

Quaderni del DAE

Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico

...

Archiviazione elettronica dei documenti nelle Pubbliche  
Amministrazioni e protocollo informatico  
Claudia Cevenini

...

2002

Il Testo Unico in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) prevede che i documenti di cui è imposta la conservazione possano essere sostituiti con la loro riproduzione su supporto fotografico, ottico o altro mezzo idoneo a garantire la conformità agli originali (art. 6, c. 1). Gli obblighi di conservazione saranno soddisfatti su supporto ottico se conformi alle regole tecniche AIPA (art. 6, c. 2). Conservare un documento non significa solo memorizzarlo, ma anche renderlo non deteriorabile, assicurarne la continuità nel tempo degli effetti giuridici, garantendone l'integrità ed autenticità. L'archiviazione, invece, non coincide con la conservazione: è attività propedeutica ad essa e non obbligatoria.

La Deliberazione AIPA n. 42/2001 detta le regole tecniche per l'applicazione del principio dettato dal suddetto art. 6, sostituendo integralmente la Deliberazione AIPA 30 luglio 1998, n. 24.

Secondo la deliberazione, può essere utilizzato qualsiasi supporto di memorizzazione digitale che consenta la registrazione con tecnologia laser, (es. cd-rom e DVD). È inoltre consentito l'uso di qualsiasi altro supporto di memorizzazione digitale se non ostano altre motivazioni e se ciò avviene in conformità alle regole tecniche.

Per la conservazione di documenti digitali, è necessario che, una volta memorizzati su supporto ottico, sia apposto ad essi un riferimento temporale (strumento che non deve necessariamente rispondere ai requisiti tecnici previsti per la marca temporale dal D.P.C.M. 8 febbraio 1999) e successivamente la firma digitale del responsabile della conservazione. Per effettuare il riversamento sostitutivo di tali documenti, ossia il loro trasferimento su un altro supporto modificandone la rappresentazione digitale, occorrono l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale.

Per conservare documenti analogici, come ad esempio i documenti su supporto cartaceo, occorre memorizzarne l'immagine direttamente su di un supporto ottico, apporvi il riferimento temporale e la firma digitale del responsabile della conservazione. Qualora si tratti di documenti analogici originali unici, sarà inoltre necessaria l'apposizione del riferimento temporale e della firma di un pubblico ufficiale, come anche per il loro riversamento sostitutivo.

I documenti analogici di cui è obbligatoria la conservazione potranno essere distrutti solo dopo il completamento della procedura di conservazione digitale.

Le Pubbliche Amministrazioni dovranno nominare un soggetto responsabile del procedimento di conservazione digitale, che, tra l'altro, avrà il compito di definire caratteristiche e requisiti del sistema, procedure di sicurezza e tracciabilità; mantenere un archivio delle diverse versioni dei software; verificare la corretta funzionalità del sistema e dei programmi; richiedere la presenza di un pubblico ufficiale quando prevista; verificare almeno ogni cinque anni l'effettiva leggibilità dei documenti. In alternativa, il procedimento di conservazione potrà essere affidato, in tutto o in parte, ad altri soggetti pubblici o privati. Passando alla protocollazione, essa costituisce un'attività basilare per la gestione dei flussi di lavoro sia tra le Amministrazioni sia al loro interno. Essa certifica la provenienza e la data di acquisizione di un documento e lo identifica in maniera univoca seguendo una sequenza numerica collegata con l'indicazione cronologica.

La realizzazione del protocollo informatico è un adempimento dettato dal D.P.R. 428/98 che, in conformità alle regole tecniche dettate dal D.P.C.M. 31 ottobre 2000, coinvolge una serie di soggetti, ossia: le

amministrazioni centrali, gli enti locali, le comunità, consorzi ed associazioni, gli enti del S.S.N., gli enti pubblici non economici, gli istituti scolastici e le istituzioni universitarie.

Un messaggio protocollato è composto da tre elementi fondamentali: il documento informatico primario, i documenti informatici allegati e la segnatura informatica. Esso può anche contenere riferimenti esterni a documenti non contenuti nella struttura che codifica il messaggio, come ad esempio documenti informatici reperibili per via telematica o documenti cartacei inviati parallelamente al messaggio protocollato.

La segnatura informatica è composta da tre sezioni: l'intestazione (contenente i dati identificativi e le informazioni fondamentali del messaggio, a carattere obbligatorio); i riferimenti (informazioni sul contesto generale del messaggio, a carattere opzionale) e la descrizione (informazioni descrittive sul contenuto del messaggio, obbligatorie).

L'interscambio di messaggi protocollati nelle PA segue una procedura molto articolata, basata sulla tecnologia di posta elettronica, come disposto dalla Circolare 7 maggio 2001, n. AIPA/CR/28. Innanzitutto, il mittente forma il messaggio di posta elettronica ed effettua la verifica amministrativa sulle sottoscrizioni dei documenti trasmessi; successivamente, effettua la protocollazione in uscita ed invia il messaggio al sistema di posta elettronica. Detto sistema invia il messaggio al sistema informatico ricevente, che ne effettua la protocollazione in ingresso. In caso di anomalie, il sistema ricevente invia una notifica di eccezione. Il soggetto ricevente effettua il trattamento del documento informatico ricevuto e, in presenza di eventi particolari (ad es. l'attivazione di un procedimento), invia un messaggio di aggiornamento. Qualora la protocollazione debba essere annullata a posteriori, ciò avverrà mediante un messaggio generato in automatico dal sistema ricevente.

Al fine di garantire la riservatezza, l'autenticità della provenienza e l'integrità dei messaggi protocollati, la Circolare prevede che le PA possano impiegare sistemi per l'autenticazione e la cifratura dei messaggi basati su meccanismi a chiave pubblica; lo scambio di messaggi c.d. "securizzati", tuttavia, non è ritenuto necessario qualora lo scambio avvenga su rete sicura, come la Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni.

È opportuno rilevare come la conservazione e la protocollazione dei documenti amministrativi facciano parte di un più ampio insieme di attività miranti all'informatizzazione delle PA, come previsto dal citato D.P.R. 445/00. Entro il 1° gennaio 2004, infatti, le PA dovranno realizzare o revisionare sistemi informativi automatizzati per gestire sia il protocollo informatico, sia i procedimenti amministrativi. Per la gestione informatica dei documenti, esse dovranno individuare uffici per la gestione unica o coordinata per aree organizzative omogenee (AOO) con criteri uniformi di classificazione ed archiviazione (art. 50), realizzare o revisionare sistemi informativi per la totale automazione della produzione, gestione, diffusione ed utilizzazione dei propri dati, documenti, procedimenti ed atti (art. 51), nonché valutare in rapporto costi/benefici il recupero su supporto informatico di documenti e atti cartacei per la conservazione (art. 51).

Il sistema dovrà possedere caratteristiche di sicurezza ed integrità; garantire la registrazione di protocollo; informare sul collegamento tra i diversi documenti; consentire il reperimento delle informazioni relative ai documenti registrati; rendere possibile l'accesso ai soggetti autorizzati e assicurare la corretta organizzazione dei documenti stessi.

In ogni AOO, le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad istituire un Servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi. Esso dovrà informare sul legame tra documento

registrato, fascicolo e procedimento; permettere il rapido reperimento delle informazioni; fornire informazioni statistiche; consentire lo scambio di informazioni con i sistemi di altre PA.

Ogni volta che tale sistema subirà un aggiornamento, le Pubbliche Amministrazioni saranno obbligate a garantire il pieno recupero e la riutilizzazione delle informazioni acquisite con le versioni precedenti.

*Riferimenti normativi essenziali*

- D.P.C.M. 31 ottobre 2000 – Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428.
- Deliberazione AIPA n. 51/2000 del 22 novembre 2000 – Regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 18, comma 3 del D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513.
- D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 – Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.
- Circolare 16 febbraio 2001, n. AIPA/CR/27 - Utilizzo della firma digitale nelle pubbliche amministrazioni.
- Circolare 7 maggio 2001, n. AIPA/CR/28 – Standard, modalità di trasmissione, formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie comunemente scambiate tra le pubbliche amministrazioni e associate ai documenti protocollati.
- Deliberazione AIPA n. 42/2001 del 13 dicembre 2001 - Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali.