Il protocollo informatico e il sistema di conservazione dei documenti informatici



Breve guida al contenuto dei principali obblighi di informatizzazione della P.A., in vista della nuova scadenza del 12 ottobre 2015

MARTINA RIGHETTI
AREA GIURIDICA CENTRO STUDI CNI
ROMA, 16 SETTEMBRE 2015

CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

PRINCIPALI FONTI DEGLI OBBLIGHI NORMATIVI

I principali **obblighi di informatizzazione della P.A.**, fra cui rientrano il protocollo informatico e il sistema di conservazione dei documenti informatici, sono stati introdotti e disciplinati:

- dal **Testo Unico sulla documentazione amministrativa** (DPR 445/2000 art. 1: definizione di protocollo informatico);
- dal **Codice dell'amministrazione digitale**, di cui al Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii;
- da **due DPCM 3 dicembre 2013** recanti regole tecniche in materia di protocollo informatico e sistema di conservazione documentale;
- dal **DPCM 13 novembre 2014**, recante ulteriori regole tecniche per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti a mezzo di protocollo informatico.



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

PRINCIPALI FONTI DEGLI OBBLIGHI NORMATIVI

In particolare: i **DPCM** contenenti le regole tecniche, i criteri e le specifiche di riferimento della materia **sono adottati in attuazione** dell'art. 53, comma 4, del **Testo Unico sulla documentazione amministrativa** (DPR 445/2000) nonché degli artt. 41, comma 2bis, e 71 del **Codice dell'amministrazione digitale** (D.Lgs. 82/2005).



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

PRECEDENTI COMUNICAZIONI DEL CNI

Il CNI ha mantenuto **costantemente aggiornati gli Ordini** sui provvedimenti adottati in materia di obblighi di digitalizzazione/informatizzazione della P.A.

In particolare, si rinvia alle seguenti **comunicazioni del CNI**:

- Parere CNI 27/6/2007 sul sistema di gestione informatica dei documenti e sulla tenuta e conservazione del sistema di gestione;
- Parere CNI 23/10/2007 sulla conservazione della documentazione dell'Ordine su supporto informatico;
- Parere CNI 16/06/2003 sull'applicabilità del protocollo informatico agli Ordini provinciali;
- Pareri CNI 5/2/2001 e 21/10/2004 sulla conservazione dei documenti dell'Ordine;
- Circolare CNI 13/03/2001 n. 110 sulle novità introdotte dal DPR 445/2000.



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

DESTINATARI DEGLI OBBLIGHI

Alla realizzazione del protocollo informatico sono tenute **tutte le Pubbliche Amministrazioni**, come definite ai dall'art. 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Fra esse, rientrano "***tutti gli enti pubblici non economici*** *nazionali, regionali e locali".*

Pertanto, sono chiamati ad adempiere **anche gli Ordini professionali e, fra essi, gli Ordini provinciali degli Ingegneri**, in virtù della loro acclarata natura di enti pubblici non economici, che operano sotto la vigilanza dello Stato per scopi di carattere generale *(cfr. Cassazione Civile, sez. I, sentenza 14/10/2011 n° 21226).*



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

CONTENUTO GENERALE DEGLI OBBLIGHI DELLA P.A.

L'**art. 1** del **DPR 445/2000**, definisce **«Sistema di gestione informatica dei documenti**» l'insieme delle «*risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti*», tutte le risorse tecnologiche necessarie alla realizzazione di un sistema automatico per la gestione elettronica dei flussi documentali.

Nell'ambito di tale sistema, viene definita **«Segnatura di protocollo»** ***«****l'apposizione o l'associazione, all'originale del documento, in forma permanente e non modificabile delle informazioni riguardanti il documento stesso».*

Ai sensi dell'**art. 50** del DPR 445/2000 ***«****2. Le pubbliche amministrazioni predispongono appositi* ***progetti esecutivi per la sostituzione dei registri di protocollo cartacei con sistemi informatici*** *conformi alle disposizioni del presente testo unico;*

3. Le pubbliche amministrazioni provvedono (…) a realizzare o revisionare ***sistemi informativi automatizzati finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi*** *in conformità alle disposizioni del presente testo unico ed alle disposizioni di legge sulla tutela della riservatezza dei dati personali (…)»*.



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

CONTENUTO GENERALE DEGLI OBBLIGHI DELLA P.A.

L'**art. 53** del **DPR 445/2000** in materia di **«Registrazione di protocollo»** stabilisce per ogni documento in entrata o in uscita l'obbligo di memorizzare:

- ✓ numero di protocollo (generato automaticamente dal sistema);
- ✓ data di registrazione (assegnata automaticamente dal sistema);
- ✓ mittente o destinatario/i;
- ✓ oggetto del documento (data e protocollo del documento ricevuto);
- ✓ impronta del documento informatico trasmesso per via telematica (sequenza di simboli binari in grado di identificarne il contenuto).

Tutti gli elementi vengono registrati in **forma non modificabile** e nel corso di un'**unica soluzione**, con esclusione di interventi intermedi, anche indiretti.

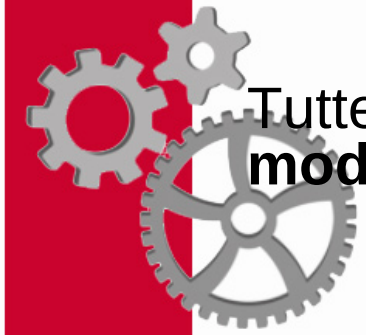
Il sistema deve consentire la produzione del **registro giornaliero di protocollo,** costituito dall'elenco delle informazioni inserite con l'operazione di protocollo nell'arco di una stessa giornata (art. 53 c. 2).

CONTENUTO GENERALE DEGLI OBBLIGHI DELLA P.A.

Ai sensi dell'**art. 55 DPR 445/2000**, l'attività di **«Segnatura di protocollo»** deve essere effettuata contemporaneamente alla Registrazione e consiste, nell'apposizione/associazione sull'originale delle informazioni riguardanti il documento, al fine di identificarlo in modo inequivocabile.

Le **informazioni minime** da apporre sul documento sono:

- il numero progressivo di protocollo (di almeno 7 cifre);
- la data di protocollo;
- l'identificazione in forma sintetica dell'amministrazione o dell'area organizzativa omogenea *(vedi dopo).*



Tutte le informazioni devono essere apposte in **forma non modificabile**.

CONTENUTO GENERALE DEGLI OBBLIGHI.

Il Codice dell'amministrazione digitale ha, poi, disciplinato la formazione del **«fascicolo informatico»**.

In particolare, il CAD ha stabilito che:

- la P.A. titolare del procedimento raccoglie tutti gli atti del procedimento in un **fascicolo informatico**, che dovrà essere **direttamente consultabile e integrabile da tutte le amministrazioni** coinvolte nel procedimento (art. 41 c. 2);
- all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 8 L.241/90), l'amministrazione è tenuta a comunicare agli interessati le **modalità per esercitare in via telematica i diritti** di cui all'articolo 10 L. 241/90 (art. 41 c. 2bis);
- il fascicolo informatico reca l'**indicazione**: a) dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo; b) delle altre amministrazioni partecipanti; c) del responsabile del procedimento; d) dell'oggetto del procedimento; e) dell'elenco dei documenti contenuti; e-bis) dell'identificativo del fascicolo (art. 41 c. 2ter);
- le amministrazioni sono tenute a istituire e pubblicare nell'indice IPA (l'archivio ufficiale degli Enti pubblici e dei Gestori di pubblici servizi realizzato e gestito dall'Agenzia per l'Italia digitale) almeno una **casella di posta elettronica certificata (PEC) per ciascun registro di protocollo** (art. 47).

CONTENUTO GENERALE DEGLI OBBLIGHI

In materia di **principi generali**, il CAD stabilisce che:

- le regole per la costituzione, l'identificazione e l'utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa (art. 41);
- le regole tecniche previste nei DPCM di attuazione devono conformarsi alle discipline risultanti dal processo di standardizzazione tecnologica a livello internazionale e alle normative dell'Unione europea (art. 71).



CONTENUTO GENERALE DEGLI OBBLIGHI

Inoltre, l'**art. 44** del CAD fissa i requisiti principali del **«sistema di conservazione dei documenti informatici»**, che si fonda:

- sull'identificazione certa di chi realizza il documento;
- sull'integrità del documento;
- sulla leggibilità e agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative (inclusi i dati di registrazione e classificazione originari del documento);
- sul rispetto delle misure di sicurezza.

La norma, in particolare, prevede l'obbligo di **conservazione dei documenti in modalità digitale**, secondo le regole tecniche specificate nei successivi DPCM attuativi *(vedi sopra).*

A tale sistema **sono soggetti** tutti i documenti di cui è prescritta la conservazione per legge/regolamento.

Se conservati in conformità alle regole prescritte, i documenti informatici sono **validi e rilevanti** a tutti gli effetti di legge (art. 43 CAD).

CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

CONTENUTO GENERALE DEGLI OBBLIGHI

Viene, inoltre, introdotta la figura del **Responsabile della conservazione** (art. 44 CAD), che provvede alla gestione del sistema d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali e, ove previsto, con il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico (art. 61 DPR 445/2000).

Il Responsabile della conservazione potrà richiedere ad **altri soggetti pubblici o privati**, con idonee garanzie organizzative e tecnologiche, di provvedere alla conservazione dei documenti informatici o alla certificazione della conformità del relativo processo di conservazione e regole tecniche ivi previste. Tali soggetti potranno richiedere apposito **accreditamento presso l'AgID**, ex DigitPA (art. 44bis CAD).



IN PARTICOLARE: CONTENUTO DEI DPCM ATTUATIVI

Il **DPCM 3 dicembre 2013 sul protocollo informatico** obbliga le P.A.:

- a individuare le **aree organizzative omogenee** (AOO) e i relativi uffici di riferimento (ai sensi dell'art. 50 del DPR n. 445/2000);
- a nominare, in ciascuna delle AOO, il **Responsabile della gestione documentale** (e suo vicario);
- a nominare, nell'ambito delle amministrazioni con più aree organizzative omogenee, il **Coordinatore della gestione documentale (**e suo vicario);
- ad adottare il **manuale di gestione** (su proposta del Responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, del Coordinatore della gestione documentale);
- a definire i tempi, le modalità e le misure organizzative e tecniche finalizzate all'**eliminazione dei protocolli di settore e di reparto**, dei protocolli multipli, dei protocolli di telefax, **e, più in generale, dei protocolli diversi dal protocollo informatico** previsto dal testo unico (su indicazione del Responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, del Coordinatore della gestione documentale);
- la predisposizione di un **piano per la sicurezza** dei dati, dei documenti e delle tecnologie sulla base delle disposizioni del Codice in materia di dati personali di cui al D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

IN PARTICOLARE: CONTENUTO DEI DPCM ATTUATIVI

Il **manuale di gestione del protocollo informatico** descrive il sistema di gestione, anche ai fini della conservazione, dei documenti informatici e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi (art. 5 DPCM).

Tale manuale dovrà essere **pubblicato sul sito istituzionale** dell'Amministrazione.

Il testo stabilisce i **contenuti minimi** del manuale di gestione, in cui andranno indicati, fra l'altro:

- ✓ la pianificazione, le modalità e le misure per procedere all'eliminazione dei protocolli diversi da quello informatico;
- ✓ piano di sicurezza dei documenti informatici;
- ✓ le modalità di utilizzo di strumenti informatici per la formazione dei documenti informatici;
- ✓ la descrizione del flusso di lavorazione dei documenti ricevuti, spediti o interni;
- ✓ le modalità di formazione, implementazione e gestione dei fascicoli informatici;
- ✓ l'indicazione delle unità organizzative responsabili delle attività di registrazione di protocollo;
- ✓ l'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo;
- ✓ il sistema di classificazione, con l'indicazione delle modalità di aggiornamento;
- ✓ le modalità di produzione e di conservazione delle registrazioni di protocollo informatico;
- ✓ i criteri e le modalità per il rilascio delle abilitazioni di accesso interno ed esterno alle informazioni.



IN PARTICOLARE: CONTENUTO DEI DPCM ATTUATIVI

In allegato al DPCM è possibile consultare:

- glossario dei termini contenuti nelle regole tecniche;
- approfondimento sui «formati» dei documenti informatici da ritenersi coerenti con le regole tecniche stabilite dal decreto;
- standard e specifiche tecniche da ritenersi coerenti con i contenuti del decreto;
- specifiche tecniche del pacchetto di archiviazione dei documenti.



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

IN PARTICOLARE: CONTENUTO DEI DPCM ATTUATIVI

Il **DPCM 3 dicembre 2013 sul sistema di conservazione dei documenti informatici** prevede, inoltre:

- l'adozione del **sistema di conservazione** dei documenti informatici, in applicazione delle regole, delle procedure, delle tecnologie e dei modelli organizzativi previsti dalla normativa per la gestione di tali processi;
- **la nomina del Responsabile della conservazione**, che provvederà ad attuare le politiche complessive del sistema di conservazione, governandone autonomamente la gestione in relazione al modello organizzativo di conservazione adottato;
- l'adozione di un **manuale di conservazione** che illustri dettagliatamente ogni informazione utile alla gestione e alla verifica del funzionamento del sistema di conservazione.



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

IN PARTICOLARE: CONTENUTO DEI DPCM ATTUATIVI

Il **manuale di conservazione**, che descrive dettagliatamente il funzionamento del sistema, deve avere formato elettronico e contenere almeno (art. 8):

- i **dati dei soggetti** che nel tempo hanno assunto la responsabilità del sistema di conservazione;
- la **struttura organizzativa** del sistema;
- tipologie degli **oggetti** sottoposti a conservazione;
- la **descrizione del processo** di conservazione e del trattamento dei pacchetti di archiviazione;
- la **descrizione del sistema** di conservazione, comprensivo di tutte le componenti tecnologiche, fisiche e logiche
- la **descrizione delle procedure di monitoraggio** della funzionalità del sistema;
- la descrizione delle procedure per la produzione di **duplicati o copie**;
- le **normative in vigore** nei luoghi dove sono conservati i documenti.

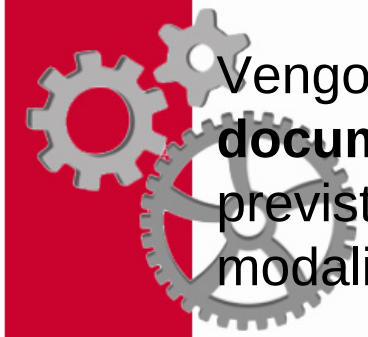


CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

IN PARTICOLARE: CONTENUTO DEI DPCM ATTUATIVI

Infine, il **DPCM 13 novembre 2014** ha dettato ulteriori regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione , validazione temporale, formazione e conservazione dei **documenti informatici** delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, gli articoli 4 (*Copie per immagine su supporto informatico di documenti analogici*) e 6 (*Copie e estratti informatici di documenti informatici*) dispongono nuove tecniche e regole per **l'attestazione di conformità** delle copie per immagine su supporto informatico di documenti analogici.



Vengono, altresì, approfondite le modalità di **trasferimento del documento informatico nel sistema di conservazione**, per cui è prevista la generazione di un pacchetto di trasferimento, secondo le modalità e il formato previsto nel manuale di conservazione.

PROTOCOLLO INFORMATICO: ATTUAZIONE OBBLIGATORIA ENTRO IL 12 OTTOBRE 2015

Ai sensi del secondo comma dell'**art. 23** *(«Disposizioni finali»)* del **DPCM 3 dicembre 2013** in materia di Protocollo informatico:

«Le pubbliche amministrazioni adeguano i propri sistemi di gestione informatica dei documenti ***entro e non oltre 18 mesi dall'entrata in vigore*** *del presente decreto (…)»*.

