

## Il documento amministrativo informatico: un cammino per approssimazione. Criticità e risposte possibili, tra normativa e prassi, dalla formazione alla conservazione

Francesca Delneri<sup>(a)</sup>

a) Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali (IBACN) della Regione Emilia-Romagna, Italy

---

**Contact:** Francesca Delneri, [francesca.delneri@gmail.com](mailto:francesca.delneri@gmail.com).

**Received:** 11 November 2016; **Accepted:** 06 February 2017; **First Published:** 03 July 2017

---

### ABSTRACT

If the path towards a progressive dematerialization of the administrative document is marked, the legislator is not always proceeding in a coherent, clear or complete way. The line of reasoning needs to be focused on the administration of documental heritage, training and preservation rather than on technological issues, involving actively local administration and taking on responsibilities on decisions, also on the relationship between costs and benefits. The way is hard due to the lack of debate and practical directions, where the preservation should not be considered as a commanding confirmation, but as an occasion to face complex and critical issues.

### KEYWORDS

Digital Administration Code; Preservation; Preservation Systems; Metadata; Formats.

### CITATION

Delneri, F. "Il documento amministrativo informatico: un cammino per approssimazione. Criticità e risposte possibili, tra normativa e prassi, dalla formazione alla conservazione". *JLIS.it* 8, 3 (September 2017): 26-38. doi: [10.4403/jlis.it-12193](https://doi.org/10.4403/jlis.it-12193).

## (Ri)pensare l'informatica

Anche se la più recente riforma del CAD ha rimandato a data da destinarsi l'obiettivo imposto alle pubbliche amministrazioni dal DPCM 13 novembre 2014, di una produzione esclusivamente digitale (con un possibile profilo di illegittimità dell'azione amministrativa a fronte della mancata dematerializzazione),<sup>1</sup> è chiara a tutti la strada intrapresa dal legislatore. Come sia invece stato pensato il progressivo abbandono dell'analogico, e come sia stata e sia tuttora vissuta e governata (o non governata) la transizione al digitale, con tutte le sue criticità (insite nella norma e più o meno evidenti nella pratica, anche in relazione alle diverse fasi di vita del documento), è oggetto di riflessione in questo contributo.

Fin dalla nascita, è stata la firma elettronica ad essere individuata come lo strumento principe per traghettare la pesante macchina burocratica italiana verso le meravigliose e progressive sorti del digitale; si è scelto poi di informatizzare il protocollo, facendone un oggetto con una sua propria identità, spesso alieno rispetto alla restante parte dell'archivio; di questo approccio prevalentemente tecnologico – che ha portato all'introduzione dell'informatica come passaggio obbligato, poco condiviso e nient'affatto ragionato – scontiamo ancora oggi le conseguenze.

È di sempre maggior evidenza infatti che, nel campo della produzione documentaria digitale, non ci si può affidare esclusivamente al meccanismo della firma digitale<sup>2</sup> o ad altri meramente tecnologici (quindi soggetti a obsolescenza); che occorre invece investire sugli aspetti organizzativi, definendo regole e procedure con attenzione a tutte le fasi di vita del documento, dalla produzione (e concezione) fino alla gestione e poi alla conservazione. Per una maggiore integrazione tra le diverse fasi si sono espressi il CAD (soprattutto dal 2010) e le relative Regole tecniche; così (art. 44) anche la nuova versione del Codice. Si tratta di un cammino irto di ostacoli, in cui le regole sono di difficile interpretazione e di ancora più difficile applicabilità, in assenza di indicazioni e strumenti operativi, e in cui gli obiettivi imposti non sembrano tener conto della mancanza di risorse e del bisogno delle pubbliche amministrazioni (soprattutto quelle molto piccole e scarsamente attrezzate al cambiamento) di punti di riferimento e occasioni di confronto su tematiche tanto complesse e cruciali, per il destino non solo del loro patrimonio documentale, ma anche – a guardare meglio – della memoria stessa del Paese.

I tempi sono sempre più ridotti, a fronte di lacune sempre più profonde che andrebbero colmate, perché gli enti pubblici acquisiscano la consapevolezza che può portare all'assunzione di responsabilità in scelte realmente efficaci per la realizzazione di un'Agenda digitale anche italiana.

---

<sup>1</sup> Il D. lgs. 179/2016 ha infatti stabilito (art. 61), che detto obiettivo è "sospeso, salva la facoltà per le amministrazioni di adeguarsi anticipatamente". Di fatto, l'obbligo di legge è stato tale dal 12 agosto al 13 settembre 2016, portando alcune amministrazioni (pochissime, per la verità) a adeguarsi, o almeno a prendere coscienza della necessità di adeguamento. Ora si attendono disposizioni, con l'emanazione del decreto (che era atteso per gennaio 2017), che aggiornerà e coordinerà le Regole tecniche di cui all'art. 71 del Codice.

<sup>2</sup> Tra l'altro, mancano indicazioni sugli eventuali impatti delle difformità nella generazione delle firme sulla validità dei documenti così sottoscritti, nonostante l'impegno di AgID su questo fronte preannunciato nelle Regole tecniche sul protocollo informatico (art. 63).

## Dal sistema di protocollo informatico al sistema di gestione informatica dei documenti

Se l'obiettivo del legislatore è di dare impulso alla produzione in digitale, occorrerebbe fare un passo indietro e richiamare l'attenzione sulla necessità di valutare, prima di tutto, quali documenti vadano acquisiti perché prodotti (anche internamente) o ricevuti dall'ente per consentirgli di esplicare le sue funzioni. Un grande fraintendimento riguarda i documenti soggetti a registrazione di protocollo: vi rientrano non solo le PEC, ma tutti i documenti comunque spediti o ricevuti (anche le mail semplici, se rilevanti nell'economia del procedimento o dell'attività), a prescindere dalla loro natura analogica o digitale: saranno in ogni caso presenti i dati di registrazione, anche se l'originale non è acquisito sotto forma di file a seguito di dematerializzazione (non sempre possibile, per ragioni anche banalmente pratiche quali le dimensioni fisiche, nel caso di originale cartaceo; o la sua natura diversa da quella documentale, come per i materiali pervenuti a titolo di campione esemplificativo di fornitura).

La data di registrazione (che consente l'attribuzione di data e provenienza certe, oltre a far fede della data di inizio del procedimento e a provare l'eventuale scostamento rispetto ai termini previsti) è considerata un riferimento temporale opponibile a terzi (Pigliapoco 2016, 50s.), che presenta, rispetto ad altri (ad es. la marca temporale), l'indubbio vantaggio dell'economicità. Su questo aspetto, la normativa non costituisce un punto di riferimento saldo. Le Regole tecniche sul protocollo informatico precisano che le informazioni relative alla segnatura di protocollo (art. 9) sono quelle "apposte o associate ai documenti informatici registrati" non nel solo registro di protocollo, ma anche "negli altri registri di cui all'art. 53, comma 5, del testo unico [il riferimento è a forme di "registrazione particolare"]", nei repertori e negli archivi, nonché negli albi, negli elenchi e in ogni raccolta di dati concernente stati, qualità personali e fatti con le modalità descritte nel manuale di gestione", purché l'operazione e il formato della segnatura rispettino le norme di cui all'art. 55 del DPR 445/2000. Nelle più recenti Regole tecniche sembrerebbe quindi superato il valore di riferimento temporale opponibile a terzi che la normativa assegna esplicitamente alla sola segnatura di protocollo (Regole tecniche sulle firme, art. 41, comma 4, lettera a, che ripete la disposizione dell'art. 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000 [ora abrogato]), e quindi una prospettiva limitata al solo sistema di protocollo), forse perché le Regole tecniche sul protocollo informatico [*sic*] e le successive sulla formazione del documento sembrano muoversi nel più ampio orizzonte di riferimento del sistema di gestione documentale. Sarebbe stato auspicabile sfruttare il più recente intervento di modifica del CAD per chiarire questo punto, magari recuperando con maggior precisione il dettato del DPR 445/2000; l'art. 44 sui requisiti del "sistema di gestione informatica e conservazione dei documenti informatici della pubblica amministrazione" si esprime in merito alla sola "registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita", laddove il testo del DPR 445/2000 ha un respiro decisamente più ampio. Qui si intravede infatti un superamento della nozione di protocollo, verso quella più estesa e complessa di sistema di gestione documentale (artt. 1 e 50). A dimostrazione del debito nei confronti del testo del 2000, il nuovo CAD nel citato articolo ne recepisce il dettato (artt. 52 e 65), anche se in forme forse non troppo meditate: si tratta di un doveroso riconoscimento, a fronte però di un'applicazione ancora largamente disattesa.

La classificazione è, ad esempio, un nodo non adeguatamente rispettato né compreso. Tutti i documenti acquisiti devono essere ricondotti al piano di classificazione (art. 64, comma 4 del DPR 445/2000),

operazione obbligatoria come parte del nucleo minimo del sistema di gestione informatica dei documenti (art. 56; art. 6 delle Regole tecniche sul protocollo informatico). Sono invece ancora molte le amministrazioni che non classificano tutti i loro documenti, ritenendo tale obbligo limitato a quelli registrati a protocollo: di nuovo, è da tenere presente il concetto di sistema di gestione documentale, di cui il protocollo costituisce un mero componente (Regole tecniche sul protocollo informatico, art. 5, comma 2, lettera o).

Il DPR 445/2000 non impone la contemporaneità (usuale in ambiente cartaceo) dell'azione di registrazione con quella della classificazione: tale scelta è condivisibile, perché la concomitanza delle due attività non è sempre possibile (ad es. presso organizzazioni di grandi dimensioni e fortemente strutturate, con diverse articolazioni delle responsabilità) (Guercio 2010, 295 n. 27). Naturalmente è essenziale che l'acquisizione dei documenti preveda sia la registrazione (e contestuale segnatura) sia la classificazione; tuttavia, la formulazione della norma è incerta. Registrazione e segnatura vanno sempre di pari passo, sia perché operazioni contemporanee (art. 55), sia perché soggette a controllo da parte del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi (art. 61, comma 3 lettera b); a garanzia della classificazione non sono invece previste specifiche misure. È difficile fare in modo che i documenti siano sempre anche classificati, senza che i software di registrazione a protocollo vincolino il rilascio del progressivo di protocollo alla compilazione del campo relativo all'indice di classificazione (e ai dati di fascicolazione). Questa opzione, comunque non sempre praticabile, presenta il rischio che negli operatori si accentui la sensazione di subire l'evoluzione tecnologica piuttosto che di ricavarne benefici, soprattutto quando applicata nella spesso concitata fase di acquisizione del documento ricevuto. La protocollazione automatica può ridurre il numero di registrazioni incomplete; il punto critico resta la protocollazione manuale.

La classifica attribuita, per quanto soggetta a modifica, deve essere l'effettiva e non una classifica pur che sia, perché alla classificazione sono connesse operazioni cruciali nella gestione dell'archivio: la costruzione delle aggregazioni documentali e quindi la sedimentazione dei documenti; il loro reperimento; la preparazione della selezione o dello scarto. Infatti, la collocazione del documento nell'ambito del piano di classificazione ne guida anche la destinazione finale: tali informazioni sono coordinate nel piano di conservazione (art. 68 del DPR 445/2000) e recepite dal sistema di conservazione, dove è gestita la procedura di scarto, con l'intervento della terza parte incaricata della sorveglianza/vigilanza (Commissione di sorveglianza o Soprintendenza archivistica). La selezione e lo scarto dovrebbero infatti avvenire non in seguito a considerazioni limitate a singole porzioni dell'archivio (per tipologie documentali), ma con riguardo all'archivio nel suo insieme, in relazione alle funzioni dell'ente.

Per la fascicolazione, com'è noto, una fonte normativa decisamente favorevole è costituita dalla L. 241/90: a consentire la gestione e la condivisione delle informazioni sul procedimento (anche in termini di responsabilità) e l'esercizio del diritto d'accesso è infatti un fascicolo (correttamente) costituito, cioè non il singolo documento, ma il complesso dei documenti insieme alle sue interrelazioni con gli altri inerenti a un medesimo affare (Penzo Doria 2008, 24); sulla stessa linea anche il DPR 445/2000 (art. 52, comma 1 lettera c) e il CAD (art. 41; cf. anche Regole tecniche sulla formazione del documento, artt. 13-15).

Il fascicolo va creato il prima possibile, con la registrazione del primo documento o al massimo dopo il suo smistamento al funzionario competente. Le informazioni devono essere mantenute nel sistema di conservazione, e non possono essere applicate a posteriori su una mole di documenti priva di qualsiasi aggregazione. Un fascicolo mai formato non si può produrre (almeno, non agevolmente né in tempi brevi, quando esso vada ricostruito *ex post*) in caso di richiesta di accesso, non rigettabile a motivo della difficoltà di reperimento del fascicolo (TAR Lazio, Sentenza 12 ottobre 2003, 8356).

Il fascicolo deve inoltre essere gestito correttamente nel tempo. Si osserva, al contrario, che in molti casi i fascicoli elettronici creati nei sistemi documentali rimangono a lungo aperti e apparentemente attivi, e non danno più conto dei tempi di esecuzione delle attività di cui sono il riflesso, anche rispetto alle tempistiche dei procedimenti (Sisti 2013-2014, 182). Ancora, ci sono casi in cui si aprono più fascicoli, con documenti diversi afferenti allo stesso procedimento, situazione a cui dovrebbe potersi ovviare consultando, prima dell'apertura di un nuovo fascicolo, il relativo repertorio. In altri casi i fascicoli contengono documenti che più logicamente e agevolmente si sarebbero gestiti in fascicoli differenti o in più sottofascicoli dello stesso fascicolo (Carucci e Guercio 2008, 211).

Registrazione, classificazione, fascicolazione: come fare in modo che queste operazioni fondamentali per la costituzione e la conservazione dell'archivio si esplicino effettivamente e correttamente? La formazione e sensibilizzazione degli operatori, ma soprattutto delle figure apicali, è centrale: ciascun responsabile di procedimento deve conoscere quale titolo e classe hanno i procedimenti di propria competenza, e il personale deve essere guidato nella gestione dei fascicoli elettronici. Su questi fronti sono chiamati a intervenire e vigilare gli organi del Ministero; è indubbio, tuttavia, che il loro potere d'azione sarebbe di molto potenziato con la collaborazione dei soggetti incaricati della conservazione (se esterni alla pubblica amministrazione), che sono in grado di dare concretamente la misura di quanto un archivio mal costruito sia, di fatto, impossibile da conservare nella sua natura di corpus organico, e come tale funzionale alle esigenze per cui è stato prodotto. Anche chi conserva, insomma, dovrebbe essere tenuto a far trasparire *cosa* può restituire in base a *come* ha ricevuto, senza limitarsi a ingerire passivamente i documenti come semplici oggetti. Si può infine pensare, per le amministrazioni produttrici, a forme di sanzione (D. lgs. 42/2004, art. 170) o di mancata premialità, rendendo anche questi aspetti materia di misurazione e valutazione della performance individuale (per la dirigenza: CAD, art. 12, comma 1-ter e, per le amministrazioni dello Stato, DPR 37/2001, art. 5).

Tutti gli strumenti che fissano regole per la gestione documentale (titolario, piano di fascicolazione, prontuari, piano di conservazione), e che devono confluire nel manuale di gestione, risultano utili anche nelle successive fasi di vita dell'archivio: traslando in ambiente digitale il dettato dell'art. 69 del DPR 445/2000, se "i documenti selezionati per la conservazione sono trasferiti contestualmente agli strumenti che ne garantiscono l'accesso", allora dovranno essere acquisiti nel sistema di conservazione anche tutti gli strumenti di gestione documentale adottati dall'ente, perché si riesca a dar conto delle sedimentazioni e perché siano possibili attività successive (selezione, scarto; esplicitazione di quei livelli che non sono di immediata evidenza nell'applicativo corrente: fondi, serie, sottoserie). Si tratta di quanto del resto già dispone (anche se con una prospettiva eminentemente storica, trattandosi di versamento agli Archivi di Stato) il D. lgs. 42/2004 all'art. 41, comma 1, per cui sono oggetto di trasferimento, insieme ai documenti, anche "gli strumenti che ne garantiscono la consultazione".

## Gestione a sistema vs. sistemi gestionali

Il sistema di gestione documentale può essere un unico sistema in grado di gestire tutte le tipologie documentali, oppure un sistema trasversale a tutti gli applicativi cosiddetti verticali delle amministrazioni, e capace di dialogare con essi (Pigliapoco 2016, 141-144); diversamente, le informazioni sul trattamento dello stesso documento saranno parcellizzate e difficilmente o niente affatto recuperabili, e il patrimonio informativo dell'amministrazione disperso in punti diversi. Nello scenario più frequente, il sistema documentale non accoglie in modo completo l'archivio dell'ente, ma gestisce, magari, solo documentazione sottoposta a registrazione di protocollo e a repertoriazione, e gli si affiancano più applicazioni a cui è demandata la gestione di specifici processi o servizi e della relativa documentazione. Tali applicazioni possono presentare notevoli criticità in termini di integrazione con il sistema documentale e di requisiti di sicurezza, o possono difettare di uniformità rispetto alle altre logiche di gestione delle informazioni, nonché di funzioni per la gestione archivistica dei documenti. Così, già nella fase corrente, diventa arduo gestire in maniera corretta e completa l'archivio; in fase di conservazione, inoltre, si ritrovano tutte le difficoltà e i costi della mancata integrazione, non solo a livello tecnico, ma soprattutto di rilevanza organizzativa e archivistica. Sono da chiarire le modalità di versamento, i termini temporali di esecuzione delle operazioni, la mappatura delle informazioni associate ai documenti nei diversi sistemi, la riconduzione di questi al contesto archivistico: tutte operazioni che rischiano di diventare tanto più complesse e potenzialmente inesatte quanto più ci si allontana nel tempo e dall'ambiente originario di produzione (Sisti 2013-2014, 178s.).

Un tipico caso, in questo senso, è costituito dagli applicativi di gestione della contabilità, che spesso non dialogano coi sistemi di gestione documentale. Nel caso, per es., delle fatture, si hanno visioni parziali dello stesso documento; nel sistema di conservazione, non saranno di conseguenza disponibili i dati relativi alla registrazione in contabilità o, in alternativa, quelli di protocollo, fattispecie entrambe previste dalla normativa sulla documentazione di tipo fiscale (DMEF 24 aprile 2014, n. 66, art. 42).

Il problema della parcellizzazione dei materiali a supporto dell'attività è tanto più grave in quanto investe prodotti documentali in forme sempre nuove e sempre meno controllabili (mail, banche dati, dati conservati in cartelle condivise e in singole postazioni locali, web, social, ecc.). Lo stesso CAD, nella nuova formulazione (art. 12) prevede che le pubbliche amministrazioni favoriscano "l'uso da parte dei lavoratori di dispositivi elettronici personali o, se di proprietà, personalizzabili, al fine di ottimizzare la prestazione lavorativa". Una disposizione le cui conseguenze (non solo in termini di benefici) andrebbero attentamente soppesate.

## Non è mai troppo tardi, l'importante è partecipare: la conservazione digitale

Il sistema di conservazione è fisicamente e logicamente distinto dal sistema di gestione documentale (Regole tecniche sulla formazione del documento, art. 3, comma 3, e sul sistema di conservazione, art. 5). Qui, un elemento di criticità è nella recente novella dell'art. 44 del CAD: da una parte, si statuisce correttamente l'indissolubilità degli aspetti di gestione e conservazione documentale, in linea con quanto affermano anche le Regole tecniche sul protocollo informatico, che, nel trattare del manuale di gestione (art. 5), ne individua, tra gli altri contenuti, la descrizione del "sistema di gestione, *anche ai fini della conservazione*, dei documenti informatici"; dall'altro – poiché sono disciplinati nel medesimo

punto i “requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici” – si elude il problema dell’attribuzione di funzioni e relative responsabilità ai due distinti sistemi.

Come è stato giustamente osservato (Pigliapoco 2013-2014, 8), la normativa obbliga tutte le organizzazioni a realizzare la conservazione della propria memoria digitale in ambienti appositamente progettati, attraverso la gestione del trasferimento di oggetti e dati dal sistema documentale al sistema di conservazione con modalità e tempi predefiniti. Ciò può avvenire a condizione che questi oggetti siano stati precedentemente memorizzati nel sistema di gestione informatica dei documenti; altrimenti, come si è visto, si dovrà interconnettere il sistema di conservazione con tanti sistemi quanti sono quelli depositari dei documenti e dei dati. In caso di ridondanza di documenti, andrà individuata la fattispecie più appropriata sotto la quale inviare l’oggetto in conservazione, effettuando opportune selezioni: ad es., un atto monocratico registrato a protocollo può essere inviato, comprensivo dei dati di registrazione, sotto la fattispecie dell’atto, consentendo così la trasmissione al sistema anche di tutte le informazioni di quella tipologia; si potrà invece escludere l’invio dello stesso come documento protocollato.

La corretta organizzazione dell’archivio corrente è ancora più importante quando non si ha il governo diretto dell’archivio, se questo è versato in ambienti esterni, come quello deputato alla conservazione. Tale momento è l’ultimo in ordine di tempo, successivo alla produzione del documento e soprattutto all’elaborazione delle strategie di gestione; non è tuttavia escluso che – anche in questa fase così tardiva – si possa prendere coscienza della necessità di rivedere (o affrontare) alcune scelte.

Con gli attuali conservatori, non si assiste a un vero e proprio trasferimento (se non in casi limitatissimi), ma a una duplicazione rispetto al sistema corrente. I documenti infatti, salvo diversi accordi e comunque previa verifica del completamento del processo di conservazione, restano memorizzati sul sistema corrente, dove sono marcati ad attestare l’avvenuto invio in conservazione della copia. Il modello previsto amplia il classico concetto di conservazione basato sulla tripartizione dell’archivio in corrente, di deposito e storico, consentendo l’invio in conservazione dei documenti digitali quando il loro ciclo di vita attivo non si è ancora esaurito: si parla, a questo proposito, di versamento anticipato, in confronto alle tempistiche previste per il passaggio alla sezione storica dell’archivio, ma in realtà con anticipazione anche rispetto alla fase di deposito.

La cura del versamento è in capo al responsabile della gestione documentale o al responsabile del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, come da Regole tecniche sul sistema di conservazione (art. 6, comma 3). Diversamente, nel CAD (art. 44, comma 1-bis) si individua – in maniera piuttosto confusa – un responsabile per il “sistema di gestione e conservazione” che opera d’intesa con diverse figure tra cui, “ove previsto, con il responsabile del sistema della conservazione dei documenti informatici”; quest’ultimo scenario sembrerebbe fare riferimento al caso in cui la conservazione non sia delegata a un soggetto terzo. È poi il “responsabile della gestione dei documenti informatici” (responsabile ora per questa sola parte) che “provvede a trasmettere al sistema di conservazione, almeno una volta all’anno, i fascicoli e le serie documentarie anche relative a procedimenti conclusi”: da un lato la disposizione riprende l’art. 67 del DPR 445/2000, riportando anche in ambiente digitale l’obbligo relativo al versamento all’archivio di deposito; dall’altro, armonizza tale operazione con i requisiti richiesti al sistema di conservazione (Regole

tecniche, art. 3), in merito alla capacità di gestire fascicoli o aggregazioni, creati dal produttore nella fase corrente dell'archivio (Regole tecniche sulla formazione del documento, art. 13, comma 2).

Non è tuttavia chiaro perché si sia voluto introdurre, rispetto al dettato del DPR 445/2000, un “anche” che costituisce eccezione alle prassi di versamento della documentazione organizzata in fascicoli e serie, il quale normalmente avviene quando i relativi procedimenti sono conclusi ovvero a fascicoli chiusi. Né si impone un invio precoce del fascicolo, quando ancora aperto, ai fini della salvaguardia dei documenti: infatti, questi ultimi (con i dati relativi alle aggregazioni) possono essere comunque trasmessi al sistema di conservazione, in attesa dei tempi di chiusura dei fascicoli, che in alcuni casi – come per il fascicolo personale – potrebbero essere pluridecennali. Inoltre, l'imprecisa concordanza dell'aggettivo (“*relative* a procedimenti conclusi”) sembrerebbe limitare tale indicazione alle sole serie.

In merito alle tempistiche di versamento, l'amministrazione deve individuare, d'intesa con il conservatore, quando trasmettere i documenti al sistema, secondo valutazioni anche differenziate per le diverse tipologie documentarie (Regole tecniche sulla formazione del documento, art. 11, comma 1, lettera b). In alcuni casi, le tempistiche sono note a priori (ad es. per gli ordinativi informatici locali, considerato il termine per il consolidamento del bilancio); in altri, si possono prevedere in base al flusso di produzione del documento (possono essere previsti annullamenti, con meccanismi e tempistiche differenti). Per alcune categorie di documenti, obblighi normativi impongono scadenze: per il registro giornaliero di protocollo – a partire dal 12 ottobre 2015 – sussiste l'obbligo di invio al sistema di conservazione entro la giornata successiva a quella a cui si riferiscono le registrazioni (art. 7, comma 5 delle Regole tecniche sul protocollo informatico); per la documentazione fiscalmente rilevante il processo di conservazione deve chiudersi entro il terzo mese dalla presentazione della dichiarazione dell'anno di riferimento (art. 3, comma 3, del DMEF del 17 giugno 2014). Oppure può trattarsi di documenti già conservati in altro sistema, per cui si approssima la scadenza del contratto con il conservatore. Sono tutti elementi da valutare, optando per scelte che garantiscano la conservazione a breve distanza dalla produzione, ma che nel contempo salvaguardino l'esigenza di avere nel sistema di conservazione oggetti (e dati) allineati con il corrente.

Ad oggi, l'accesso al sistema di conservazione è limitato a pochi soggetti autorizzati, tramite i quali avviene l'esibizione, agli aventi diritto, della copia presente nel sistema di conservazione: è infatti il referente della pubblica amministrazione a disporre degli elementi necessari alla valutazione dell'effettiva titolarità dei diritti del richiedente, diritti che, nella maggior parte dei casi, possono essere soddisfatti con la semplice esibizione del documento nel sistema corrente. Su questo fronte, a seguito delle più recenti modifiche al CAD (art. 43, comma 1-bis), derivano maggiori oneri a carico delle pubbliche amministrazioni, che devono ora garantire l'accesso ai documenti, se da loro conservati per legge, a fronte della cessazione dello stesso obbligo in capo a cittadini e imprese: l'impatto anche organizzativo della norma deve essere opportunamente valutato dagli enti, che dovranno garantire un accesso più frequente e qualificato ai propri archivi, e a maggior ragione gestirli in maniera adeguata. Diversamente dal caso dell'esibizione in giudizio – lo scenario attualmente previsto per l'accesso ai documenti conservati – la fruizione e l'accesso diffuso (per finalità anche diverse dalla tutela di interessi in giudizio) non sono espressamente contemplati dalla normativa nazionale. Le Regole tecniche sul sistema di conservazione sono quanto mai generiche in tema di esibizione (art. 10), e lo stesso glossario ne dà una definizione povera (è la possibilità di visualizzazione e di ottenimento di copia). In un futuro

non troppo distante, dovranno essere prese in considerazione anche esigenze diverse, e soddisfatte le richieste di esibizione non solo dei soggetti produttori, ma anche di cittadini, studiosi e altre tipologie di utenti. Diventa allora imprescindibile gestire nel tempo alcune tipologie di informazioni tra cui quelle relative ai diritti di accesso e alla presenza di dati sensibili. Proprio l'aspetto della cura dei metadati, insieme a quello della scelta dei formati, sono i due punti forse più cruciali della conservazione, che – proprio perché da essi dipende la fruibilità e la sopravvivenza stessa del nostro patrimonio documentale – non sono assolutamente eludibili, né demandabili a terzi.

## Metadati: non solo per la ricerca

In una prospettiva di conservazione a lungo termine degli archivi digitali, occorre garantire nel tempo l'accesso non solo ai contenuti dei documenti, ma anche ai loro contesti di produzione e conservazione e a tutte le loro relazioni, con finalità di identificazione, verifica di autenticità, mantenimento dell'integrità, possibilità di ricerca e di recupero, soprattutto in ambienti tecnologici presumibilmente diversi da quello originario. Tutto ciò è reso possibile dall'implementazione continua dei metadati, informazioni sul documento che devono essere mantenute al di là dei termini di durata del documento stesso e, in ogni caso, in ogni fase della sua gestione.<sup>3</sup>

I metadati, insomma, hanno una funzione ben più ampia di quella che si tende a riconoscere loro all'interno del sistema di gestione documentale: nella fase corrente, sono prevalenti le necessità di reperimento e messa a disposizione dei documenti agli utenti dell'amministrazione e agli esterni titolari del diritto di accesso; tali logiche (in considerazione del fatto che il sistema di conservazione racchiude copia dei documenti dell'archivio corrente) finiscono per propagarsi anche sui documenti conservati, con effetti spesso deleteri: sfugge la rilevanza cruciale che ha e avrà in futuro una conservazione attenta a quantità e qualità dei metadati. L'arricchimento dei dati risponde infatti alle molteplici finalità di rafforzare la presunzione di autenticità del documento, nel momento in cui esso esce da un sistema per entrare in un altro; di arricchire lo spesso esiguo corredo di informazioni di carattere gestionale con altre di minor interesse a fini operativi, ma potenzialmente essenziali per utenti che accederanno al sistema con finalità, ad es., di studio e di ricerca; di incrementare le informazioni sull'oggetto, a seguito dei trattamenti che esso subisce all'interno del nuovo sistema (o dei nuovi sistemi, considerando il possibile trasferimento da un sistema di conservazione a un altro); di rendere possibile operazioni che devono avvenire all'interno del sistema di conservazione, come la selezione e lo scarto, o che ne rappresentano un'evoluzione sul lungo periodo, come la transizione a sistemi più maturi di descrizione delle risorse documentali e dunque di mediazione verso ambiti diffusi.

Nella realtà, i metadati a corredo degli oggetti digitali sono spesso in numero molto limitato, generici e non significativi rispetto anche alla tipologia documentaria cui sono applicati. Esiguo lo stesso set proposto dall'allegato 5 delle Regole tecniche, che tuttavia contemplano la possibilità di un arricchimento con soluzioni *ad hoc* anche in base alla tipologia documentaria (Regole tecniche sulla formazione del documento, artt. 3, comma 9 e 9, commi 7 e 8). In altri casi, sono previsti ma non sono valorizzati con costanza o lo sono in maniera parziale o inesatta, con il risultato di non apportare informazioni realmente significative.

---

<sup>3</sup> Per un quadro completo dei modelli e degli standard di metadati, si veda Pigliapoco 2016 (71-87).

A cominciare dai dati che forniscono indicazioni sulla provenienza, la firma digitale è ancora una volta sopravvalutata: la responsabilità autoriale, per alcune tipologie di documenti, può non essere indicata dalla sottoscrizione autografa (in ambiente digitale, così come analogico); potrebbe essere sufficiente l'attestazione della provenienza o comunque una pacifica attribuzione alla responsabilità di chi ha prodotto il documento (ad es. per tipologie come libro giornale, cedolini stipendiali, registro di protocollo). Più in generale, l'applicazione della firma digitale non è di per sé un requisito necessario per qualificare come digitale il documento, né un prerequisito per la sua conservazione.

Nei sistemi di conservazione, i dati riferiti alle responsabilità, agli organigrammi, alle sedimentazioni e alle aggregazioni documentarie, sono per ora solo informazioni di dettaglio gestite come stringhe e relative al singolo oggetto conservato; non vengono considerate in maniera autonoma, anche nel tempo, né collegate alla singola risorsa (Guercio 2016). L'acquisizione di queste informazioni come entità collegate ma separate rispetto al patrimonio documentario è uno sviluppo dei sistemi di conservazione – che risponde a logiche consolidate e ampiamente condivise nell'ambito della descrizione degli archivi storici e dei loro soggetti produttori, e formalizzate negli standard internazionali ISAD(G) e ISAAR(CPF) – che dovrà essere previsto in funzione della storicizzazione dell'archivio e della necessità di descriverlo per renderlo fruibile anche a soggetti esterni all'amministrazione che lo ha prodotto (Bonfiglio Dosio 2015, 25-28).

Dove applicabile, va dato conto dei destinatari del documento: un caso di mancata coerenza è quello del registro giornaliero di protocollo, contrariamente alle indicazioni date da (AgID 2015) sulla sua conservazione. Sempre presenti, invece, il contenuto del documento, sintetizzato nell'oggetto, e una data di produzione (ad es. la data di generazione del registro giornaliero di protocollo) o di acquisizione (ad es. la registrazione per il documento protocollato). Fondamentali sono le relazioni documentarie, intese non solo come dati di classificazione e di fascicolazione, ma anche come informazioni che consentono il collegamento tra documenti: possono essere oggetto di riferimento incrociato il provvedimento di annullamento con il documento annullato, o il verbale della seduta con la delibera relativa a uno degli argomenti all'ordine del giorno (in entrambi i casi, anche in relazione di uno a molti). Infine, l'impronta del documento a garanzia di integrità, ma anche tutti gli altri dati relativi all'ambiente tecnologico e alle caratteristiche tecniche del documento prodotto. Particolare attenzione va riservata ai dati relativi all'accesso: i sistemi di gestione documentale hanno reso possibile una conoscenza diffusa della documentazione all'interno dell'amministrazione, per cui l'aspetto della tutela della riservatezza deve essere curato in maniera non illegittima o omissiva (adozione di protocolli riservati, rinuncia all'acquisizione), ma attiva, attraverso meccanismi e regole che si traducano nell'associazione al documento di determinati diritti di visibilità, che vanno trasferiti come dati al sistema di conservazione.

È necessario adottare, oltre a modelli di livello generale, schemi dettagliati e differenziati per singole tipologie documentarie, per aggregazioni logiche (fascicoli, anche questi distinguibili per tipologia) e per specifici contesti applicativi (ad es. documentando i formati). Tali schemi vanno inoltre tenuti aggiornati ogniqualvolta siano introdotte modifiche nelle procedure di gestione documentale, che inevitabilmente si propagano sui profili documentari e sui contesti organizzativi (Felicati 2015, 197s.): un caso tipico è quello dell'introduzione della protocollazione in *workflow* disegnati per la produzione di atti collegiali o monocratici. A questo proposito, i requisiti dei sistemi per la gestione dei documenti

elettronici (MoReq 2001) stabiliscono che le applicazioni non devono presentare limitazioni pratiche al numero di elementi di metadati consentito per ogni oggetto, devono permettere di definire varie serie di elementi a fronte di vari tipi di record, e devono rendere possibile l'indicazione, per ogni metadato, della sua obbligatorietà, con l'individuazione della relativa fonte:<sup>4</sup> anche questi sono aspetti da valutare al momento della scelta di un sistema.

## Formati: una scelta consapevole

Come essere certi che un documento, oggi fruibile, lo sia anche nel medio e nel lungo periodo? La soluzione prevede l'uso di formati compatibili con la conservazione a lungo termine, ossia quelli indicati nell'allegato 2 delle Regole tecniche, lo stesso che fa riferimento – per la rapida evoluzione a cui è soggetta la materia – a un aggiornamento periodico, finora tuttavia mai realizzato. Com'è noto, le informazioni vanno detenute solo in formati ampiamente accettati, stabili e aperti (ossia documentati in modo completo, secondo specifiche disponibili al pubblico), caratterizzati da un'elevata aspettativa di vita. È riconducibile a questo scenario l'introduzione, da parte di alcune pubbliche amministrazioni, di filtri in ingresso (ad es., il sistema accetta solo pdf/a), oppure dell'obbligo di formare e conseguentemente registrare a sistema solo documenti prodotti in formati idonei.

Si tratta però di una soluzione di non facile applicazione, per motivi diversi: i formati suggeriti sono in numero ridotto, e non coprono tutto lo spettro richiesto dall'attuale produzione documentale (si pensi ai formati audio o audio-video, sempre più in auge per documentare le attività degli organi collegiali); per esigenze di lavoro, i documenti continuano a essere prodotti in formati assolutamente non compatibili con la conservazione nel medio/lungo periodo (si pensi a un file di Autocad in formato dwg, o a un semplice foglio di calcolo).<sup>5</sup>

Corretto e auspicabile, quindi, che – come da Regole tecniche sulla formazione del documento, art. 3, comma 8 e art. 9, comma 6 – le pubbliche amministrazioni indichino nel manuale di gestione i formati adottati per le diverse tipologie di documenti, motivando le scelte e soprattutto le eccezioni. Tale quadro deve essere acquisito dal soggetto che svolge la conservazione, per la proposizione di strategie che garantiscano, ai documenti in quei formati, di restare accessibili a distanza di anni: conversione a carico dell'ente – magari in fase di acquisizione – oppure migrazione – a carico del conservatore, secondo una politica e una pianificazione condivise – oppure, ancora, dichiarazione – da parte del conservatore – dell'incapacità di garantirne la conservazione (con successivo possibile abbandono da parte del produttore). Si può pensare, ad es., al caso in cui due amministrazioni debbano scambiarsi un foglio di lavoro perché la seconda prosegue l'attività iniziata dalla prima: l'amministrazione che invia può associare al messaggio sia il foglio di lavoro in xls, sia lo stesso convertito in pdf/a, che sarà quello che rimarrà fruibile nel tempo, mentre il primo sarà comunque associato alla registrazione e arriverà al destinatario per l'uso che dovrà farne. L'utilizzo della firma digitale, ovviamente, complica questo quadro: ne va a maggior ragione ponderato l'utilizzo.

---

<sup>4</sup> Requisiti 12.1.1, 12.1.3, 12.1.4 e 12.1.8.

<sup>5</sup> Un appiglio normativo, in senso meno restrittivo, è l'art. 3, comma 8 delle Regole tecniche sulla formazione del documento: "formati diversi possono essere scelti nei casi in cui la natura del documento informatico lo richieda per un utilizzo specifico nel suo contesto tipico".

Per scegliere i formati, insomma, l'amministrazione deve agire con competenza, o comunque giocare un ruolo attivo nel dialogo con il conservatore per definire strategie e responsabilità, pena la perdita della possibilità di accedere e far accedere al proprio patrimonio.

## Verso un futuro incerto

Per realizzare un efficace ed efficiente sistema di gestione documentale, bisogna tenere presenti tutti questi aspetti, e *in primis* il concetto stesso di sistema. Si può pianificare la progressiva dematerializzazione dei documenti e dei flussi, fino al raggiungimento dell'auspicato obiettivo di una produzione esclusivamente digitale; ma ad oggi, com'è noto, lo scenario è molto diverso, con una digitalizzazione che – anche per volontà del legislatore – è il risultato di un procedere a macchia di leopardo, con il progressivo adeguamento a obblighi limitati a singole tipologie documentali, che in una transizione tanto cruciale non hanno decisamente favorito la visione d'insieme (cf. anche Pigliapoco 2016, 11s.).

Nella realtà, spesso gli originali prodotti in cartaceo sono digitalizzati per essere direttamente acceduti all'interno del sistema di gestione. Questa possibilità è espressamente prevista dal legislatore (CAD, art. 42), ma richiede un'attenta valutazione del rapporto costi/benefici: non sarà applicabile allo stesso modo a documenti che sono supporto quotidiano nell'attività dell'amministrazione rispetto ad altri che lo sono meno o che non lo sono affatto. Insorgono inoltre rischi di disallineamento tra archivi cartacei e archivi elettronici duplicati, con perdite della funzione di autodocumentazione e dell'autenticità. Le memorie digitali così create e mantenute, se non si seguono certe norme, sono infatti prive di reale valore giuridico e rischiano di distogliere l'attenzione dalla corretta conservazione dei documenti originali analogici, per i quali vigono le logiche tradizionali (Guercio 2010, 94).

Qualcosa potrebbe cambiare dopo l'emanazione delle Circolari della Direzione Generale Archivi 40 e 41 del 14 dicembre 2015, che hanno stabilito la possibilità, previa autorizzazione dei competenti organi del Mibact, di scartare i documenti originali cartacei dematerializzati dopo il loro conferimento in conservazione. Il cambiamento (rispetto alla circolare 11 febbraio 2004, n. 8) è reso possibile dalla presenza di un quadro di disposizioni per la conservazione permanente del documento informatico (Regole tecniche sul sistema di conservazione e DPCM 21 marzo 2013, che individua le tipologie di documenti analogici originali unici per cui permane l'obbligo della conservazione dell'originale) che si ritiene ora completo e organico. La sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, che dovrebbe essere frutto di scelte responsabili, in ragione anche di criteri di sostenibilità (Sisti 2013-2014, 184), diviene sempre più un obbligo, come sembra dimostrare il nuovo testo del CAD che (nel recepire la normativa europea) fa proprio il concetto di documento elettronico come "qualsiasi contenuto *conservato* in forma elettronica", a prescindere dalle modalità originarie della sua formazione, ma non – si spera – da una riflessione sul mantenimento dei suoi requisiti di validità giuridica. È su questi aspetti, non esclusivamente tecnologici, ma piuttosto di natura organizzativa e di cultura giuridica e documentaria, che devono ormai concentrarsi gli sforzi, condivisi tra chi produce, chi conserva e chi vigila.

## Bibliografia

Agenzia per l'Italia Digitale. 2015. *Istruzioni per la produzione e conservazione del registro giornaliero di protocollo*.

[www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti\\_indirizzo/istruzioni\\_per\\_la\\_produzione\\_e\\_conservazione\\_registro\\_giornaliero\\_di\\_protocollo.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/istruzioni_per_la_produzione_e_conservazione_registro_giornaliero_di_protocollo.pdf).

Bonfiglio Dosio, Giorgetta. 2015. "L'archivio digitale: specificità ed esigenze formative degli archivisti". In *Formazione, gestione e conservazione degli archivi digitali. Il Master FGCAD dell'Università degli Studi di Macerata*, a c. di Giorgetta Bonfiglio Dosio e Stefano Pigliapoco, 13-28. Macerata:EUM.

Carucci, Paola and Guercio, Maria. 2008. *Manuale di archivistica*. Roma: Carocci.

Feliciati, Pierluigi. 2015. "I metadati nel ciclo di vita dell'archivio digitale e l'adozione del modello PREMIS nel contesto applicativo nazionale". In *Formazione, gestione e conservazione degli archivi digitali. Il Master FGCAD dell'Università degli Studi di Macerata*, a c. di Giorgetta Bonfiglio Dosio e Stefano Pigliapoco, 189-208. Macerata:EUM.

Guercio, Maria. 2010. *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*. Roma: Carocci.

----- . 2013. *Conservare il digitale. Principi, metodi e procedure per la conservazione a lungo termine di documenti digitali*. Roma-Bari: Laterza.

----- . 2016. "Depositi digitali, alla ricerca di modelli organizzativi sostenibili". Visitato il 6 novembre 2016, <http://www.forumpa.it/pa-digitale/depositi-digitali-cercasi-modelli-organizzativi-sostenibili>.

ISO 23081-1. Information and documentation – Records management process – Metadata for records: part 1 principles.

Penzo Doria, Gianni. 2008. "L'archivio come "bene della vita", *Scrinia* 5/1-3: 21-37.

Pigliapoco, Stefano. 2013-2014. "La conservazione degli archivi informatici". In *Archivi informatici. Problemi aperti nelle esperienze attuali e nelle prospettive future*. Archivi e Cultura 46-47: 75-97.

----- . 2016. *Progetto archivio digitale. Metodologia sistemi professionalità*. Lucca: Civita Editoriale.

*PREMIS Data Dictionary for Preservation Metadata*. 2015. <http://www.loc.gov/standards/premis/>.

Sisti, Valeria. 2013-2014. "Esperienze di informatizzazione degli archivi nelle pubbliche amministrazioni italiane". In *Archivi informatici. Problemi aperti nelle esperienze attuali e nelle prospettive future*. Archivi e Cultura 46-47: 173-196.

*Specifiche MoReq. Requisiti modello per la gestione di Record elettronici*. 2001. <http://ec.europa.eu/archival-policy/moreq/doc>