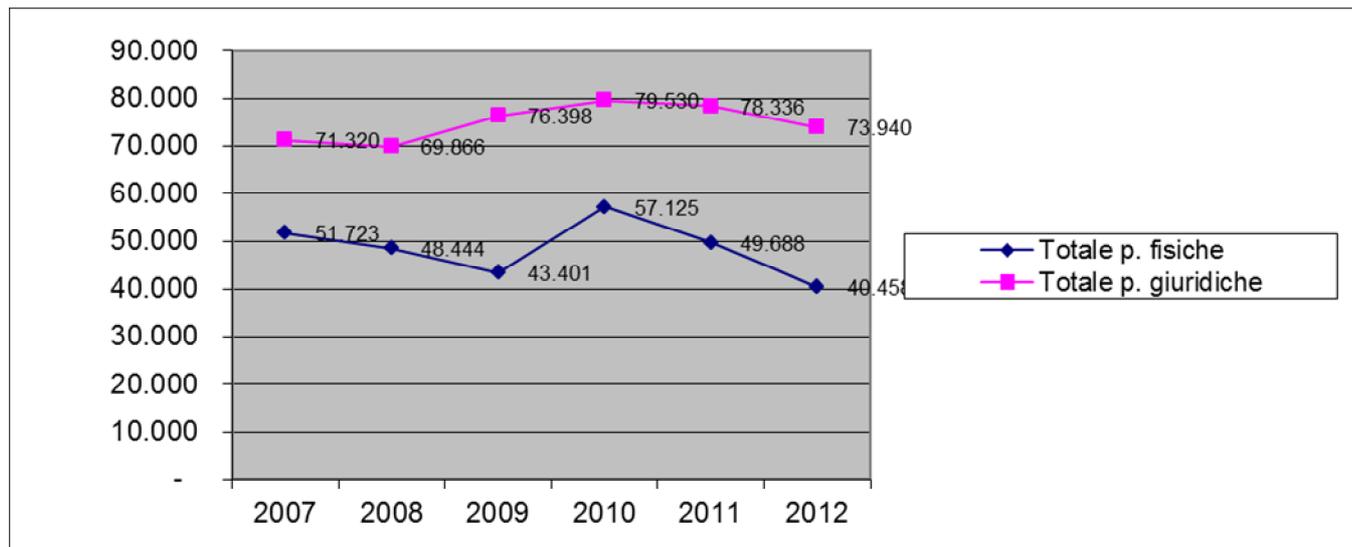
Grafico 5: Mezzi di trasmissione di documenti per categorizzazione



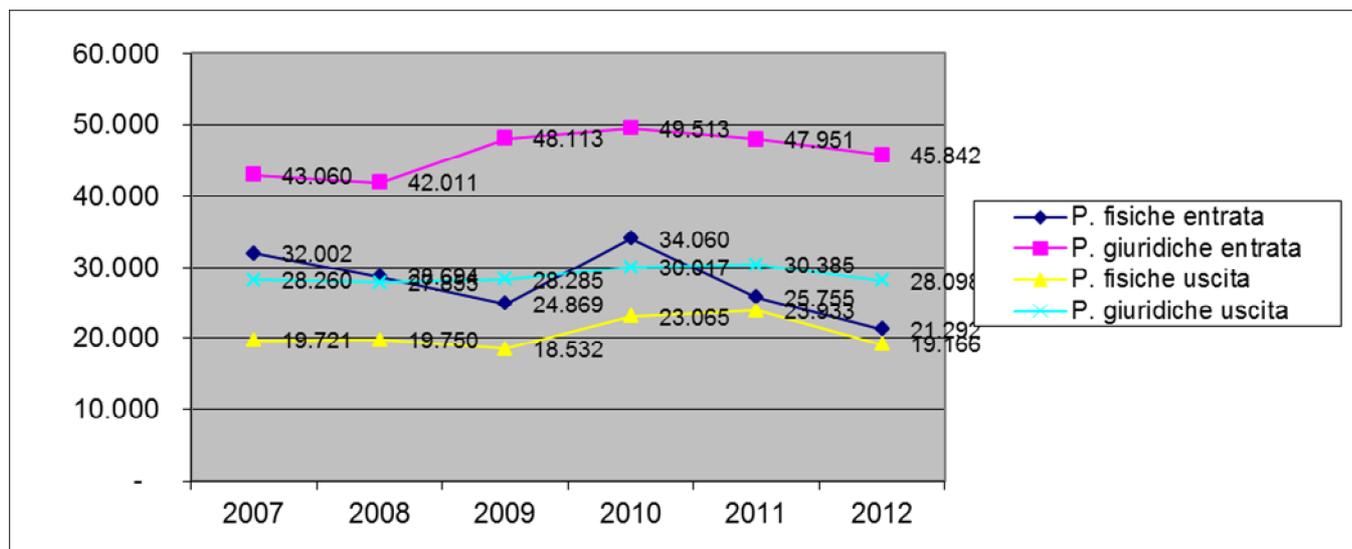
Sul complessivo di tutti gli anni

6. Comunicazioni da e verso

6.1: Totali

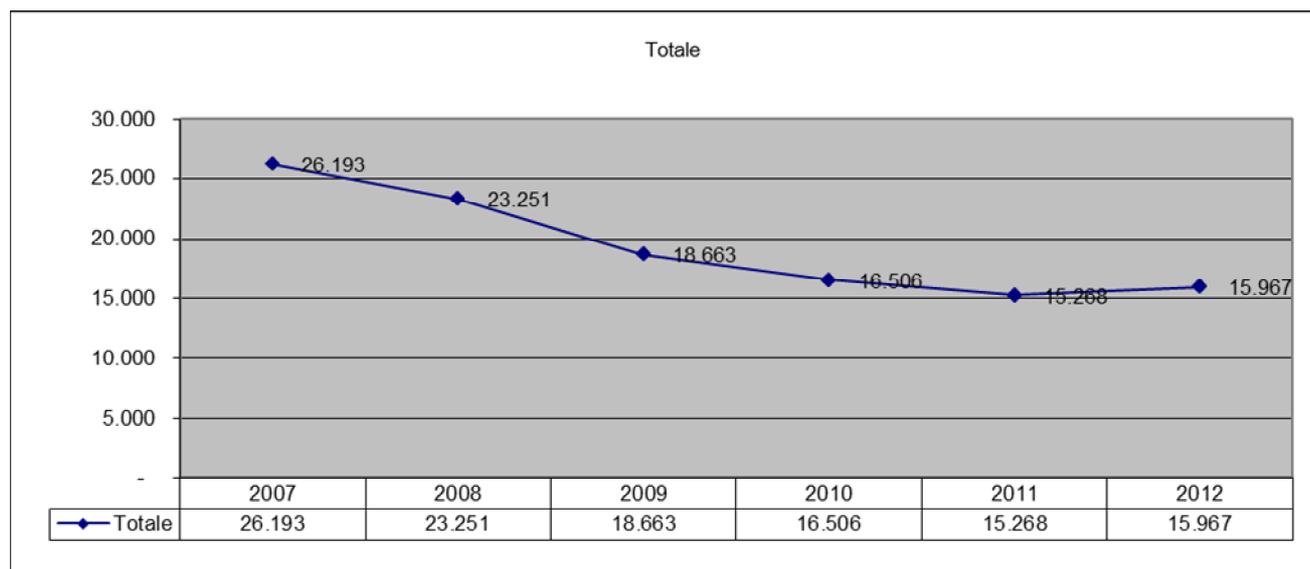


6.2: Dettaglio



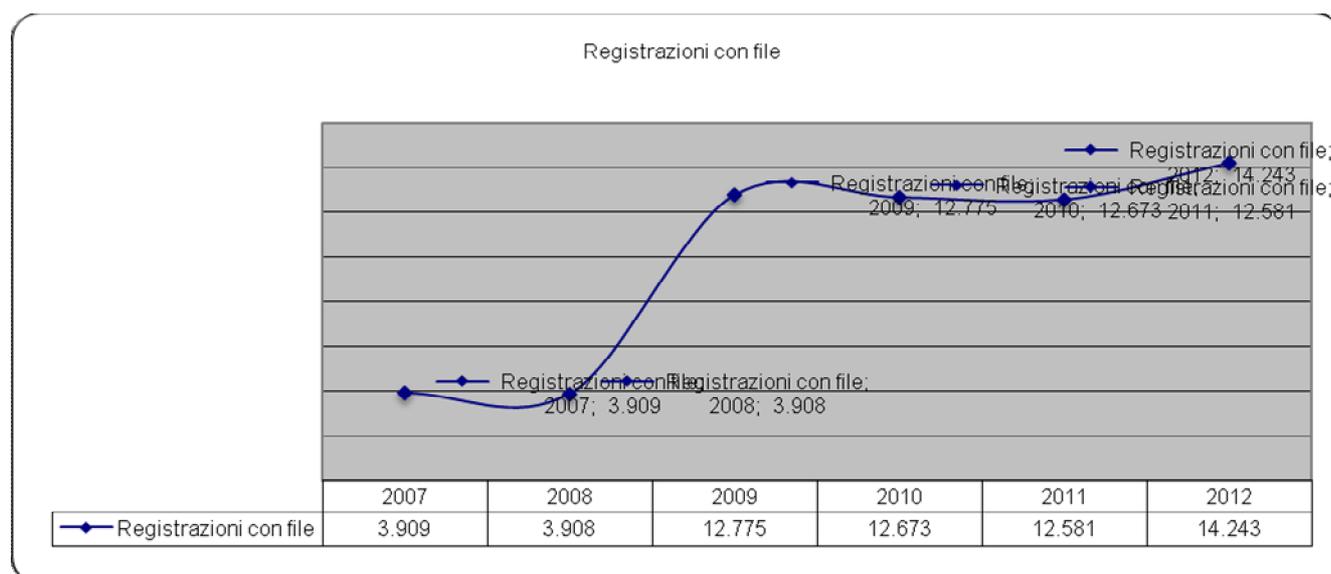
Area Organizzativa Omogenea della Giunta – Documenti interni

1. Documenti interni (NP o PG con almeno un destinatario interno)

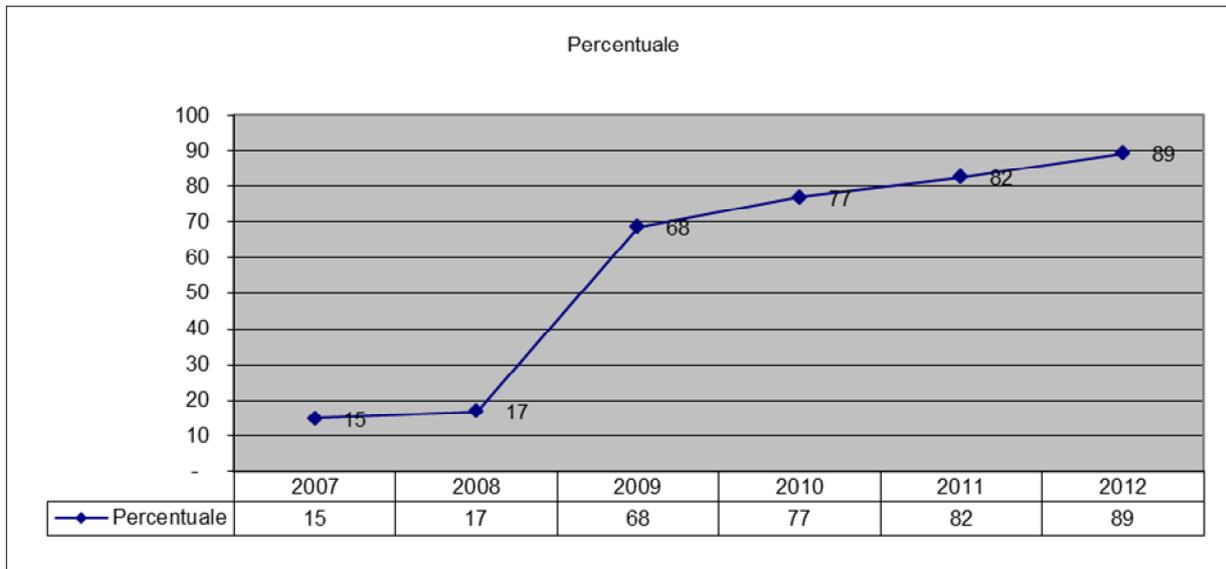


2. Documenti interni con file associati

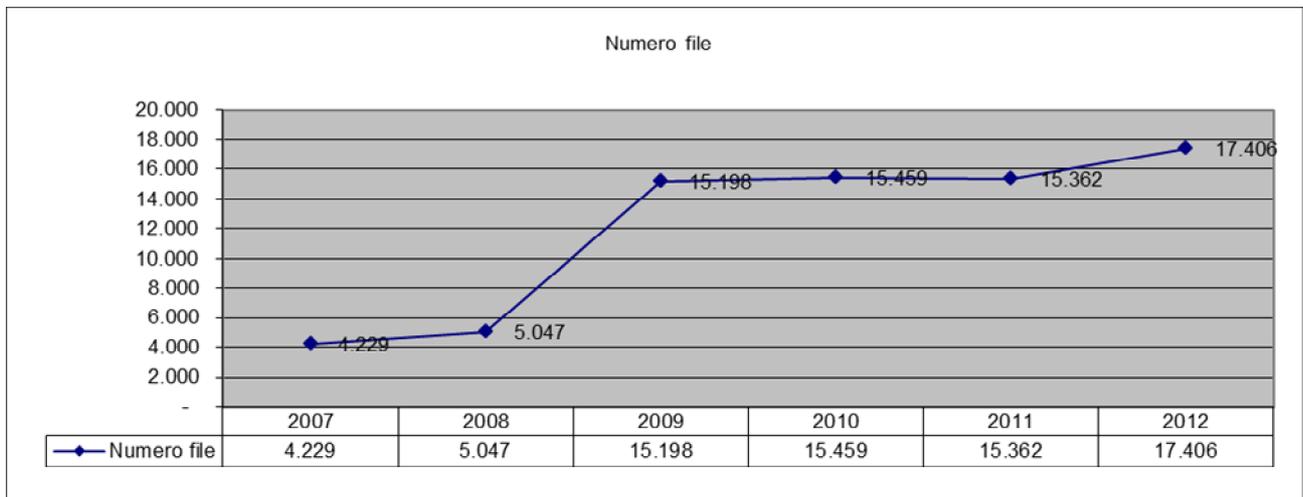
2.1: Valori assoluti



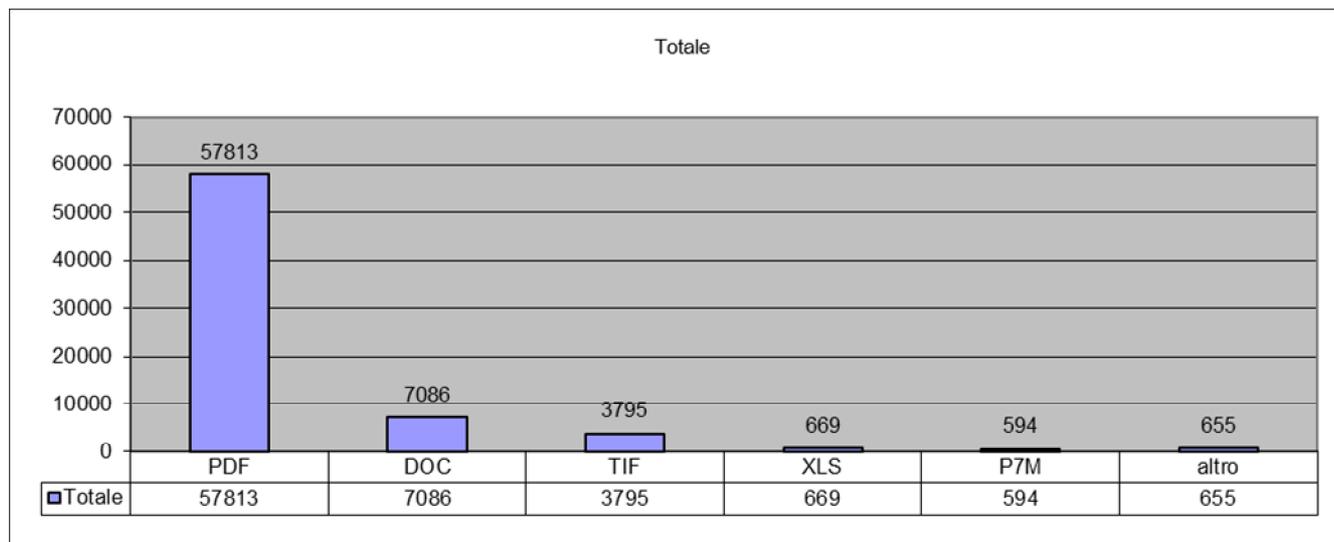
2.2: Percentuali



2.3: Numero di file associati



3. Formati file

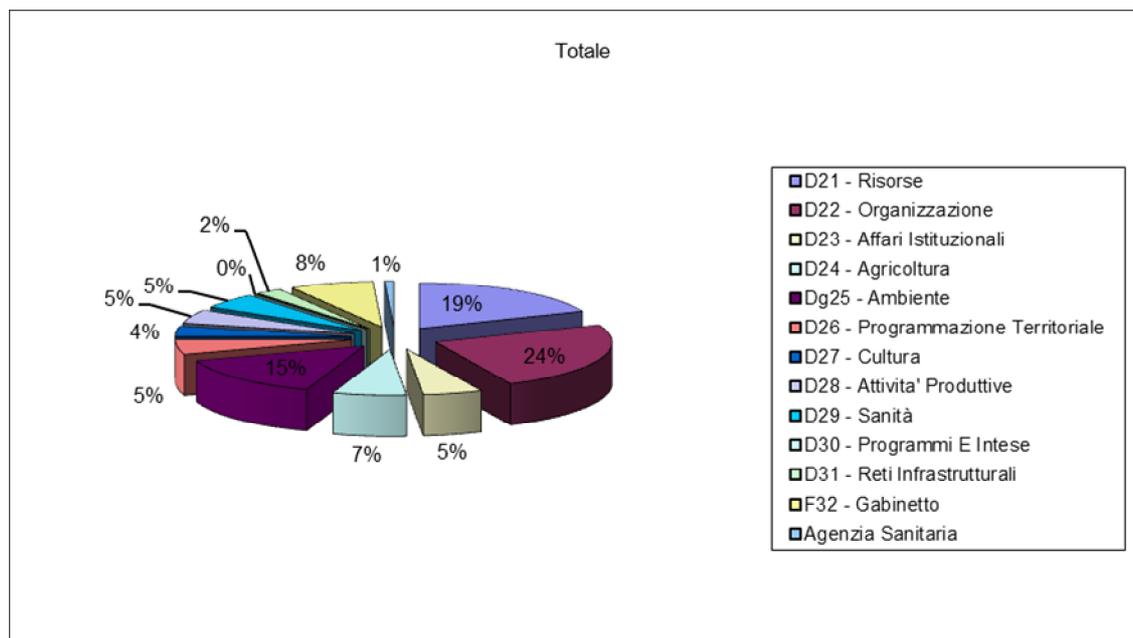


4. Numero registrazione NP per DG autore

4.1 Dati assoluti

Direzione	Totale
D22 - Organizzazione	28.196
D21 - Risorse	21.913
D25 - Ambiente	17.024
F32 - Gabinetto	8.993
D24 - Agricoltura	7.842
D23 - Affari Istituzionali	6.320
D29 - Sanità	6.268
D26 - Programmazione Territoriale	6.018
D28 - Attivita' Produttive	5.650
D27 - Cultura	4.330
D31 - Reti Infrastrutturali	2.790
Agenzia Sanitaria	970
D30 - Programmi E Intese	61

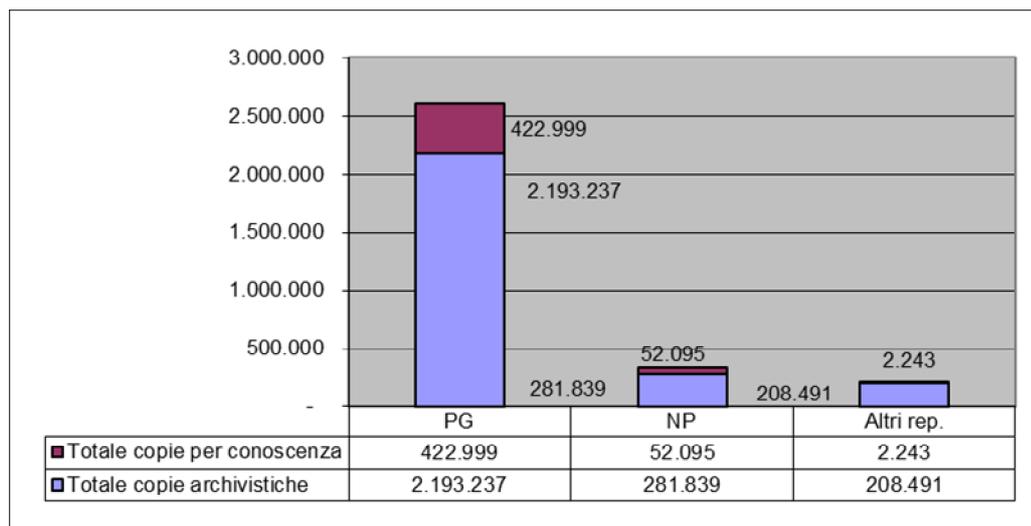
4.2 Percentuali



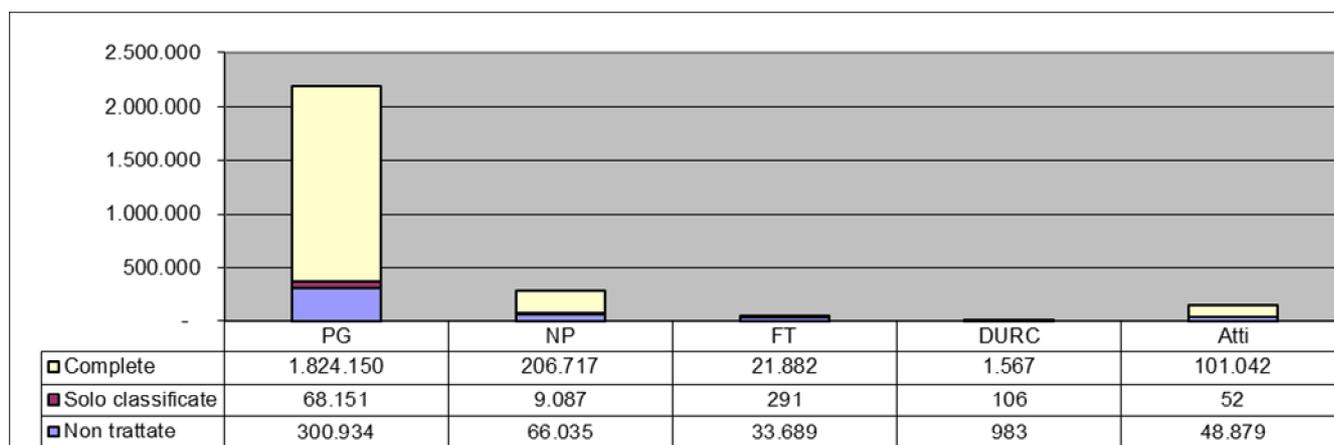
Area Organizzativa Omogenea della Giunta – Uso di E-Grammata come sistema documentale

1. Stato documenti (solo AOO Giunta)

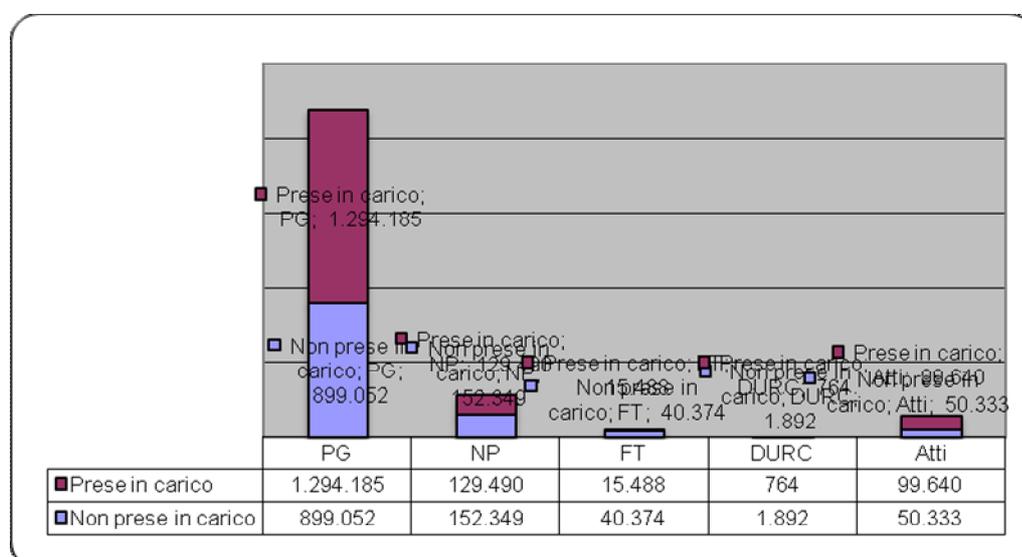
1.1 Totale documenti Giunta: copie archivistiche e per conoscenza



1.2 Totale documenti archivistici Giunta: copie complete, classificate o non trattate



1.3 Totale e percentuale documenti presi in carico



1.4 Dati

Tipo	Copie archivistiche	Prese in carico	Percentuale
PG	2.193.237	1.294.185	59,01
NP	281.839	129.490	45,94
FT	55.862	15.488	27,73
DURC	2.656	764	28,77
Atti	149.973	99.640	66,44
PPG	2.300	1.517	65,96
GPG	18.036	11.313	62,72
APG	111	66	59,46
DPG	129.526	86.744	66,97

Area Organizzativa Omogenea della Giunta – PEC 2011 e 2012 - Trattate direttamente o tramite IOP di E-G

<i>Anno</i>	<i>Entrata</i>		<i>Totale</i>	<i>Uscita</i>		<i>Totale</i>	<i>Totale</i>
	<i>PEC</i>	<i>IOP</i>	<i>Entrata</i>	<i>PEC</i>	<i>IOP</i>	<i>Uscita</i>	
2011	33.556	7.521	41.077	1.018	612	1.630	42.707
2012	48.648	5.536	54.184	4.870	1.593	6.463	60.647
Totale complessivo	82.204	13.057	95.261	5.888	2.205	8.093	103.354