Dato che **il DPCM è entrato in vigore l'11/4/2014** (il trentesimo giorno dalla sua pubblicazione nella GU Serie Generale n.59, avvenuta in data 12/3/2014) le P.A. saranno tenute ad adempiere ai predetti obblighi **entro e non oltre il 12 OTTOBRE 2015.**



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

PROTOCOLLO INFORMATICO: ATTUAZIONE OBBLIGATORIA ENTRO IL 12 OTTOBRE 2015

Entro tale data le pubbliche amministrazioni **saranno tenute, in particolare**:

- alla **conservazione digitale del registro di protocollo** informatico, mediante trasmissione in conservazione del registro giornaliero di protocollo entro la giornata lavorativa successiva (art. 7, comma 5, DPCM 3 dicembre 2013);
- **alla redazione del manuale di gestione** informatica dei documenti e alla **pubblicazione dello stesso sul sito web** istituzionale dell'Ordine (art. 5 DPCM 3 dicembre 2013).



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

SANZIONI IN CASO DI INADEMPIMENTO

L’art. 12, comma 1ter, del CAD prevede una **responsabilità personale del dirigente responsabile** della gestione documentale nel caso in cui l’Amministrazione non ottemperi agli obblighi di informatizzazione previsti dal Codice dell’amministrazione digitale.

Fra gli obblighi a cui è ricollegata tale responsabilità rientrano, appunto, gli adempimenti **in materia di Protocollo informatico** stabiliti dal DPCM 3 dicembre 2013, emanato in attuazione del predetto Codice.



Restano ferme, inoltre, le **eventuali responsabilità penali, civili e contabili** previste da altra normativa vigente.

LE LINEE GUIDA MINISTERIALI E ALTRI DOCUMENTI DI RIFERIMENTO

Con Decreto del 14 ottobre 2003, pubblicate nella G.U. n. 249 del 25/10/2003, il Ministero per l'innovazione e le tecnologie ha approvato le ***Linee guida*** *per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi.*

Il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, attualmente Agenzia per l'Italia digitale) ha provveduto a chiarire il contenuto degli obblighi, con **deliberazione n. 11 del 19 febbraio 2004** e provvedendo alla pubblicazione di un «**manuale di gestione tipo**» dei documenti informatici.



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

LE LINEE GUIDA MINISTERIALI E ALTRI DOCUMENTI DI RIFERIMENTO

Tali documenti, tuttavia, andranno necessariamente **coordinati con il contenuto delle nuove regole tecniche** per la gestione dei documenti informatici, introdotte dai richiamati DPCM del 2013 e 2014 *(i.e. DPCM 3 dicembre 2013 sul protocollo informativo; DPCM 3 dicembre 2013 su sistema di conservazione; DPCM 13 novembre 2014*).



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

SUPPORTO ICT E OPEN SOURCE SOFTWARE

Di seguito sono elencate alcune *Software House* che offrono servizi connessi alla realizzazione e gestione del protocollo informatico:

- Nexbit (http://www.nextbitsrl.it/)
- Si.net (http://www.sinetinformatica.it/)
- IfinSistemi (http://www.ifin.it)
- Siscom (http://www.siscom2001.it/)
- Promotel (http://www.promotelsrl.it/)

Sui siti *web* di alcune aziende è inoltre possibile acquistare **corsi di *e-learning*** della durata di poche ore, per approfondire il contenuto degli obblighi informatici della P.A. dal punto di vista «tecnico-giuridico».

Inoltre, sono disponibili ***Software Open Source*** che offrono strumenti di protocollazione e gestione documentale, a specifico supporto delle attività di una Pubblica Amministrazione.

Fra essi, si segnalano:

- PAFlow, disponibile sul sito *web*: http://www.liberologico.com/products/;
- E-prot, disponibile sul sito *web*: http://www.flosslab.com/e-pro
  informatico-open-source/ e **www.e-prot.it.**



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Il Centro Studi CNI



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI