



Università  
Ca'Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale  
in Storia e gestione del patrimonio archivistico e  
bibliografico

Tesi di Laurea

**Linee Guida su formazione, gestione e conservazione  
dei documenti informatici: una nuova visione  
d'insieme dopo il Testo Unico sulla documentazione  
amministrativa**

**Relatore**

Prof. Mario Brogi

**Correlatore**

Prof. Andrea Desolei

**Laureanda**

Serena Gherardini

Matricola 975295

**Anno Accademico**

2020 / 2021

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	3
<b>1. PER UN “FEDERALISMO EFFICIENTE”</b> .....	5
<i>1.1 Un primo sguardo d’insieme</i> .....	5
<i>1.2 L’aspettativa e-government</i> .....	7
<i>1.3 Regie per la modernizzazione</i> .....	12
<i>1.4 Agenzia per l’Italia Digitale</i> .....	20
<b>2. L’ANALISI</b> .....	30
<i>2.1 Introduzione, strumenti di lettura e disposizioni comuni</i> .....	30
<i>2.2 Formazione dei documenti informatici</i> .....	38
<i>2.3 Gestione Documentale</i> .....	45
<i>2.4 Conservazione</i> .....	54
<i>2.5 Allegati</i> .....	66
<b>3. L’ESPERIENZA DI RODAGGIO</b> .....	75
<b>RINGRAZIAMENTI</b> .....	88
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	89

## INTRODUZIONE

Il trattamento di ciascuna fase di gestione del documento elettronico da parte della Pubblica Amministrazione, in riferimento al settore sia pubblico che privato e tenendo in debito conto le esigenze e i bisogni pratici del lavoro quotidiano, si realizza in ottemperanza a quanto disposto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e dalle derivanti Linee Guida all'art. 71. Prodotte e adottate dall'Agenzia preposta (AgID), le LLGG 2020 “*sulla formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici*” si apprestano a ultimare il quadro della digitalizzazione dal punto di vista della documentazione del paese.

Obiettivo del presente lavoro sarà quello di analizzare criticamente il testo, in attuazione dal 7 giugno 2021, in un continuativo raffronto con il folto gruppo di regole tecniche pubblicate tra il 2013 e il 2014, che la scrittura di valenza *erga omnes* intende abrogare e aggiornare, addivenendo a un unicum normativo semplificato.

Nato con l'intento di trattare un'argomentazione di assoluto e comune profitto, oltre che di contemporaneità, l'elaborato basa la sua attenzione, dopo un doveroso resoconto storico dei modelli manageriali avvicendatisi, sulla diretta e didattica lettura degli apparati di regolamentazione emessi negli ultimi anni, frazionando nel capitolo due i punti di forza e quelli manifestatamente irrisolti o lacunosi, che hanno fatalmente condotto lo studio ad assistere alla proroga applicativa del 1 gennaio 2022.

Il celato recupero del prototipo *Testo Unico per la documentazione amministrativa* (TUDA) e la profonda comprensione dei reali e proficui contributi che l'atto direttivo introdurrà nella pratica del trattamento del documento, così come nella più generale cultura della dematerializzazione dello stesso, compongono la proposta ideativa di questa ricerca, teorizzata nel contesto di lavoro come realmente incisiva, solo se allontanata dalla proverbiale staticità giuridica e anzi sorretta da qualificanti interrogativi. Insieme ai più spontanei quesiti che sorgono dalla superficiale decifrazione di lettura, il percorso si ripensa poco alla volta, andando a includere nel terzo capitolo anche sagaci e lungimiranti riflessioni, nate in parte dal generoso contributo degli addetti ai lavori interni e da altri spettabili professionisti esterni.

E' grazie a quest'umana “interoperabilità”, mescolata alla caparbia urgenza di rivalutare dal

basso la materia archivistica, che la considerazione finale abbandona l'iniziale settorialità della tematica, spingendosi oltre nella revisione di argomentazioni tutt'altro che marginali. La tesi non raggiunge una risoluta e inamovibile conclusione, ma invita nel suo dilatamento, il sistema centrale e le singole personalità coinvolte a porsi nuove domande e perché no, a riconsiderare le loro posizioni.

# 1. PER UN “FEDERALISMO EFFICIENTE”

## 1.1 Un primo sguardo d'insieme

Quello che oggi come società ci troviamo ad affrontare è un lungo ma fondamentale processo di secessione dal passato, connaturato su tutti i fronti dalla rivoluzione tecnologica.

Il biennio 1999-2000 che ha sancito la definitiva affermazione di Internet anche in Italia<sup>1</sup>, ha visto il conseguente sviluppo e intensificazione di quell'insieme di fenomeni che concorrono alla globalizzazione, all'accesso e allo scambio illimitato, talvolta scontro con l'interfaccia digitale, indirizzati ad inaugurare una nuova frontiera di praticità e apertura. Interessante e al contempo tortuoso, il perseguimento di questa strada rispecchia le potenzialità del mezzo così come le criticità provenienti dallo stesso, entrambe speculari alle sfide intraprese oramai da qualche anno, e che accompagnano tutt'oggi il “governo elettronico”.

Questo generale sistema di credenze ha radice nei primi anni Ottanta del Novecento, fase in cui inizia la sperimentazione dei software interattivi, altresì conscia delle nascenti attese circa l'aumento del livello di cooperatività tra utente e utilità di sistema<sup>2</sup>, imprescindibile e imminente condizione per gli assetti istituzionali previsti.

La riuscita di un omogeneo e più universale progetto di supporto ai processi amministrativi, che vede il miglioramento della qualità dei servizi offerti all'esterno, e simultaneamente dell'efficienza interna del settore pubblico, di cui si parlerà implicitamente nell'analisi delle *Linee guida*, passa per il più grande “contenitore” che è l'azione di Government 4.0. Comprendere che cosa e in quale portata tale suffisso numerico apporti all'attività pubblica gerarchicamente organizzata e accentrata<sup>3</sup>, non è del tutto intuitivo né facilmente sintetizzabile; basti però chiarire ai fini di tale dissertazione, che l'ampio immaginario di provocazioni in esso

---

<sup>1</sup> Brunella Longo, “I servizi di reference nell'era dell'accesso”, *Biblioteche Oggi* 19, 3 (2001): 42  
<http://www.bibliotecheoggi.it/2001/20010304201.pdf>

<sup>2</sup> Carlo Tasso e Paolo Omero, *La personalizzazione dei contenuti Web. E-commerce, i-access, e-government* (Roma: Franco Angeli Editore, 2007), 13-14

<sup>3</sup> Renate Mayntz, “La teoria della governance: sfide e prospettive”, trad. Alessia Vatta, *Rivista Italiana di Scienze Politiche* 29, 1 (1999): 3- 21  
<https://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/543/Sociologia%20delle%20istituzioni%20e%20dell'amministrazione/MAYNTZ.pdf>

racchiuse spingono a reinterpretare il termine nella più moderna accezione di Governance<sup>4</sup> e nello specifico, a ripensare tale politica come un complesso di stimoli, volti alla costruzione di un “*ecosistema di risorse fisiche e virtuali*”<sup>5</sup>, aggiungerei coattive e dialoganti.

In questo senso anche le osservazioni sul modello di governo elettronico, da intendere come il frutto dell’“ottimizzazione” della Macchina Pubblica e dalla stessa derivante, illustrate in questi primi paragrafi, risiederanno essenzialmente nell’analisi dello sforzo a recuperare il ritardo e il divario accumulato dal nostro paese, nella costruzione di norme e infrastrutture vantaggiose e sostenibili, coadiuvate principalmente dal web 2.0 e dalle nuove politiche openness<sup>6</sup>. Tali contributi che mettono in rete persone, capitali, beni e servizi grazie al mercato unico digitale<sup>7</sup>, partecipano tutt’oggi con forza non dissimile, a rispondere sia ai principi della condotta amministrativa, con i criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità, che contemporaneamente a far luce sulle relazioni di trasparenza, diffusione e partecipazione, che accentuano la collaborazione e la condivisione razionale non dispersiva<sup>8</sup> delle proprietà del mezzo.

L’apparato delle Pubbliche Amministrazioni in questo universale scenario di digitalizzazione, convoglia oggi ogni iniziativa, così come spiegato dall’ex Direttore Generale dell’Agenzia per

---

<sup>4</sup> Processo con il quale vengono collettivamente risolti i problemi rispondendo ai bisogni di una comunità locale. Si ha una buona governance quando nella comunità sociale le azioni del governo (come strumento istituzionale) si integrano con quelle dei cittadini e le sostengono. La governance si attua con processi di democrazia attiva e si basa sull’integrazione di due ruoli distinti: quello di indirizzo programmatico (governo) e quello di gestione e fornitura di servizi (strutture operative ed amministrative). Un governo è strumento di buona governance quando applica principi, mutuati dalla nuova cultura imprenditoriale, per il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei cittadini: centralità del cliente-cittadino, capacità di creare visioni condivise sulle prospettive di sviluppo, comportamenti amministrativi coerenti con tali visioni, definizione di risultati attesi e gestione snella per realizzarli, apprendimento continuo, apertura al mercato, partecipazione e non gerarchia, conferimento di responsabilità e potere alle varie componenti del sistema sociale, perseguendo federalismo, flessibilità ed apertura organizzativa.

<sup>5</sup> Laura Zanotti, “Industria 4.0: storia, significato ed evoluzioni tecnologiche a vantaggio del business. Capire la genesi e lo sviluppo dell’Industria 4.0 significa anche fare chiarezza sulle tecnologie che la digital transformation porta nelle fabbriche per orientare le scelte, sfruttando al meglio gli incentivi governativi. Tra i cluster tecnologici coinvolti, gli analisti del Politecnico ipotizzano in futuro un passaggio dal cloud manufacturing al Manufacturing as a Service”, *Digital4*, Maggio 13, 2021

<https://www.digital4.biz/executive/industria-40-storia-significato-ed-evoluzioni-tecnologiche-a-vantaggio-del-business/>

<sup>6</sup> Alessandra Storlazzi, Adriana Capriglione, Raffaele Adinolfi, “Il web 2.0 e i processi di openness nelle pubbliche amministrazioni italiane” *Azienda Pubblica* 2, (Santarcangelo di Romagna: Maggioli editore, 2013): 16

<sup>7</sup> [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/documentazione/position\\_paper\\_on\\_dsm\\_italia\\_0.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documentazione/position_paper_on_dsm_italia_0.pdf)

<sup>8</sup> Marco Mancarella, *La pubblica amministrazione tra management, eGovernment e federalismo*, (Trento: Tangram Editore, 2011), 11.

l'Italia Digitale Antonio Samaritani, in un interrotto “digital journey”<sup>9</sup>. Un itinerario volto al raggiungimento dei traguardi prefissati dall'Agenda Digitale europea (così come dall'insieme di piani di implementazione e risanamento nazionale come il PNRR per la Ripresa e Resilienza<sup>10</sup>), che si districa tra i famigerati problemi attinenti la frammentazione dei mercati, la carenza di sistemi di interscambio tra organismi eterogenei, l'insufficienza della ricerca e dell'alfabetizzazione digitale, l'espansione del cyber crime<sup>11</sup>, fino alle problematiche attinenti al trattamento dei documenti e degli archivi, comprovati protagonisti dei sistemi intrisi dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>12</sup>.

## ***1.2 L'aspettativa e-government***

Quello che oggi definiamo come e-government (e-gov), è il frutto dell'evoluzione delle *Information and Communication Technologies* (ICT)<sup>13</sup>, o meglio dello studio degli influssi e della diffusione di esse nel settore pubblico<sup>14</sup>. Queste “tecnologie dell'informazione e della comunicazione” che fungono da precondizione ad un tale e rivoluzionario approccio, non si limitano solo a trasmettere istruzioni programmate, ma producono dati e quindi informazioni, dando vita ad una nuova azione e trasformazione “simbolica” di avvenimenti, oggetti e

---

<sup>9</sup> Camera dei Deputati XVII Legislatura commissione parlamentare d'inchiesta sul livello di digitalizzazione d'innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, “La trasformazione digitale della pubblica amministrazione”, Ottobre 26 (2017), 5

[https://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/014/INTERO.pdf](https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/014/INTERO.pdf)

<sup>10</sup> Carlo Mochi Sismondi, “PNRR, il Governo punta su PA digitale: luci e ombre del piano”, *AgendaDigitale.eu*, Dicembre 14, 2020

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/pnrr-grande-enfasi-su-pa-e-transizione-4-0-ma-non-ce-una-visione-per-il-paese/>

<sup>11</sup> Commissione europea: Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, “Un'agenda digitale europea”, Bruxelles, Maggio 19 (2010), 5-7

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:IT:PDF>

<sup>12</sup> Gherardo Carullo, *Gestione, funzione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa* (Torino, Giappichelli Editore, 2016), 7

<sup>13</sup> Insieme delle tecnologie dell'informazione sia nella parte hardware che software, ed il ruolo fondamentale che giocano le comunicazioni e l'integrazione delle telecomunicazioni per consentire agli utenti di accedere, archiviare, trasmettere e manipolare le informazioni: computer e sistemi aziendali, software che fungono da intermediari fra strutture e programmi informatici permettendo la comunicazione nonostante la diversità dei protocolli o sistemi operativi, memorie e media sono parte di questa rete e di questi sistemi.

<sup>14</sup> Gianpasquale Preite, “Servizi pubblici, qualità e politiche di acquisizione della ICTs”, in “*Profili negoziali e organizzativi dell'amministrazione digitale*”, ed. Mancarella Marco (Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2009), 17-19

processi, sia dal punto di vista della comunicazione, che della visione e della conoscibilità<sup>15</sup>. Grande può dunque essere l'impatto delle ICT sull'assetto organizzativo pubblico e privato, sia allo scopo di automatizzare i compiti e le attività produttive-gestionali, sottraendo l'intelligenza produttiva, decisionale e gestionale alla persona fisica, che per informatizzare, nel senso di fornire un supporto chiarificatore alle attività e alle scelte manageriali, in un consistente e complementare aiuto all'utenza nel superare le barriere gerarchiche<sup>16</sup>.

Alla luce di quanto detto sembrerebbe in parte inesatto indicare il sistema di e-government come mero, più o meno radicale, processo di trasformazione tecnologica esercitato da parte delle pubbliche amministrazioni, nel dichiarato tentativo di rendere più efficiente e trasparente l'erogazione dei propri servizi per il cittadino o le imprese, nonostante essa sia l'esibizione maggiormente riportata dagli studi di presentazione e di implementazione<sup>17</sup>. Una tale definizione letterale risulta essere incompleta più che erronea<sup>18</sup>, considerando i moderni studi e la lungimiranza posta in essere dall'altalenante cammino delle riforme, poiché si "limita" a collocare l'e-government all'interno della vasta categoria di processi, destinati ad ammodernare la macchina burocratica pubblica, senza considerare come traino primario la domanda dei fruitori e il loro livello di attese.

Nonostante questa parziale lacuna, quella presentata non è di certo l'unica demarcazione a seguire un tale filone di pensiero; esistono infatti molte altre e similari impostazioni, che poggiano sulle medesime basi: da quelle che soffermano l'attenzione alle specificità dell'implementazione tecnicistica, volta attraverso la rete, le tecnologie informatiche e di comunicazione, ad "ottimizzare l'erogazione dei servizi [...] e la capacità di governo"<sup>19</sup>, a quelle che invece indagano l'orientamento del sistema a scopi politico-amministrativi, in previsione

---

<sup>15</sup> Pietro Previtali, "L'impatto organizzativo delle information and communication technologies", *Economia Aziendale Online* 2 (2012), 3-4  
doi:10.13132/2038-5498/2004.2.1-25

<sup>16</sup> Cecilia Rossignoli, *Coordinamento e cambiamento. Tecnologie e processi interorganizzativi* (Milano: Franco Angeli Editore, 2004), 50

<sup>17</sup> Mauro Calise e Rosanna De Rosa, "Il governo elettronico: visioni, primi risultati e un'agenda di ricerca", *Rivista italiana di scienze politiche* 23, 2 (2003): 257  
doi:10.1426/9195

<sup>18</sup> Aldo Romano, Lanfranco Marasso, Mario Marinazzo, *Italia chiama e Government* (Milano, Guerini e Associati Editore, 2008), 26

<sup>19</sup> Marcella Corsi, Elio Gullo, Andrea Gumina, "L'impatto delle nuove tecnologie sull'informazione pubblica", Siep XIII conferenza, Intervento pubblico e architettura dei mercati, Pavia, Università, Ottobre 5-6, (2001): 2-3  
<http://www.siepweb.it/siep/oldDoc/wp/090.pdf>

di una facilitazione “dei rapporti interni ed esterni [...] su tutti i livelli gerarchici”<sup>20</sup>, per l’esercizio migliorato delle attività.

Da questo primo se pure iniziale inquadramento della materia, si può immediatamente percepire come la frammentarietà dei confini della definizione, siano di per sé spia di una certa e diffusa difficoltà a considerare il settore dell’e-government come una disciplina autonoma. Essa assorbendo un intreccio di vari ambiti di ricerca, che indirizzano simultaneamente verso diversi livelli di comprensione, si allontana dal raggiungere un alto grado di integrazione e di rielaborazione<sup>21</sup>.

Lo scenario di contestualizzazione, che punta i riflettori e la forza di tale rimodernamento all’informatizzazione interna e esterna dell’attività pubblica, non è per questo non generalizzabile verso un quadro più ampio, che tocchi tutto l’apparato statale. Quest’ultimo si è infatti visto connaturare, soprattutto nei primi anni del duemila, da importanti prerogative che hanno presentato una visione assai più vasta della principale, partendo sì dallo studio della strategia di riforma dello Stato e del suo modo di operare per e con il pubblico, ma nel prevalente intento di deconcentrare il potere<sup>22</sup>. E’ dunque oggi corretto parlare di e-government quando l’utilizzo delle risorse tecnologiche nelle PA e lo svecchiamento dei servizi da esse offerti, costituiscono un contributo senza dubbio giovane alla loro resa e fruizione da parte del cittadino, in una globale prospettiva di miglioramento della trasparenza e dunque della stessa vita democratica<sup>23</sup>, trasferitasi in un nuovo ambiente.

Sotto questo più ampio profilo è impossibile non scorgere i fattori determinanti alla concretizzazione e al successo dell’organizzazione virtuale; una prospettiva che senza l’iniziale apertura della rigida divisione gerarchizzata dei sistemi di governo e la capacità di adattarsi ai

---

<sup>20</sup> Lanfranco Marasso, *Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di e-government* (Roma: Maggioli Editore, 2001), 50

<sup>21</sup> Carlo Maria Arpaia, Pasquale, Ferro, Walter Giuzio, Giorgio Ivaldi, Daniela Monacelli, “L’e-government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive” *Questioni di economia e finanza* 309, Banca d’Italia Eurosystema, Febbraio (2016): 5-6  
[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0309/QEF\\_309\\_16.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0309/QEF_309_16.pdf?language_id=1)

<sup>22</sup> Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull’innovazione nelle amministrazioni pubbliche ASTRID, “Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull’e-government”, Roma, Luglio (2002): 3  
<http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pape/Paper-Dieci-tesi-sull-e-gov1.PDF>

<sup>23</sup> Elena Tablet, “E-government: significato e attuazione, Guida alla comunicazione Istituzionale online”, in *Guida alla comunicazione istituzionale on line. Per gli URP e gli altri servizi di comunicazione pubblica*, ed. Emilio Simonetti (Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica e Regione Emilia Romagna, 2002), 26  
[http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/allegati/GUIDA\\_ALLA\\_COMUNICAZIONE\\_ISTITUZIONALE\\_ON\\_LINE.pdf](http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/allegati/GUIDA_ALLA_COMUNICAZIONE_ISTITUZIONALE_ON_LINE.pdf)

cambiamenti e al persistente stato di subordinazione-comunicazione con le parti, sarebbe rimasta utopica. Una tale decentralizzazione sarebbe risultata impensabile se alla base inoltre, non vi fosse stata la volontà di riprogettare l'intero sistema delle organizzazioni, lavorando a favore della sostituzione del tradizionale sistema, in una direzione attuale e carica di più elevate possibilità di successo, per garantire un nuovo canale di dialogo alla comunicazione istituzionale, oltre che un'immediata relazione con l'apparato societario.

Il frazionamento ottenuto restituisce un rapporto di fiducia senza precedenti, che sposta il circuito democratico, dalle più strette maglie della dimensione reale, ad una forma di democrazia elettronica allargata (e-democracy).

La potenziata transizione delle informazioni, degli scambi e delle relazioni, tramite l'orizzontale e sconfinata rete telematica, si fa preludio di una comunità virtuale connotata alla base dal principio di trasparenza. Una società aggregata da interessi, pensieri e professionalità comuni, inclusa nel flusso di dibattito, equipaggiata da una serie di strumenti per seguire, partecipare, monitorare e valutare le scelte e la qualità del servizio, che diventa ancora più consapevole dei propri diritti nel continuativo esercizio degli stessi, oltre che nel serrato rapporto non più solo passivo con le istituzioni.

La grande e dunque relativamente recente attenzione degli economisti e dei soggetti istituzionali del settore pubblico<sup>24</sup> (così detti policy makers che impostano piani di governo o business) all'e-gov, fa ritenere che esso possa contribuire in modo significativo tanto alla competitività del paese nella realtà globale, quanto a quella interna nei processi produttivi<sup>25</sup>, in confronto alle forme di cooperazione più tradizionali. Da queste ottimali premesse bisogna estrapolare l'altrettanto chiara consapevolezza che "digitalizzare", come anche orientare la politica ad una visione unitaria e raccordata, è un'operazione tutt'altro che semplice e priva di insidie<sup>26</sup>. Nodi problematici perdurano essere la velocità dell'evoluzione tecnica, la conseguente incompatibilità tra i sistemi non aggiornabili e talvolta non sicuri (soprattutto per il delicatissimo argomento dei dati personali, mira privilegiata di violazioni di non poca importanza), la difficoltà del legislatore e dunque dall'intero apparato burocratico nello stare al

---

<sup>24</sup> Carlo Testauro, "Identità e profilo dei policy-maker", *EyesReg* 1, 3, Settembre (2011)  
<http://www.eyesreg.it/2011/identita-e-profilo-del-policy-maker/>

<sup>25</sup> Gianpasquale Preite, *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio* (Trento: Tangram Edizioni Scientifiche, 2012), 19

<sup>26</sup> Ernesto Belisario, *La nuova pubblica amministrazione digitale* (Roma: Maggioli Editore, 2009), 55

passo<sup>27</sup> con i continui mutamenti di priorità provenienti dall'apparato culturale, la scarsa preparazione del personale nel riconoscere le linee di appartenenza e contatto, oltre che a uniformarsi e compiere in prima persona il “salto in avanti” richiesto. La forza lavoro va adeguata ad una nuova e spesso lontana mentalità, aumentando le abilità professionali, nominando apposite figure di responsabili o di coordinamento, in grado di identificare opportunità e minacce, così come di fronteggiarle, seguendo le variazioni dei modelli di pianificazione delle infrastrutture tecnologiche<sup>28</sup>. Così come il diretto funzionario deve essere istruito e dotato di attrezzature consone alla realizzazione di un tale progetto, anche il cittadino deve poter esercitare il suo diritto di accesso.

La rete è proprio in questa veste il mezzo privilegiato, poiché diffusa ma soprattutto libera e aperta, nonostante si debba sempre tener conto di alcune categorie “speciali”, ostacolate all'accessibilità nel noto problema del gap culturale, al quale si imputa il dislivello e la scarsa omologazione di un tale potenziale. Alla luce di quanto detto, i nuclei di democrazia elettronica e decentramento del potere, che proliferano dalla semplificazione amministrativa, sono i più ricorrenti ma anche i più controversi da sviluppare in modo coerente e funzionale.

I maggiori dibattiti e studi in materia vertono principalmente su ambo gli argomenti sia in modo singolo che combinato, contemplando la parola “servizio” sia come punto di congiunzione che utilizza la piattaforma al pari di un terreno di scambio/offerta<sup>29</sup> (per quei beni intangibili che sono i dati<sup>30</sup>), sia come istituzione che si adopera “a servizio” del cittadino-cliente<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Federico Josè Lacava, Piergiuseppe Otranto, Antonio Felice Uricchio, *Funzione promozionale del diritto e dei sistemi di tutela multilivello* (Bari: Carucci Editore, 2017), 182

<sup>28</sup> Cecilia Rossignoli, *Coordinamento e cambiamento. Tecnologie e processi interorganizzativi* (Milano, Franco Angeli Editore, 2004), 121-122

<sup>29</sup> Cfr. Carlo Batini, “Un'introduzione ai servizi di “e-government” *Amministrare: rassegna internazionale di pubblica amministrazione*, 43, 1 (2003): 38

<sup>30</sup> Gherardo Carullo, *Gestione, fruizione, e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Procedimenti europei (Torino: Giappichelli Editore, 2017), 158

<sup>31</sup> Giuseppe Negro e Simona Ozzello, *Le soluzioni snelle per la pubblica amministrazione* (Milano; Franco Angeli Editore, 2011), 14

### ***1.3 Regie per la modernizzazione***

Le mosse iniziali in Italia in merito all'organizzazione e razionalizzazione dell'informatica pubblica come prodotto e contemporaneamente servizio, prendono avvio negli anni Novanta con il d. lgs. n. 39 del 12 febbraio 1993. Esso fu il primo<sup>32</sup> e il più completo intervento dispositivo, non solo classificatore dell'insieme di *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm, della legge 23 ottobre 1992, n. 421*<sup>33</sup>, ma anche fautore della nascita dell'Autorità Informatica per la Pubblica Amministrazione (AIPA), come duplice organismo collegiale, deputato all'emanazione ed esercizio di poteri di coordinamento e impulso<sup>34</sup>, autonomo e allo stesso tempo assoggettato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nonostante la nomina dell'apparato provenga dal Governo<sup>35</sup>, che deve programmare le azioni di informatizzazione, vigilare sulla loro messa in atto e sui risultati conseguiti<sup>36</sup>, contestualmente alla diffusa preoccupazione per la centralità del cittadino<sup>37</sup>, l'AIPA si dimostra fin da subito un "Istituto di Stato"<sup>38</sup>, cui è la legge<sup>39</sup> ad assegnare una se pur parziale

---

<sup>32</sup> Coerentemente con quanto già manifestato dalla legge 241 del 1990 recante le nuove norme sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, la legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali, il d.lgs. n. 29 del 1993 sulla riforma del pubblico impiego, cui hanno seguito le leggi Bassanini.

<sup>33</sup> Prevede che il Governo sia autorizzato "al fine del completamento del processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche e della più razionale utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati, a procedere alla revisione della normativa in materia di acquisizione dei mezzi necessari, prevedendo altresì la definizione dei relativi standard qualitativi e dei controlli di efficienza e efficacia; procedere alla revisione delle relative competenze e attribuire ad un apposito organismo funzioni di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli investimenti in materia di automazione, anche al fine di garantire l'interconnessione dei sistemi informatici pubblici".

<sup>34</sup> Francesco Cardarelli, "Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità", *Il diritto dell'informazione e dell'informatica* 31, 2 (2015): 233

<sup>35</sup> Cfr. Michela Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione* (Milano: Giuffrè Editore, 1994): VII-248

<sup>36</sup> Alfredo Massera, "La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle Autorità indipendenti", in *L'amministrazione pubblica italiana*, ed. Sabino Cassese e Claudio Franchini (Bologna: Mulino Editore, 1994), 37

<sup>37</sup> Francesca Angelini, "L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA): natura giuridica" *Informatica e diritto* XXII, 5, 1 (1996): 133

[http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1996\\_01-133-146-Angelini.pdf](http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1996_01-133-146-Angelini.pdf)

<sup>38</sup> Sabino Cassese, *Le basi del diritto amministrativo* (Milano: Garzanti Editore, 1995), 196

<sup>39</sup> Art. 7 comma 1 del d.lgs. 39 del 12 febbraio 1993 "Spetta all'Autorità: a) dettare norme tecniche e criteri in tema di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione, mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni e delle loro interconnessioni, nonché della loro qualità e relativi aspetti organizzativi; dettare criteri tecnici riguardanti la sicurezza dei sistemi; b) coordinare, attraverso la redazione di un piano triennale annualmente riveduto, i progetti e i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni; c) promuovere, d'intesa e con la partecipazione anche finanziaria delle amministrazioni interessate, progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica previsti dal piano triennale e sovrintendere alla realizzazione dei medesimi anche quando coinvolgano apparati amministrativi non statali, mediante procedimenti fondati su intese da raggiungere tramite conferenze di servizi, ai sensi della normativa vigente; d) verificare periodicamente, d'intesa con le amministrazioni interessate, i risultati conseguiti

autodeterminazione nella tutela dell'interesse pubblico primario, mediante circolari, deliberazioni, pareri e soprattutto tramite gli undici obiettivi redatti nel Piano Triennale (stanziati anche sulla base delle proposte delle amministrazioni compatibili e aggiornato annualmente).

Queste linee strategiche comprendono la necessità di: vagliare il fabbisogno di risorse da impiegare e indirizzare alla realizzazione e mantenimento di fattibili sistemi informatizzati (in linea con il contesto nazionale<sup>40</sup>), dirigere e sorvegliare le attività dell'informatica e della telematica pubblica sul mercato, divulgare opportuni pareri a favore della contiguità con i più rilevanti fornitori di prodotti e servizi<sup>41</sup> dello Stato e promuovere progetti infrastrutturali. Il

---

*nelle singole amministrazioni, con particolare riguardo ai costi e benefici dei sistemi informativi automatizzati, anche mediante l'adozione di metriche di valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e della qualità; e) definire indirizzi e direttive per la predisposizione dei piani di formazione del personale in materia di sistemi informativi automatizzati e di programmi per il reclutamento di specialisti nonché orientare i progetti generali di formazione del personale della pubblica amministrazione verso l'utilizzo di tecnologie informatiche, d'intesa con la Scuola superiore della pubblica amministrazione; f) fornire consulenza al Presidente del Consiglio dei Ministri per la valutazione di progetti di legge in materia di sistemi informativi automatizzati; g) nelle materie di propria competenza e per gli aspetti tecnico-operativi, curare i rapporti con gli organi delle Comunità europee e partecipare ad organismi comunitari ed internazionali, in base a designazione del Presidente del Consiglio dei Ministri; h) proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri l'adozione di raccomandazioni e di atti d'indirizzo alle regioni, agli enti locali e ai rispettivi enti strumentali o vigilati ed ai concessionari di pubblici servizi; i) comporre e risolvere contrasti operativi tra le amministrazioni concernenti i sistemi informativi automatizzati; l' esercitare ogni altra funzione utile ad ottenere il più razionale impiego dei sistemi informativi, anche al fine di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di realizzazioni informatiche" e art. 9 "1. L'Autorità' fissa contenuti, termini e procedure per la predisposizione del piano triennale e delle successive revisioni annuali di cui all'art. 7, comma 1, lettera b). 2. Ai fini della predisposizione del piano triennale e delle successive revisioni annuali: a) l'autorità' elabora le linee strategiche per il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 1, comma 2; b) le amministrazioni propongono una bozza di piano triennale relativamente alle aree di propria competenza, con la specificazione, per quanto attiene al primo anno del triennio, degli studi di fattibilità e dei progetti di sviluppo, mantenimento e gestione dei sistemi informativi automatizzati da avviare e dei relativi obiettivi, implicazioni organizzative, tempi e costi di realizzazione e modalità' di affidamento; c) l'Autorità' redige il piano triennale sulla base delle proposte delle amministrazioni, verificandone la coerenza con le linee strategiche di cui alla lettera a), integrandole con iniziative tese al soddisfacimento dei fondamentali bisogni informativi e determinando i contratti di grande rilievo. 3. Il piano triennale ed i relativi aggiornamenti annuali predisposti dall'Autorità' sono approvati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, entro il 30 giugno di ogni anno; essi costituiscono documento preliminare per la predisposizione dei provvedimenti che compongono la manovra di finanza pubblica. 4. L'Autorità' presenta al Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione che dia conto dell'attività svolta nell'anno precedente e dello stato dell'informatizzazione nelle amministrazioni, con particolare riferimento al livello di utilizzazione effettiva delle tecnologie e ai relativi costi e benefici. Il Presidente del consiglio dei Ministri trasmette entro trenta giorni la relazione al Parlamento".*

<sup>40</sup> Sistemi che in questi anni acquisiscono una notevole spinta con la legge 2 dicembre 1993, n. 574 "Modificazioni ed integrazioni alle norme del codice penale e del codice di procedura penale in tema di criminalità informatica", la legge 31 dicembre 1996, n. 675 "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali", ancora il DPR 10 dicembre 1997, n. 513 "Regolamento contenente i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59" e il DPR 24 giugno 1998, n. 428 "Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche".

<sup>41</sup> Cfr. Laura Carreri e Giovanni Antonio Cignoni, "Valutare e migliorare il processo di acquisizione del software" *De Qualitate* 9, 3 (2000): 60-67

tutto coadiuvato l'utilizzo di moduli indicatori, siano essi di spesa, tecnologici, di copertura fisica, organizzativi o di connettività, che possano al contempo fornire un adeguato supporto all'utilizzo del mezzo, alle unità amministrative impegnate nella medesima attività<sup>42</sup> a fini probatori, burocratici e contabili<sup>43</sup>.

La natura incerta di un tale organo, chiamato a sostenere una novità assoluta in un orizzonte ancora così disordinato e a farsene interamente garante, vive di incertezze e difficoltà di vario genere, alcune legate direttamente alle sue operazioni, come quelle derivanti ad esempio dalla inconsueta necessità per la PA di *adottare atti mediante sistemi informativi automatizzati*<sup>44</sup>, altre sociali e generalmente culturali, causate da uno scorretto sostegno esercitato dagli organi della politica, radicati in una gelosa posizione di potere<sup>45</sup>. Non bisogna infatti dimenticare che la spinta al nuovo decreto, traino per la trasformazione della PA, è stata innescata in prevalente adempimento alle direttive, ai piani d'azione e ai sostanziosi finanziamenti<sup>46</sup> fissati dal legislatore europeo<sup>47</sup>, e solo in seguito recepita dal governo nazionale in accordo con le realtà locali. L'intento abbracciato è stato quello di affrontare i temi di interscambio delle informazioni nella rete logica e organizzativa delle Pubbliche Amministrazioni, il decentramento<sup>48</sup> di queste ultime, per una più congeniale capacità di manovra e le regolamentazioni sull'accesso esterno dei documenti della PA (iniziate con la legge 241/1990<sup>49</sup>, potenziate a favore della trasparenza e dell'indifferenziata usabilità del patrimonio

---

<sup>42</sup> Andrea Orciani, "I contratti di informatica per la P.A. e i nuovi capitoli A.I.P.A: le prospettive dell'industria" *Informatica e Diritto* XXII, 5, 2 (1996): 109

[http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1996\\_02-109-123-Orciani.pdf](http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1996_02-109-123-Orciani.pdf)

<sup>43</sup> Paolo Giacalone, *La normativa sul governo elettronico. Dal decreto legislativo 39/93 al codice dell'amministrazione digitale* (Milano: Franco Angeli Editore, 2007), 23

<sup>44</sup> Art. 3, comma 1 d. lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 "Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati".

<sup>45</sup> Alberto Zuliani, "L'informatica pubblica ha bisogno di un'Autorità? Quali istituzioni per l'alfabetizzazione tecnologica?" *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 11 (2002): 1000-1001

<sup>46</sup> Monica Zuccarini, "Dieci anni di governo elettronico in Italia: destra e sinistra a confronto" *Polis* 21, 1 (2007): 9-11

[https://www.academia.edu/1302714/Dieci\\_anni\\_di\\_governo\\_elettronico\\_in\\_Italia\\_destra\\_e\\_sinistra\\_a\\_confronto](https://www.academia.edu/1302714/Dieci_anni_di_governo_elettronico_in_Italia_destra_e_sinistra_a_confronto)

<sup>47</sup> Giovanni Sartor, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione: Corso di informatica giuridica* (Torino: Giappichelli editore, 2016), 36

<sup>48</sup> Rosa Maria Di Giorgi, "Informatica e Pubblica Amministrazione: le politiche per l'innovazione e i progetti" in *Lineamenti di informatica giuridica. Teoria, metodi, applicazioni*, ed. Roberta Nannucci (Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2002), 365-400

<sup>49</sup> Richiamo al principio di trasparenza contenuto nell'art. 22, comma 2 del medesimo codice, diritto di accesso che dedicato a chi riveste una posizione rilevante per l'ordinamento, ovvero avente un rapporto giuridico particolare con l'amministrazione

attorno al 1996, giungendo a percorrere nel 1998<sup>50</sup> i primi passi in direzione della pragmatica logica di interoperabilità).

L'AIPA inizia a vedere concretizzati i risultati dei suoi obiettivi già dal 1995 attraverso il Decreto n. 19 del 9 novembre<sup>51</sup>, che apporta nuove considerazioni in merito al protocollo di trasmissione, definisce le regole sintattiche e gli standard specifici di utilizzo, approfondisce il tema della sicurezza nell'interscambio documentale, annettendovi servizi di autenticazione dell'originale, il "non ripudio", l'integrità del contenuto e della sequenza dei messaggi, oltre che la menzione alle "cinque chiavi di autenticazione" che "anticiperanno" il più tardivo criterio della firma digitale. Quest'ultima forma di legittimazione tutt'oggi praticata, sopraggiunge due anni più tardi con legge "Bassanini 1", che introduce il concetto stesso di documento informatico e di validità giuridica (in qualunque forma e derivazione), in un insieme di decreti che in pochi anni, trapassano i più sentiti nodi della rivoluzione informatico-giuridica, instradano il Programma triennale 1997-99 ad occuparsi di espedienti come la posta elettronica, il trasferimento di file, il terminale virtuale, il reperimento di informazioni (mediante www e news) etc.<sup>52</sup>.

Sono anni che vedono dunque avvicinarsi importanti considerazioni: da quelle che ruotano attorno all'effettiva fattibilità di una tale iniziativa (rese possibili dal supporto di diverse amministrazioni e aziende su incarico del Governo), passando per la designazione della fornitura del servizio trasmissivo di trasporto<sup>53</sup>, fino alla pubblicazione in data 12 maggio del

---

<sup>50</sup> Conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali e funzionali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 122, si guardi all'articolo 11, comma 1 "*La Regione promuove lo sviluppo dei servizi in rete della pubblica amministrazione regionale basati sugli strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. A tal fine, la Regione promuove la rete unitaria della pubblica amministrazione regionale (rupar), in armonia con lo sviluppo a livello nazionale della rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA) per le esigenze di trasporto dell'informazione fra le pubbliche amministrazioni e fra queste e gli utenti finali. Per le stesse finalità la Regione promuove lo sviluppo dei servizi di base unitariamente richiesti per la interoperabilità e la integrazione dei servizi informatici nazionali e transnazionali di carattere applicativo delle pubbliche amministrazioni, realizzabili attraverso la rupar, nonché per la polifunzionalità degli accessi a tali servizi. Lo sviluppo unitario di tali infrastrutture e servizi di base dovrà consentire l'efficace realizzazione, distinta o congiunta, dei servizi applicativi delle pubbliche amministrazioni sul territorio regionale, nell'ambito del sistema informatico regionale integrato*".

<sup>51</sup> Definizione delle regole per il mandato informatico (GU Serie Generale n. 273 del 22-11-1995) <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1995/11/22/095A6899/sg>

<sup>52</sup> Cfr. Libero Di Leo, "Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione. Materiali per il Corso Direzione S.G.A", *fnaca.org* XV, Giugno 20, 2012

<http://www.fnada.org/FNADa%20Web/Archivio/Servizi/rupa.htm>

<sup>53</sup> L'AIPA secondo la legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", vede all'art. 15, comma 1 nello specifico la possibilità di "*di stipulare, nel rispetto delle vigenti norme in materia*

primo, anche se vago, piano della Rete Unitaria per la Pubblica Amministrazione (RUPA), da interpretare come un “sistema informativo unico”<sup>54</sup>, capace di operare sia nel dominio interamministrativo di appartenenza, che in forme di accesso e collaborazione esterne<sup>55</sup>. Tale disegno iniziale si limita a porre le premesse per un successivo potenziamento che resterà paralizzato per circa quattro mesi, fino all’integrazione delle raccomandazioni, dei principi e degli stadi di realizzazione rilasciati dall’Autorità al Governo.

Il 1997 si reitera nel ruolo di “anno di svolta” per l’Agenzia, corredata e valorizzata dall’istituzione dell’autonomo Centro tecnico<sup>56</sup>, ad essa servente nei compiti<sup>57</sup> circoscritti alla RUPA<sup>58</sup>, in un equilibrio ben presto scalfito nella sua compiutezza dai limiti intrinseci alla Rete, dotata di un unico fornitore e dell’altrettanto scarsa partecipazione degli Enti locali, osteggiati più che dalla tecnologia, dalla mancata volontà di abbandonare il vecchio formato in favore del nuovo universo dematerializzato. Nonostante quelli che si riveleranno i risvolti finali

---

*di scelta del contraente, uno o più contratti-quadro con cui i prestatori dei servizi e delle forniture relativi al trasporto dei dati e all'interoperabilità si impegnano a contrarre con le singole amministrazioni alle condizioni ivi stabilite. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, in relazione alle proprie esigenze, sono tenute a stipulare gli atti esecutivi dei predetti contratti-quadro. Gli atti esecutivi non sono soggetti al parere dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione e, ove previsto, del Consiglio di Stato. Le amministrazioni non ricomprese tra quelle di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, hanno facoltà di stipulare gli atti esecutivi di cui al presente comma”*

<sup>54</sup> Michele Iaselli, “Problemi giuridici della Rete Unitaria della P.A.” in *Il diritto nel cyberspazio*, ed. Francesco Brugaletta e Francesco Landolfi (Napoli: Esselibri Editore, 1999), 352

<sup>55</sup> Cfr. Leonardo Salvaterra, Stefano Pintore, Lucio Badiali, “Rete sismologica basata su stazioni GAIA” 68, Istituto Nazionale di Geofisica e vulcanologia, Sezione CNT (2008): 6

<https://istituto.ingv.it/images/collane-editoriali/rapporti%20tecnici/rapporti-tecnici-2008/rapporto68.pdf>

<sup>56</sup> Legge 15 maggio 1997, n. 127 “Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo” riporta all’art. 17, comma 19 “*Presso l’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione è istituito un Centro tecnico, operante con autonomia amministrativa e funzionale, sotto la direzione e il controllo dell’Autorità, per l’assistenza ai soggetti che utilizzano la Rete unitaria della pubblica amministrazione. Con regolamento da emanarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono disciplinati i compiti, l’organizzazione ed il funzionamento del Centro medesimo. Il Centro si avvale di personale assunto con contratto di diritto privato, anche a tempo determinato, in numero non superiore a cinquanta unità. In sede di prima applicazione i compiti del Centro sono svolti dall’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione. Dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma, il Centro subentra nei compiti dell’Autorità inerenti l’assistenza ai soggetti che utilizzano la Rete unitaria della pubblica amministrazione, ivi inclusi i procedimenti di gara ancora in corso. Gli oneri di funzionamento del Centro gravano sulle disponibilità già destinate al finanziamento del progetto intersettoriale “Rete unitaria della pubblica amministrazione” di cui all’articolo 2 del decreto-legge 3 giugno 1996, n. 307, convertito dalla legge 30 luglio 1996, n. 400, da assegnare con le modalità ivi indicate nella misura ritenuta congrua dall’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione in relazione alla progressiva assunzione dei compiti ad esso attribuiti”*

<sup>57</sup> DPR 23 dicembre 1997, n. 522 “Regolamento recante norme per l’organizzazione ed il funzionamento del Centro Tecnico per l’assistenza ai soggetti che utilizzano le Rete unitaria della Pubblica Amministrazione, a norma dell’art. 17, comma 19, della legge 15 maggio 1994, n. 127”

<sup>58</sup> Carlo Notarmuzzi, “DigitPA: la terza riorganizzazione dell’informatica pubblica” *Giornale di diritto amministrativo*, 10 (2010): 1-11

dell'esistenza del Centro e della stessa Agenzia, il passo compiuto e le novità introdotte in via legislativa, accompagnano alla graduale sensibilizzazione delle amministrazioni circa la necessità di promuovere una vera e propria "alfabetizzazione informatica". Viene così preparato il terreno alla più definitiva trasformazione interna della macchina burocratica, che vede nella fusione iniziata nel 2000<sup>59</sup> del Centro tecnico alla Presidenza del Consiglio, la prima strategica trasformazione<sup>60</sup> per la successiva creazione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie<sup>61</sup> (e del relativo Dipartimento a supporto<sup>62</sup>), nel cui ambito sarà promosso il Codice dell'Amministrazione Digitale.

Nel contesto fin qui descritto e nel sopraggiungimento di un'adequata maturità, l'Italia esordisce il 23 giugno 2000 con "l'action plan per l'e-government"<sup>63</sup>, un disegno d'azione attuato dal Dipartimento della funzione pubblica, che segue la seconda fase di accrescimento europeo<sup>64</sup> a sostegno di uno spazio unico per l'informazione e la comunicazione, avanzando negli input già seminati (le nuove pretese includono fini e priorità settoriali non più solo rivolte all'amministrazione centrale ma anche al nuovo prototipo dislocato<sup>65</sup>).

Rapido e fedele nella sostanza al rifacimento delle architetture dello Stato e alle Linee Guida<sup>66</sup>, fu il subentro, al fine di ricondurre ad un'unica attività le risorse funzionali e finanziarie distribuite su diversi organismi, del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) all'AIPA, nel perseguimento degli obiettivi governativi rispondenti. Il cambiamento di nomenclatura sa di ricollocazione ed esercita una sottrazione di

---

<sup>59</sup> Legge 24 novembre 2000, n. 340 "Disposizioni per la delegificazione di norme per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999", riporta all'art. 24, comma 6 "*Per la definizione e attuazione dei programmi di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, ivi compresa l'assistenza ai soggetti che utilizzano la rete unitaria della pubblica amministrazione, il Governo si avvale del Centro tecnico di cui al comma 19 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, che è collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in posizione di autonomia amministrativa e funzionale, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303. Sono soppressi i primi due periodi del medesimo comma 19 dell'articolo 17 della legge n. 127 del 1997*"

<sup>60</sup> Enrico De Giovanni, "Il Codice dell'Amministrazione Digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali" *Informatica e Diritto* XXXI, 14, 1-2 (2005): 229-234  
[http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/IeD2005\\_1-2\\_InteroFascicolo.pdf](http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/IeD2005_1-2_InteroFascicolo.pdf)

<sup>61</sup> DPCM 9 agosto 2001 "*Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione e tecnologie al Ministro senza portafoglio dott. Lucio Stanca*"

<sup>62</sup> DPCM 27 settembre 2001 "*Istituzione del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie*"

<sup>63</sup> Cfr. Piano d'azione per l'e-government

<sup>64</sup> Cfr. Programma E-Europe 2002

<sup>65</sup> Cfr. Riforma del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale n. 2 del 2001) ridisegna il ruolo delle Regioni nei confronti dello Stato, sia sul piano interno che esterno con il principio di sussidiarietà.

<sup>66</sup> Cfr. Linee Guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'informazione nella legislatura del 31 maggio 2002

quell'indipendenza che dal '93 ne aveva contraddistinto l'identità<sup>67</sup> (generata primariamente degli influssi della costituzionalizzazione dell'informatica pubblica e dal nuovo assetto di Regioni e Autonomie<sup>68</sup> nell'erogazione dei servizi di front-office e back-end<sup>69</sup>).

Il modello cui già si è fatto specifico riferimento appare ormai allestito in ogni possibile scenario: dalle opportunità legate alla firma digitale alla carta d'identità elettronica, dalla rete nazionale ai portali di accesso, dalle pratiche di utilizzo aperto e collaborativo dei software<sup>70</sup> all'approvvigionamento elettronico<sup>71</sup>; il direzionamento verso un sistema federale<sup>72</sup> si scontra

---

<sup>67</sup> Art. 176 "Soggetti pubblici" d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196

<sup>68</sup> Art. 14, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "1. In attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime. 2. Lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle regole tecniche di cui all'articolo 71. L'AgID assicura il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, con la finalità di progettare e monitorare l'evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione, favorendo l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni e migliorino i servizi erogati. 2-bis. Le regioni promuovono sul territorio azioni tese a realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso tra le autonomie locali. 2-ter. Le regioni e gli enti locali digitalizzano la loro azione amministrativa e implementano l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per garantire servizi migliori ai cittadini e alle imprese, secondo le modalità di cui il comma 2".

<sup>69</sup> Massimiliano Minerva, "Restituire al CNIPA il ruolo di autorità indipendente" *Interlex.it*, Luglio 24, 2006 <http://www.interlex.it/pa/minerva4.htm>

<sup>70</sup> Art. 25 "Accesso alle banche dati pubbliche" l. 24 novembre 2000, n. 340 "1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno facoltà di darli in uso gratuito ad altre amministrazioni pubbliche, che li adattano alle proprie esigenze. 2. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 hanno accesso gratuito ai dati contenuti in pubblici registri, elenchi, atti o documenti da chiunque conoscibili"

<sup>71</sup> Art. 24 "Gare informatiche e supporto ai programmi informatici delle pubbliche amministrazioni" l. 24 novembre 2000, n. 340 "1. A decorrere dal 1° gennaio 2001, le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare tutti i bandi e gli avvisi di gara su uno o più siti informatici individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che stabilisce altresì le necessarie modalità applicative. 2. A decorrere dal 30 giugno 2001 gli obblighi di cui al comma 1 sono estesi alle società concessionarie di lavori e servizi pubblici, alle società, alle aziende speciali e ai consorzi che gestiscono servizi pubblici, nonché agli altri soggetti obbligati ad osservare la normativa nazionale e comunitaria sulle procedure di affidamento degli appalti pubblici. 3. A decorrere dal 1° luglio 2001 la pubblicazione di cui al comma 1, limitatamente ai bandi ed avvisi di gara di importo inferiore a quello di applicazione della disciplina comunitaria, sostituisce ogni altra forma di pubblicazione prevista da norme di legge o di regolamento, fatta salva la normativa di origine comunitaria e fatti salvi gli obblighi di pubblicazione sui giornali quotidiani o periodici previsti dalle leggi vigenti. 4. Con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definite le procedure di scelta del contraente e le modalità di utilizzazione degli strumenti informatici che le pubbliche amministrazioni possono utilizzare ai fini dell'acquisizione in via elettronica ed informatica di beni e servizi. 5. I regolamenti assicurano la parità di condizioni dei partecipanti, la segretezza, ove necessaria, la trasparenza e la semplificazione delle procedure, comprese quelle relative alle modalità di collaudo e pagamento, nonché la completezza delle offerte. 6. Per la definizione e attuazione dei programmi di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, ivi compresa l'assistenza ai soggetti che utilizzano la rete unitaria della pubblica amministrazione, il Governo si avvale del Centro tecnico di cui al comma 19 dell'articolo 17 della legge 15

nei fatti con la diffusione capillare della nuova “visione condivisa”<sup>73</sup> e con il suo coordinamento, che transita effettivamente tra pochi appassionati<sup>74</sup>.

L’esteso ed eterogeneo supporto pubblicistico giunge a ereditare le funzioni coabitative delle amministrazioni e va incontro ad un chiarimento della lacunosa natura giuridica, del ruolo dirigenziale<sup>75</sup> e del Comitato direttivo<sup>76</sup>, solo sei anni più tardi con il d.lgs. n. 177/2009<sup>77</sup>,

---

*maggio 1997, n. 127, che è collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in posizione di autonomia amministrativa e funzionale, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303. Sono soppressi i primi due periodi del medesimo comma 19 dell'articolo 17 della legge n. 127 del 1997. 7. Le spese relative al servizio informatico di cui al presente articolo sono ricomprese negli ordinari stanziamenti di bilancio. 8. Restano ferme le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione”.*

<sup>72</sup> Cfr. “L’e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa”, approvato dalla Conferenza unificata nella seduta del 24 luglio 2003

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-06-01&atto.codiceRedazionale=04A05694&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-06-01&atto.codiceRedazionale=04A05694&elenco30giorni=false)

<sup>73</sup> Fabio Introini, *Comunicazione come partecipazione: tecnologia, rete e mutamento socio-politico* (Milano: Vita e Pensiero Editore, 2007), 177-179

<sup>74</sup> Cfr. Diego Giorio, “Gli open data pubblici a supporto e validazione della ricerca” in *Scienza aperta e integrità della ricerca III Convegno AISA*, Milano, Novembre 9-10, 2017, 1-17

<https://archiviomarini.sp.unipi.it/745/1/AISA%2006.pdf>

<sup>75</sup> Art. 8, comma 1, d.lgs. 1 dicembre 2019, n. 177 “*Il Direttore Generale, di cui all'articolo 11, comma 2, è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato. L'incarico è conferito a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale. E' responsabile dell'amministrazione dell'ente. A tale fine, sovrintende alla gestione amministrativa e finanziaria di DigitPA, esercita funzioni di coordinamento delle Aree operative e delle strutture dell'ente, formula proposte agli organi di indirizzo dell'ente, dà attuazione alle deliberazioni ed ai programmi da questi approvati ed assicura gli adempimenti di carattere tecnico-amministrativo di tutte le attività di DigitPA in relazione alle finalità istituzionali. Dura in carica quattro anni e può essere confermato. Se dipendente statale o docente universitario, per l'intera durata dell'incarico, è collocato, rispettivamente, nella posizione di fuori ruolo o di aspettativa”.*

<sup>76</sup> Art. 6 lgs. 1 dicembre 2019, n. 177 “*1. Il Comitato direttivo è composto dal Presidente e da tre membri, scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta competenza e professionalità tecnica e gestionale. I componenti del Comitato direttivo sono nominati, su proposta del Ministro delegato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Comitato direttivo dura in carica quattro anni, i suoi componenti possono essere confermati una sola volta e ove pubblici dipendenti, sono collocati in posizione di fuori ruolo obbligatorio nell'amministrazione di provenienza secondo i rispettivi ordinamenti. 2. Il Comitato direttivo ha poteri di programmazione, indirizzo, controllo e regolazione dell'attività dell'Ente. In particolare, il Comitato direttivo delibera: a) il piano triennale di cui all'articolo 3, comma 1, e gli aggiornamenti annuali e ne verifica l'attuazione avvalendosi dell'Ufficio per il controllo strategico di cui all'articolo 5, comma 8; b) il bilancio di previsione, le variazioni di bilancio ed il rendiconto consuntivo che vengono trasmessi al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato e al Ministero dell'economia e delle finanze; c) su proposta del Direttore Generale e nei limiti delle disponibilità economiche e della dotazione organica di cui al presente decreto, le norme di organizzazione e funzionamento, di ordinamento del personale e di amministrazione e gestione delle risorse economiche e finanziarie dell'Ente. Tali delibere, che non possono comunque incidere sulle competenze e sulla dotazione organica fissate ai sensi del presente decreto, sono proposte al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato che le adotta con decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; d) su proposta del Direttore Generale, il disciplinare per l'individuazione delle prestazioni per le quali è consentito il ristoro dei costi; e) i pareri di cui all'articolo 3, comma 3, e le regole, gli standard e le guide tecniche di cui all'articolo 3, comma 2, lettera b). 3. Ai fini delle deliberazioni, in caso di parità di voti, prevale quello del Presidente”*

<sup>77</sup> Riorganizzazione del Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell’articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/leggi\\_decreti\\_direttive/dlgs-1-dicembre-2009-177\\_0.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/leggi_decreti_direttive/dlgs-1-dicembre-2009-177_0.pdf)

dotandosi della nuova veste di “DigitPA”, nello svolgimento di “*funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell’amministrazione digitale*”<sup>78</sup>. Oltre alle effettive funzioni che si confermano e intensificano nel nuovo assetto, particolarmente dibattuta permane la questione legata alla costituzione di un vertice forte, di esponenti di punta, personificazioni di quella governance necessaria<sup>79</sup> alla digitalizzazione<sup>80</sup>, di cui anche l’Agenzia per l’Italia digitale (AGID), voluta dal successivo decreto sviluppo, continua a difettare.

#### **1.4 Agenzia per l’Italia Digitale**

La nuova entità semplificata, istituita dall’art. 19<sup>81</sup> del Decreto Legge “*Misure urgenti per la crescita del paese*” (convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134), sterza dopo 25 anni e la definitiva eliminazione sia di DigitPA (ricondata sotto il controllo dell’esecutivo) che dell’Agenzia nazionale per l’Innovazione Tecnologica<sup>82</sup>, in direzione della coordinazione dei versanti tecnici locali, nazionali e internazionali, offrendosi in qualità di “motore<sup>83</sup>”, alla concretizzazione delle dottrine dell’Agenda Digitale<sup>84</sup>. La mancata puntualizzazione sull’origine di quest’ultimo documento, che naturalmente si riferisce all’elaborato nazionale (ADI), può fungere da spunto di riflessione per la comprensione del

---

<sup>78</sup> Art. 2, comma 3, d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 117

<sup>79</sup> Cfr. Carlo Scuderi, “E-government, perché la digitalizzazione della PA in Italia stenta a decollare” *Center of Cyber Security and International Relations Studies CCSIRS*– Università degli studi di Firenze, Dicembre 2018, 3-10

[https://www.cssii.unifi.it/upload/sub/2018\\_Scuderi.pdf](https://www.cssii.unifi.it/upload/sub/2018_Scuderi.pdf)

<sup>80</sup> Arnaldo Militello, “Alcune riflessioni sulla riorganizzazione del Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) e sulla trasformazione in DigitPA”, *Amministrativamente* - Rivista elettronica di diritto e della pratica delle amministrazioni pubbliche dell’Università degli studi di Roma “Foro Italico”, 2, Febbraio 2010, 1-7

<http://amministrativamente.com/index.php/formez/article/viewFile/10409/9631>

<sup>81</sup> Luca De Pietro e Maria Antonietta Sanna Artizzu, “Il Percorso dell’Agenda Digitale Italiana” *Formez PA*, Dicembre 2017, 3-8

[http://egov.formez.it/sites/all/files/agenda\\_digitale\\_italiana.pdf](http://egov.formez.it/sites/all/files/agenda_digitale_italiana.pdf)

<sup>82</sup> Art. 22 “*Soppressione DigitPA, dell’Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione, successione dei rapporti e individuazione delle effettive risorse umane e strumentali*”, Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83

<sup>83</sup> Marzio Bartoloni, “Arriva l’Agenzia per l’Italia Digitale” *Il Sole 24 ore*, Giugno 16, 2012 <https://st.ilssole24ore.com/art/tecnologie/2012-06-16/arriva-agenzia-litalia-digitale105056.shtml?uuiid=AbXPNKtF>

<sup>84</sup> Cfr. Piano eEurope2002

profondo riguardo e debito che l'Italia detiene nei confronti dell'Europa: dei suoi sette punti strategici, del programma presentato il 19 maggio 2010, oltre che dell'esistente divario digitale e di stabilità che allontana le due realtà<sup>85</sup>.

Un percorso costellato da sfide su più fronti che rimandano alla realizzazione di vantaggi socio-economici per una crescita collegiale, che sia entro il 2020 attiva, "*inclusiva, solidale e sostenibile*"<sup>86</sup>. Questo servendosi in maggior misura dell'allestimento tecnologico che fa del mercato digitale unico, dell'interoperabilità<sup>87</sup> scortata da idonei standard<sup>88</sup>, della sicurezza<sup>89</sup> delle reti e della banda larga, insieme alla ricerca, all'innovazione e all'alfabetizzazione culturale supportata dalle ITC, i sostegni e parallelamente i punti di partenza, all'agevolazione del cittadino, delle pubbliche amministrazioni e delle imprese del così detto terzo settore<sup>90</sup>. Un tracciato quello europeo che l'Italia concepisce solo due anni più tardi con l'istituzione formale della sua Agenda il 1° marzo 2012, a seguito del Decreto legge n. 5/2012, affrontando obiettivi come la connettività, la defiscalizzazione, la digitalizzazione dei servizi e del commercio in rete, spingendo al cambiamento ma anche reinterpretando e prescrivendo il tema delle prestazioni, delle comunicazioni e del trattamento dei documenti elettronici.

La maggior parte degli obiettivi<sup>91</sup> attribuiti a AGID ricalcano quelli di "*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*"<sup>92</sup> anche se nello specifico essa "*detta indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di*

---

<sup>85</sup> Art. 14-bis, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (norma inserita con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179) "*1. L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana, in coerenza con gli indirizzi dettati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato, e con l'Agenda digitale europea. AgID, in particolare, promuove l'innovazione digitale nel Paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia. Essa presta la propria collaborazione alle istituzioni dell'Unione europea e svolge i compiti necessari per l'adempimento degli obblighi internazionali assunti dallo Stato nelle materie di competenza*".

<sup>86</sup> Gianpasquale Preite e Federica Epifani, "Agenda Digitale. Nuovi modelli di governance territoriale" *Ricerche sul Salento - Placetelling. Collana di Studi Geografici sui luoghi e sulle loro rappresentazioni*, 1 (2018), 451 [https://www.academia.edu/38192351/Agenda\\_Digitale\\_Nuovi\\_modelli\\_di\\_governance\\_territoriale\\_pdf](https://www.academia.edu/38192351/Agenda_Digitale_Nuovi_modelli_di_governance_territoriale_pdf)

<sup>87</sup> Commissione europea, "Un'agenda digitale europea" (COM (2010) 245 f/2), Agosto 26, 2010, 3

<sup>88</sup> Claudia Cencetti, *Cybersecurity: Unione europea e Italia prospettive a confronto* (Roma: Nuova Cultura Editore, 2014), 33

<sup>89</sup> Commissione europea "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura" (COM (2010) 673), Novembre 22, 2010

<sup>90</sup> Cfr. Alessandro Capocchi, "Il processo di e-government: le esperienze in corso in Italia e in Gran Bretagna" *Azienda Pubblica*, 4-5 (Milano: Maggioli Editore, 2002): 539-556

<sup>91</sup> [https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Decreto\\_8marzo2013.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Decreto_8marzo2013.pdf)

<sup>92</sup> Art. 117, comma 1 lettera r), Costituzione della Repubblica Italiana [https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo\\_numero\\_articolo=117](https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo_numero_articolo=117)

omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard, anche di tipo aperto, per la piena interoperabilità e cooperazione applicativa tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione e tra questi e i sistemi dell'Unione Europea, assicura l'omogeneità tecnica dei sistemi informativi pubblici destinati ad erogare servizi ai cittadini ed alle imprese, garantendo livelli omogenei di qualità e fruibilità sul territorio nazionale, nonché la piena integrazione a livello europeo, alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica, anche mediante l'accelerazione della diffusione delle Reti di nuova generazione (NGN), supporta e diffonde le iniziative in materia di digitalizzazione dei flussi documentali delle amministrazioni, ivi compresa la fase della conservazione sostitutiva, accelerando i processi di informatizzazione dei documenti amministrativi e promuovendo la rimozione degli ostacoli tecnici che si frappongono alla realizzazione dell'amministrazione digitale e alla piena ed effettiva attuazione del diritto all'uso delle tecnologie<sup>93</sup>". Tra le responsabilità rintracciate, essenziale permane la riprogettazione dei processi operativi per sopperire alle carenze culturali<sup>94</sup>, promuovendo come già raccomandato, l'insieme delle "iniziative di alfabetizzazione informatica rivolte ai cittadini, nonché di formazione e addestramento professionale destinate ai pubblici dipendenti, anche mediante intese con la Scuola Superiore della pubblica amministrazione e il Formez, e il ricorso a tecnologie didattiche innovative<sup>95</sup>". L'Agenzia, che si presenta come una tenace proiezione del superamento della frammentarietà delle responsabilità avvertita sul territorio nazionale, ravvisa dall'interno una minimizzazione del suo ruolo di dominio, "oscurato" dall'impegnativa Agenda Digitale e dal medesimo atto di nascita. Esso ne affida le attività amministrative, contrattuali e di beni e servizi, alla società di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze CONSIP S.p.A., e quelle invece di

---

<sup>93</sup> Art. 4, comma 1, lettere e), f), i) j), DPCM 8 gennaio 2014 "Approvazione dello Statuto dell'Agenzia per l'Italia Digitale" (GU n. 37 del 14-2-2014)

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=4&art.versione=1&art.codiceRedazionale=14A01008&art.dataPubblicazioneGazzetta=2014-02-14&art.idGruppo=0&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=1](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=4&art.versione=1&art.codiceRedazionale=14A01008&art.dataPubblicazioneGazzetta=2014-02-14&art.idGruppo=0&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=1)

<sup>94</sup> Carla Spinelli, "Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze" *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* 147, 4 (Roma, Ediesse Editore, 2019): 149-150

[https://www.ediesseonline.it/wp-content/uploads/2019/04/RGL-Quaderno-4-2019\\_DEFINITIVO.pdf](https://www.ediesseonline.it/wp-content/uploads/2019/04/RGL-Quaderno-4-2019_DEFINITIVO.pdf)

<sup>95</sup> Art. 20, comma 3, lettera f) Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=6&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=12A08941&art.idArticolo=20&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2012-08-11&art.progressivo=0](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=6&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=12A08941&art.idArticolo=20&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2012-08-11&art.progressivo=0)

“misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti pubblici<sup>96</sup>”, al fine di contrastare la corruzione, all’ANAC. Ferma restando la competenza dell’Agenzia di esprimere pareri obbligatori e non vincolanti sulla validità della procedure tecnico-economiche bandite dalla società per azioni<sup>97</sup>, sarà quest’ultimo organismo nel suo ruolo imparziale a svolgere l’istruttoria di proscioglimento<sup>98</sup>, così come anche toccherà ad ANAC concentrare la sua missione a tutela della trasparenza, con accertamenti di prevenzione, redazione di pareri etc., collaborando anche all’elaborazione delle Linee Guida per un corretto affidamento e gestione dei contratti informatici<sup>99</sup>.

Dal punto di vista organizzativo gli apparati che compongono l’Agenzia la vedono rappresentata<sup>100</sup> dal Direttore Generale, che riceve ed è responsabile per conto del Presidente del Consiglio, o da un suo delegato dell’attuazione, delle direttive, dell’interazione con le entità decentrate sul territorio<sup>101</sup> e della comunicazione con il Comitato d’indirizzo; un secondo settore che provvede a curare, secondo modalità strategiche, l’evoluzione del Sistema informatico della Pubblica Amministrazione<sup>102</sup>. Sull’intera osservanza delle disposizioni di

---

<sup>96</sup> In origine in carico alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)

[https://www.performance.gov.it/system/files/LineeGuidaeRifNorm/LG\\_performanceindividuale\\_20191220.pdf](https://www.performance.gov.it/system/files/LineeGuidaeRifNorm/LG_performanceindividuale_20191220.pdf)

<sup>97</sup> Marta Ziliani, “Verso un’architettura digitale unica e sicura per la PA: il ruolo di Agid e Consip” *Luiss law review* 2, (2017): 85-86

<https://lawreview.luiss.it/files/2016/09/Numero-integrale-5.pdf>

<sup>98</sup> Alessandro Giardetti. *Il modello Consip. Evoluzione e funzioni della centrale di committenza nazionale* (Vicalvi: Key Editore, 2005), 18-20

<sup>99</sup> Agid.gov – ANAC e AgID: vigilanza sui contratti pubblici di beni e servizi ICT

<sup>100</sup> Art. 21, comma 3, decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 “*Il Direttore generale è il legale rappresentante dell’Agenzia, la dirige e ne è responsabile. Resta in carica tre anni*”

<sup>101</sup> Art. 8 comma 4 lettera e) del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 “*definizione, tramite una apposita convenzione da stipularsi tra il ministro competente e il direttore generale dell’agenzia, degli obiettivi specificamente attribuiti a questa ultima, nell’ambito della missione ad essa affidata dalla legge; dei risultati attesi in un arco temporale determinato; dell’entità e delle modalità dei finanziamenti da accordare all’agenzia stessa; delle strategie per il miglioramento dei servizi; delle modalità di verifica dei risultati di gestione; delle modalità necessarie ad assicurare al ministero competente la conoscenza dei fattori gestionali interni all’agenzia, quali l’organizzazione, i processi e l’uso delle risorse*”.

<sup>102</sup> Art. 21, comma 4 decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 “*Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro delegato, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, è approvato lo statuto dell’Agenzia entro 45 giorni dalla nomina del Direttore generale, in conformità ai principi e criteri direttivi previsti dall’articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in quanto compatibili con il presente decreto. Lo Statuto prevede che il Comitato di indirizzo sia composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, un rappresentante del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, un rappresentante del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, un rappresentante del Ministero dell’economia e finanze e due rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata. I rappresentanti partecipano al Comitato di indirizzo senza oneri a carico della finanza*

legge, regolamenti e norme statutarie, vigila il Collegio dei revisori, terza dotazione di questa situazione ancora “di partenza” che assisterà ad un notevole rafforzamento della posizione di AGID a partire dal 2015 con la *Strategia banda larga* (Sistema Pubblico di Connettività), la *Strategia Italiana per la crescita digitale 2014-2020* e dal 2016 soprattutto, con le singolari attribuzioni del d.lgs. n. 179/2016 al CAD. Gli interventi toccheranno prevalentemente<sup>103</sup> lo spostamento del patrocinio del monitoraggio e del coordinamento informatico dell'amministrazione, spettante alla Presidenza del Consiglio, nelle mani dell'ente, stabilizzando da un piano di dibattito a un'effettiva esecutorietà operativa e di diritto<sup>104</sup>, i servizi di identificazione (SPID), l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), gli open data, i pagamenti elettronici (PagoPA)<sup>105</sup> e ancora sanità, giustizia e cultura digitale. Trattare del miglioramento dei servizi<sup>106</sup> e dell'ideazione di infrastrutture che ne riducano i costi, significa per AGID ragionare nell'ottica del principio “digital first<sup>107</sup>” anche come

---

*pubblica. Con lo statuto sono altresì disciplinate le modalità di nomina, le attribuzioni e le regole di funzionamento del Comitato di indirizzo e le modalità di nomina del collegio dei revisori.*

<sup>103</sup> Nello Iacono e Alessandro Longo, “Agenda digitale italiana: stato dell'arte tra decreto e altre norme. Le misure avviate per la PA digitale. Il piano banda ultra larga, la strategia Italiana per la Crescita Digitale, Il nuovo CAD. Il Piano triennale per l'informatica della PA. Ecco come sta per cambiare l'Italia grazie alla spinta politica nell'innovazione (aggiornamenti in progress: ultimo 6 giugno 2017)” *Agenda Digitale.eu*, Settembre 15, 2012 <https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/agenda-digitale-italiana-lo-stato-dell-arte-tra-decreto-e-altre-norme/>

<sup>104</sup> Art. 8 “*Connettività alla rete Internet negli uffici e luoghi pubblici*”, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (norma inserita con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179) “*I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, favoriscono, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, la disponibilità di connettività alla rete Internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi pubblici, in particolare nei settori scolastico, sanitario e di interesse turistico, anche prevedendo che la porzione di banda non utilizzata dagli stessi uffici sia messa a disposizione degli utenti attraverso un sistema di autenticazione tramite SPID, carta d'identità elettronica o carta nazionale dei servizi, ovvero che rispetti gli standard di sicurezza fissati dall'Agid. 2. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, mettono a disposizione degli utenti connettività a banda larga per l'accesso alla rete Internet nei limiti della banda disponibile e con le modalità determinate dall'AgID*”.

<sup>105</sup> Art. 5, comma 1, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (norma inserita con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179) “*I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, sono obbligati ad accettare, tramite la piattaforma di cui al comma 2, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micro-pagamenti, quelli basati sull'uso del credito telefonico. Resta ferma la possibilità di accettare anche altre forme di pagamento elettronico, senza discriminazione in relazione allo schema di pagamento abilitato per ciascuna tipologia di strumento di pagamento elettronico come definita ai sensi dell'articolo 2, punti 33), 34) e 35) del regolamento UE 2015/751 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta*”.

<sup>106</sup> Art. 14, comma 2, (comma così modificato dall'art. 31, comma 1, lettera b), legge n. 120 del 2020) d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'Amministrazione Digitale “*Lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle regole tecniche di cui all'articolo 71. L'AgID assicura il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, con la finalità di progettare e monitorare l'evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione, favorendo l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni e migliorino i servizi erogati*”

<sup>107</sup> Art. 1, comma 1, lettera b), legge 7 agosto 2015, n. 124 “*Al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, che attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i*

“elementare cessione” dal piano analogico a quello digitale. Una dottrina da non affrontare con negligenza, ma con l’aiuto di risolutivi tasselli che sono Standard, Guide Tecniche e Regole<sup>108</sup>, inderogabili per la piena applicazione del Codice.

### **1.5 Linee d’orientamento**

E’ partendo dal presente che si può agevolmente ripercorrere la sequenza normativa di “Regole” avvicinandosi, in cui AgID, “*previa consultazione pubblica da svolgersi entro il termine di trenta giorni, sentiti le amministrazioni competenti e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, nonché acquisito il parere della Conferenza unificata*<sup>109</sup>”, ha il compito di emanare e adottare “*Linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo [...] efficaci dopo la loro pubblicazione nell’apposita area del sito Internet istituzionale [...] aggiornate o modificate con la procedura di cui al primo periodo*<sup>110</sup>”.

La legislazione corrente pone a diffusa fruizione e consultazione, nella sezione dedicata del sito governativo, *Linee Guida*<sup>111</sup> che interessano l’identità digitale<sup>112</sup>, la firma elettronica

---

*documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell’accesso ai servizi della persona, riducendo la necessità dell’accesso fisico agli uffici pubblici, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, di seguito denominato “CAD”, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [...] ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione per la piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale” (digital first) , nonché l’organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione”.*

<sup>108</sup> Cfr. Carmela Leone, “Il principio “digital first”: obblighi e diritti in capo all’amministrazione e a tutela del cittadino” *Giustamm Rivista di diritto pubblico* 6, 2016

<https://www.giustamm.it/ga/id/2016/6/5259/d>

<sup>109</sup> Art. 71, comma 1, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 85 Codice dell’Amministrazione Digitale

[https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2018-09-28/\\_rst/capo7\\_art71.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2018-09-28/_rst/capo7_art71.html)

<sup>110</sup> Art. 71, comma 1, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 85 Codice dell’Amministrazione Digitale

[https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2018-09-28/\\_rst/capo7\\_art71.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2018-09-28/_rst/capo7_art71.html)

<sup>111</sup> <https://www.agid.gov.it/it/linee-guida>

<sup>112</sup> Con Determinazione n. 157 del 23 marzo 2020, AgID ha emanato linee guida contenenti *Regole tecniche per la sottoscrizione elettronica dei documenti ai sensi dell’art. 20 del CAD*

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida\\_per\\_la\\_sottoscrizione\\_elettronica\\_di\\_documenti\\_ai\\_sensi\\_dellart.20\\_del\\_cad.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_per_la_sottoscrizione_elettronica_di_documenti_ai_sensi_dellart.20_del_cad.pdf)

qualificata<sup>113</sup>, l'acquisizione e il riuso di software per le pubbliche amministrazioni<sup>114</sup>, i dati pubblici<sup>115</sup>, la continuità operativa<sup>116</sup>, i cloud<sup>117</sup>, la sanità digitale<sup>118</sup>, la gestione documentale<sup>119</sup>, tutto in accordo con ciò che concerne il difficile trattamento del documento informatico. Un appellativo quello assegnato per quest'ultima materia che divulga oggi un propositivo invito e fiducia nel futuro, come “quadro sinottico”, definito da AGID stessa, di “obiettivi e azioni chiave” in appoggio e coerenza alla disciplina dei Beni culturali.

Guardando indietro molti sono stati gli ostacoli incontrati in quello che si è precedentemente definito il “semplice” passaggio dalla carta al supporto immateriale, un canale dai vantaggi economici, ambientali, temporali e produttivi che fanno di questa “intangibilità” un mero e ingannevole ideale, da affiancare ad un'organizzazione precisa e ad altrettante inequivocabili regole. Un processo dunque graduale di non facile lettura, quello che ha portato all'odierna unificazione dei dettami preesistenti, che ha assistito alla metamorfosi dei documenti oltre che seguendo il “Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia di documentazione amministrativa<sup>120</sup>” e il “Codice dell'amministrazione digitale”, anche osservando DPCM più caratterizzanti come quello del 22 febbraio 2013 “Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e

---

<sup>113</sup> Con Determinazione n. 121 del 17 maggio 2019 poi rettificata in Determinazione n. 147/2019, AgID ha emanato linee guida contenenti “Regole Tecniche e Raccomandazioni afferenti a generazione di certificati elettronici qualificati, firme digitali e sigilli elettronici qualificati e validazioni temporali elettroniche qualificate” [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/regole\\_tecniche\\_e\\_raccomandazioni\\_v1.1\\_0.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/regole_tecniche_e_raccomandazioni_v1.1_0.pdf)

<sup>114</sup> Le “Linee guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni” sono in vigore dal 9 maggio 2019, come riportato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 119 del 23 maggio 2019.

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs\\_publicata.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs_publicata.pdf)

<sup>115</sup> Le “Linee guida dell'indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi” sono in vigore dal come riportato in Gazzetta ufficiale Serie Generale n. 98 del 24 aprile 2019. [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida\\_ipa.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_ipa.pdf)

<sup>116</sup> “Linee guida per il disaster recovery delle pubbliche amministrazioni” ai sensi del c. 3, lettera b) dell'art. 50bis del Codice dell'Amministrazione Digitale, aggiornamento del 2013.

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida/linee-guida-dr.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida/linee-guida-dr.pdf)

<sup>117</sup> “Caratterizzazione dei sistemi cloud per la Pubblica Amministrazione”

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida/sistemi\\_cloud\\_pa.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida/sistemi_cloud_pa.pdf)

<sup>118</sup> DPCM 29 settembre 2015, n. 178, “Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico”. [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida/dpcm\\_178\\_2015.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida/dpcm_178_2015.pdf)

<sup>119</sup> Cfr. Agenzia per l'Italia Digitale (gestione ex DigitPA), “Linee guida per la marcatura dei documenti normativi secondo gli standard normeinrete”, ed. Maria Pia Giovannini, Monica Palmirani, Enrico Francesconi (Firenze: European Press Academy Publishing EPAP, 2012), 216

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida/linee\\_guida\\_marcatura\\_documenti\\_normativi\\_0.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida/linee_guida_marcatura_documenti_normativi_0.pdf)

<sup>120</sup> [https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2000\\_0445.htm](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2000_0445.htm)

*digitali*<sup>121</sup>”, del 3 dicembre 2013 “*Regole tecniche per il protocollo informatico*<sup>122</sup>”, e ancora della medesima data, “*Regole tecniche in materia di sistema di conservazione*<sup>123</sup>”, che hanno accompagnato il declino degli archivi fisici a favore di quelli informatici nell’era della nuova consultabilità (un momento scortato dall’emanazione da parte dell’Agenzia dei conservatori attivi).

Concorrono con questi la Circolare n. 60/2013 su “*Formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le pubbliche amministrazioni*<sup>124</sup>”, il Regolamento UE eIDAS n. 910/2014<sup>125</sup> in “*materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transizioni elettroniche nel mercato interno*<sup>126</sup>”, e la Circolare n. 65/2014 “*Modalità per l’accreditamento e la vigilanza sui soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici*”, che danno seguito alla tessera finale del mosaico sul trattamento dei documenti informatici: il DPCM 13 novembre 2014 “*Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici, nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni*<sup>127</sup>”.

Un insieme di provvedimenti quelli ricordati, che stratificandosi negli anni, hanno influito in maggiore o minore misura al processo di transizione, plasmando nuovi contributi e strade perseguibili dal legislatore<sup>128</sup>.

---

<sup>121</sup>[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/leggi\\_decreti\\_direttive/dpcm\\_22\\_febbraio\\_2013\\_-\\_nuove\\_regole\\_tecniche.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/leggi_decreti_direttive/dpcm_22_febbraio_2013_-_nuove_regole_tecniche.pdf)

<sup>122</sup>[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/leggi\\_decreti\\_direttive/dpcm\\_3-12-2013\\_protocollo.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/leggi_decreti_direttive/dpcm_3-12-2013_protocollo.pdf)

<sup>123</sup> Patrizia Gentili, “Genesi e novità delle nuove linee guida” *Procedamus. Procedimenti amministrativi delle Università degli Studi, progetto di formazione-intervento per le università e gli enti di ricerca*, p. 4 <https://www.procedamus.it/images/slides/2021/GentiliProcedamus.pdf>

<sup>124</sup> Circolare del 23 gennaio 2013

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/circolari/circolare\\_60\\_2013\\_segnetura\\_protocollo\\_informativo\\_-\\_rev\\_aipa\\_n.28-2001.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/circolari/circolare_60_2013_segnetura_protocollo_informativo_-_rev_aipa_n.28-2001.pdf)

<sup>125</sup> Abroga la direttiva 1999/93/CE ed è attivo dal 1 luglio 2016

<sup>126</sup> Giovanni Manca, “Regolamento eIDAS, obiettivi e stato della diffusione. Il Regolamento eIDAS ha modificato lo scenario digitale, dei servizi di recapito certificato (simili alla PEC) e di una particolare conservazione che è denominata Conservazione dei dati per un lungo periodo. Il punto su obiettivi, impatti sul mercato e diffusione” *AgendaDigitale.eu*, Luglio 24, 2020

<https://www.agendadigitale.eu/documenti/identita-e-firma-digitale-il-punto-sul-regolamento-eidas-obiettivi-e-stato-della-diffusione/>

<sup>127</sup> Decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 8 del 12 gennaio 2015 [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/leggi\\_decreti\\_direttive/dpcm\\_13\\_11\\_2014\\_regole\\_tecniche\\_documento\\_informativo.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/leggi_decreti_direttive/dpcm_13_11_2014_regole_tecniche_documento_informativo.pdf)

<sup>128</sup> Art. 44 “Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici”, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell’Amministrazione Digitale “1. Il sistema di gestione informatica dei documenti delle pubbliche

Molti concetti centrali sono stati nel tempo attualizzati e chiariti, come ad esempio la definizione di documento informatico<sup>129</sup>, la nozione di originale, copia, e duplicato<sup>130</sup>, i modelli organizzativi di ruoli, responsabilità e professionalità da assumere nei pubblici sistemi di gestione e conservazione<sup>131</sup>, insieme a quelle posizioni rivelatesi man mano insufficientemente “risolutive”<sup>132</sup> (come le potenzialità della firma elettronica<sup>133</sup>, sostituite da alternative e altrettanto abilitate operazioni<sup>134</sup>).

---

*amministrazioni, di cui all'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è organizzato e gestito, anche in modo da assicurare l'indicizzazione e la ricerca dei documenti e fascicoli informatici attraverso il sistema di cui all'articolo 40-ter nel rispetto delle Linee guida. 1-bis. Il sistema di gestione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni è gestito da un responsabile che opera d'intesa con il dirigente dell'ufficio di cui all'articolo 17 del presente Codice, il responsabile del trattamento dei dati personali di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ove nominato, e con il responsabile del sistema della conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza. Almeno una volta all'anno il responsabile della gestione dei documenti informatici provvede a trasmettere al sistema di conservazione i fascicoli e le serie documentarie anche relative a procedimenti non conclusi. 1-ter. Il sistema di conservazione dei documenti informatici assicura, per quanto in esso conservato, caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità, secondo le modalità indicate nelle Linee guida. 1-quater. Il responsabile della conservazione, che opera d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali, con il responsabile della sicurezza e con il responsabile dei sistemi informativi, può affidare, ai sensi dell'articolo 34, comma 1-bis, lettera b), la conservazione dei documenti informatici ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrono idonee garanzie organizzative, e tecnologiche e di protezione dei dati personali. Il responsabile della conservazione della pubblica amministrazione, che opera d'intesa, oltre che con i responsabili di cui al comma 1-bis, anche con il responsabile della gestione documentale, effettua la conservazione dei documenti informatici solo quando previsto all'art. 34, comma 1-bis”*

<sup>129</sup> Tiziano Tessaro. *La redazione degli atti amministrativi del comune dopo l'armonizzazione contabile. Principi e tecniche*, (Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, 2015), 314

<sup>130</sup> Stefania Piovesan e Tiziano Tessaro. *La riforma Madia del procedimento amministrativo*, (Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, 2015), 130

<sup>131</sup> Andrea Lisi, “Il documento informatico ha finalmente le sue regole e adesso vanno rispettate. Dopo averle richieste con insistenza, finalmente il documento informatico ha le sue regole tecniche e non possiamo che rallegrarcene. Nella Gazzetta Ufficiale del 12 gennaio è stato infatti pubblicato l'atteso (da più di tre anni!) DPCM contenente le Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni. Proviamo ora a riflettere sull'impatto del decreto appena pubblicato nelle strategie di digitalizzazione di pubbliche amministrazioni e imprese” *ForumPa.it*, Gennaio 14, 2015 <https://www.forumpa.it/pa-digitale/il-documento-informatico-ha-finalmente-le-sue-regole-e-adesso-vanno-rispettate/>

<sup>132</sup> Francesca Delneri, “Il documento amministrativo informatico: un cammino per approssimazione. Criticità e risposte possibili, tra normativa e prassi, dalla formazione alla conservazione” *JLIS.it: Italian Journal of Library, Archives and Information Science. Rivista italiana di biblioteconomia, archivistica e scienza dell'informazione* 8, 3 (2017): 26-38

file:///C:/Users/Administrator/Downloads/Dialnet-IIDocumentoAmministrativoInformatico-6119079%20(1).pdf

<sup>133</sup> Cfr. Art. 10 “Forma ed efficacia del documento informatico” DPR 28 dicembre 2000 Testo Unico della Documentazione Amministrativa

<sup>134</sup> Art. 3, comma 4 DPCM 13 dicembre 2014 “*Nel caso di documento informatico formato ai sensi del comma 1, lettera a) , le caratteristiche di immodificabilità e di integrità sono determinate da una o più delle seguenti operazioni: a) la sottoscrizione con firma digitale ovvero con firma elettronica qualificata; b) l'apposizione di una validazione temporale; c) il trasferimento a soggetti terzi con posta elettronica certificata con ricevuta completa; d) la memorizzazione su sistemi di gestione documentale che adottino idonee politiche di sicurezza; e) il versamento ad un sistema di conservazione”.*

Il lungo e interminabile processo di normazione giunge oggi a costituire quelle che sono le “Linee guida su formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici” adottate da AgID ai sensi dell’art. 71 del CAD, come atto di regolamentazione avente carattere vincolante, azionabile davanti al giudice amministrativo in caso di violazione delle prescrizioni ivi contenute. Pubblicate sul sito istituzionale il 10 settembre 2020 e comunicate nella Gazzetta Ufficiale del 19 ottobre 2020, la loro esecuzione prevista per il 7 giugno 2021, è stata ritardata nel mese di maggio al 1 gennaio 2022 per motivi che, come si avrà modo di illustrare più avanti, riguardano il doveroso perfezionamento di alcuni errori manifesti.

Il documento che ovunque si legge ambire ad essere un esteso<sup>135</sup> “unicum” di agevolazione, abroga le regole di carattere generale<sup>136</sup> del DPCM 13 dicembre 2014 e quelle in materia di sistema di conservazione, che stabilivano modalità, responsabilità, tipologie di formati e standard, di cui servirsi sia per la produzione di documenti che di metadati<sup>137</sup>, trattenendone e aggregandone contestualmente delle altre.

---

<sup>135</sup> Art. 2, comma 2 e 3, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell’amministrazione digitale “Le disposizioni del presente Codice si applicano: a) alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le partorite di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse; c) alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b)” e “Le disposizioni del presente Codice e le relative Linee guida concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al Capo III, la riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 42 e 44, il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche di cui all’art. 3-bis e al Capo IV, l’identità digitale di cui agli articoli 3-bis e 64 si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto”

<sup>136</sup> Specifica le regole per la corretta gestione da parte delle pubbliche amministrazioni ma, ai sensi dell’art. 2, comma 3 del CAD si applicano anche ai privati

<sup>137</sup> Cfr. Stefano Cariolato, *Mondo senza storia? L'informazione digitale è volatile: essa può far scomparire la nostra cultura ma la sua conservazione può salvarci*, (Youcanprint Editore, 2019), 568

## 2. L'ANALISI

### *2.1 Introduzione, strumenti di lettura e disposizioni comuni*

Il primo dei quattro capitoli che formano il nuovo regolamento, intitolato *Introduzione, strumenti di lettura e disposizioni comuni*, avvia e concretizza anzitutto il duplice e sostanziale scopo dell'emanazione del nuovo documento; un necessario aggiornamento e superamento delle precedenti regole tecniche pubblicate nel 2014, sulla base dell'articolo n. 71 del Codice dell'Amministrazione digitale (CAD)<sup>138</sup>, inerenti la “formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici”<sup>139</sup>. Il traguardo è arricchito della volontà di andare parallelamente a incorporare il moderno apparato costituitosi, in un unico ed inedito documento che comprenda altresì l'insieme delle regole tecniche e delle circolari interne, emanate in materia di documentazione digitale. Una tale revisione burocratica ma anche organizzativa, sembra dunque porsi l'obiettivo di raggiungere un soddisfacente unicum normativo rassomigliante un moderno codice, che mantenga i medesimi soggetti di indirizzo delle precedenti deliberazioni<sup>140</sup>, ma sia contemporaneamente in grado di dominare i vari ambiti di attuazione indicati nella titolazione, confacentemente alla disciplina vigente in materia di Beni culturali<sup>141</sup>. L'autorevolezza delle linee guida ideate e adottate da AgID, è accreditata dall'ampio margine di applicazione di queste a quella che è la

---

<sup>138</sup> L'art. 71, comma 1, del CAD prevede che “L'AgID previa consultazione pubblica da svolgersi entro il termine di trenta giorni, sentiti le amministrazioni competenti e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, nonché acquisito il parere della Conferenza unificata, adotta Linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del presente Codice. Le Linee guida divengono efficaci dopo la loro pubblicazione nell'apposita area del sito Internet istituzionale dell'AgID e di essa ne è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Le Linee guida sono aggiornate o modificate con la procedura di cui al primo periodo”.

<sup>139</sup> DPCM 13 novembre 2014, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 8 del 12 gennaio 2015

<sup>140</sup> L'art. 2 comma 4 del DPCM 13 novembre 2014 definisce l'ambito di applicazione delle “Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione, validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione, conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni” alle pubbliche amministrazioni, definite nello specifico dall'art. 1, comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (nel rispetto del riparto di competenza di cui l'art. 117 della Costituzione), e ai privati ai sensi dell'art. 3 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445

<sup>141</sup> L'AgID e il Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo hanno sottoscritto un accordo e avviato una collaborazione per garantire un'implemento della digitalizzazione dell'attività amministrativa, oltre che una corretta conservazione dei documenti digitali della PA. A tale proposito si veda l'art. 23-ter, comma 4, del d.lgs. n.82 del 7 marzo 2005 del CAD, in cui si chiarifica che “in materia di formazione, gestione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, le Linee guida sono definite anche sentite il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo”

totalità delle amministrazioni pubbliche sul territorio italiano, definite dettagliatamente dall'articolo n. 1 comma 2, del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001<sup>142</sup>, e alle quali si sommano le autorità di sistema portuale, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, oltre che i gestori di pubblici servizi, società che svolgono servizi di pubblico interesse<sup>143</sup>, fino alla categoria delle società a controllo pubblico<sup>144</sup>.

La normativa, per il suo carattere generale e massificante, non tralascia inoltre di puntualizzare l'impiego della disciplina attinente il documento digitale, la firma elettronica, i servizi fiduciari, la riproduzione e conservazione dei dati, il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche, ove non diversamente previsto dalla legge (e dove non si producano inoltre nuove e gravose ingerenze per la pubblica amministrazione), anche a quei soggetti privati<sup>145</sup> preposti all'esercizio di attività amministrative, a riprova del tentativo di trasformare la pubblica amministrazione in un'attività di diritto comune.

Dopo aver chiarito il quadro più propriamente soggettivo cui il testo si rivolge, quest'ultimo procede ad inquadrare gli ambiti oggettivi di attribuzione e influenza composti da ventidue articoli con relativi commi, sempre individuabili tra le pagine del medesimo Codice. Le innovazioni di carattere tecnico e metodologico si inseriscono dapprima nelle argomentazioni già trattate dagli articoli n. 20 *Validità ed efficacia probatoria dei documenti informativi*<sup>146</sup>, ad esclusione delle norme di generazione, apposizione e verifica della firma elettronica, e numero 21, che prospetta specifiche disposizioni *relative ai documenti*

---

<sup>142</sup> L'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 in cui “*per pubbliche amministrazioni si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato, ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organizza della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto, continuano ad applicarsi anche al CONP*”.

<sup>143</sup> L'ambito di applicazione è maggiormente chiarito dall'art. 2 comma 2, lettera a-b- del d.lgs. n. 82 del 2005 del CAD

<sup>144</sup> Definite tali nel d. lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, ad esclusione delle società quotate indicate nel medesimo articolo

<sup>145</sup> In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 2 comma 3 del Codice dell'Amministrazione Digitale, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82

<sup>146</sup> Art. 20 d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'Amministrazione Digitale

*informatici, sottoscritti con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale*<sup>147</sup>. Ulteriori sfere di interesse annoverano in aggiunta il trattamento delle copie mediante qualunque formato e genere<sup>148</sup>, l'impianto e l'iter di protocollazione<sup>149</sup>, la conservazione ed esibizione del documento informatico<sup>150</sup>, giungendo fino all'annessione del valore giuridico del documento<sup>151</sup> e ai delicatissimi settori di trasmissione<sup>152</sup>, segretezza<sup>153</sup>, sicurezza<sup>154</sup> e accesso<sup>155</sup>.

Al termine del dettagliato elenco di entità e articoli assoggettati dalla nuova dottrina, il testo giunge ad evidenziare a cosa i nuovi atti di disciplinamento vincolante<sup>156</sup> andranno a sostituirsi in modo irrevocabile dal 7 giugno 2021, giorno calcolato sulla base del lasso di tempo di duecentosettanta giorni intercorsi dalla data di entrata in vigore dell'atto, assieme alla sua antecedente pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Così come verificatosi per il principio dell'univoco utilizzo, è perseguita dal testo in modo

---

<sup>147</sup> Art. 21 CAD, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 in cui si specifica che un documento avente una firma elettronica apposta “*soddisfa il requisito della forma scritta e sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità*”.

<sup>148</sup> Di ciò tratta l'art. 22 commi 2 e 3, che sottolinea come l'efficacia probatoria (ove non espressamente disconosciuta) delle copie sviluppate coerentemente ai documenti originali, è acquisibile se tali copie sono ritenute conformi da una personalità addetta (un notaio o un altro pubblico ufficiale incaricato), alle regole tecniche dell'art. 71 e a tutte le componenti contenute nel documento analogico di partenza (secondo l'art. 23). Successivi articoli dove è regolato il trattamento della copia in relazione ad un suo utilizzo sono gli articoli 23-bis, per il quale è obbligatorio ove richiesto, conservare l'originale informatico, e da cui poi poter ottenere ulteriori duplicazioni (art. 23-ter) e l'art. 23-quater che immette all'art. 2712 l'aggettivo “informatiche”, a seguito dell'elenco di fonti di riproduzione.

<sup>149</sup> Identificato negli articoli 40 e 40-bis per i quali le pubbliche amministrazioni si occupano di formare gli originali informatici dei propri documenti, protocollando nel rispetto del decreto in materia, “*le comunicazioni che provengono da o sono inviate a domicili digitali [...] nonché le istanze e le dichiarazioni [...]*”.

<sup>150</sup> In riferimento agli art. 43 e 44 del CAD in cui sono segnalate le modalità di conservazione, i soggetti di conservazione, le piattaforme, le figure responsabili, le garanzie di conservazione e l'affidamento a soggetti esterni e garantiti, in grado di svolgere tale attività in modo conforme alla legge in materia.

<sup>151</sup> Art. 45 CAD, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, annoverato come “*Valore giuridico della trasmissione*”, garantisce la veridicità del documento trasmesso da qualsiasi amministrazione, sia che esso sia inviato con un mezzo tematico o informatico, idoneo ad accertare la sua provenienza, tale da non necessitare a seguito della trasmissione dell'originale.

<sup>152</sup> Art. 47 CAD, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 circa la *Trasmissione dei documenti tra le pubbliche amministrazioni* che avviene “*mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa*”, modalità che rende valida la comunicazione una volta verificata la sua provenienza.

<sup>153</sup> Art. 49 CAD, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 riporta disposizioni inerenti la “*segretezza della corrispondenza trasmessa per via telematica*” per cui tutte quelle informazioni che “*per loro natura o per espressa indicazione del mittente*” sono destinate ad essere rese pubbliche dagli addetti alle operazioni di trasmissione. Il comma 2 specifica inoltre che la proprietà degli atti, dati e documenti trasmessi, sono di proprietà del mittente finché non avviene la consegna al destinatario.

<sup>154</sup> L'art. 51 del CAD individua tutte le “*soluzioni tecniche idonee a garantire la protezione, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità, e la riservatezza dei dati e la continuità operativa dei sistemi e delle infrastrutture*”

<sup>155</sup> Art. 64-bis CAD, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82

<sup>156</sup> Le Linee Guida adottate da AgID, ai sensi dell'articolo 71 del CAD, hanno carattere vincolante e assumono valenza erga omnes (che nel linguaggio giuridico significa “applicabile a intere categorie di persone”). Nella gerarchia delle fonti sono dunque da considerarsi come atti di regolamentazione di natura tecnica, azionabili davanti al giudice amministrativo, in caso di trasgressione delle prescrizioni in esse contenute.

altrettanto armonico l'invalidazione delle precedenti deliberazioni, come inizialmente preventivato per le *Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici*<sup>157</sup>, all'interno del paragrafo 1.1, ma non solo.

Il nuovo regolamento punta ulteriormente ad abrogare le circolari in materia di *Formato e definizione dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le Pubbliche Amministrazioni*<sup>158</sup>, l'insieme delle *Regole tecniche in materia di sistema di conservazione*<sup>159</sup>, e infine, sempre incluse all'interno del medesimo DPCM, anche le *Regole tecniche per il protocollo informatico*<sup>160</sup>, ma stavolta in modo parziale. Quest'ultima tematica in parte trattenuta, analizza espressamente le fasi di gestione elettronica dei flussi documentali, un argomento di forte rilievo e attualità che punta oggi più di ieri, al miglioramento dell'efficienza interna degli uffici, e ad alleggerire il carico della pubblica amministrazione. Su questa impronta e alla luce del riesame, sono mantenute nozioni dispositive redatte in attuazione al TUDA<sup>161</sup>, interpretabili come radici incontrovertibili su cui posare nuove e addizionali possibilità di potenziamento della disciplina; tra queste si noti l'ampia sezione inerente "*oggetto e ambito di applicazione*"<sup>162</sup>, il cui secondo comma illustra le "*regole tecniche, criteri e specifiche [...] previste nelle operazioni di registrazione e segnatura di protocollo*", secondo le quali resta legittimo l'obbligo alla protocollazione per le comunicazioni provenienti o inviate da domicili digitali conformi<sup>163</sup>, la resa del trattamento dei procedimenti tramite opportuni servizi di interoperabilità e integrazione<sup>164</sup>, e le deliberazioni sulla trasmissibilità autorizzata mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione

---

<sup>157</sup> Contenute nel DPCM 13 novembre 2014, ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del CAD di cui decreto legislativo n. 82 del 2005, pubblicate in via ufficiale sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 12/01/2015, pp. 6-10

<sup>158</sup> Contenute nella circolare n. 60 del 23 gennaio 2012 dell'AgID, che definisce il formato e la tipologia di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le pubbliche amministrazioni. Essa sarà sostituita nelle nuove linee-guida dall'allegato n. 6 riguardante la "Comunicazione tra AOO di documenti amministrativi protocollati".

<sup>159</sup> Contenute nel DPCM 3 dicembre 2013, ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44-bis e 71 comma 1 del CAD di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, pubblicate nel supplemento ordinario n. 20 della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale n. 59, pp. 1-44

<sup>160</sup> Contenute nel DPCM 3 dicembre 2013, ai sensi degli articoli 40-bis, 41, 47 57-bis e 71, del CAD di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, pubblicate nel supplemento ordinario n. 20 della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale n. 59, pp. 1-44

<sup>161</sup> Testo Unico sulla documentazione amministrativa d.lgs. 445/2000

<sup>162</sup> Art. 2 comma 1 del DPCM del 3 dicembre 2013

<sup>163</sup> Art. 40-bis CAD d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 circa il "*Protocollo informatico*"

<sup>164</sup> Art. 41 CAD d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 circa il "*Procedimento e fascicolo informatico*"

applicativa<sup>165</sup>.

Sono inoltre validate dalle nuove linee le nozioni di “*Funzionalità minima*”<sup>166</sup>, per la tenuta del protocollo informatico da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>167</sup> (riassumibili in registrazione<sup>168</sup>, segnatura di protocollo<sup>169</sup> e nelle operazioni di classificazione), le soluzioni circa il “*Formato*”<sup>170</sup>, ovvero circa l’utilizzo di una dicitura che racchiuda un codice identificativo dell’amministrazione, del registro e dell’area organizzativa, corredato dalla data e dal progressivo di protocollo (formato da sette cifre numeriche e rinnovato ogni anno solare<sup>171</sup>) mentre, per i documenti informatici e le PEC, sono preservati i rudimenti appartenenti alle oramai radicate “*modalità di registrazione dei documenti informatici*”<sup>172</sup>.

In conclusione è accertata e salvaguardata la conservazione della procedura di apposizione di informazioni alla categoria dei “documenti trasmessi” tramite formato XML, oltre che la loro obbligatoria sottoposizione ad una speciale revisione, aggiornamento tecnologico e aderenza a standard internazionali di settore<sup>173</sup>, fino alle annoverate specifiche “da includere nella segnatura”<sup>174</sup>. Il capitolo in oggetto prosegue la sua dissertazione di rilevanza generale, nella citazione di quelli che sono i principali riferimenti legali che hanno ispirato o meglio, normativamente dato assenso e seguito, alla nascita della nuova struttura. Stiamo parlando di quell’insieme di leggi, decreti legislativi, regolamenti e altre specifiche tipologie di linee

---

<sup>165</sup> Art. 47 CAD d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 circa la “*Trasmissione dei documenti delle pubbliche amministrazioni*”

<sup>166</sup> Art. 6 del DPCM del 31 ottobre 2000

<sup>167</sup> Art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica del 20 ottobre 1998, n. 428

<sup>168</sup> In riferimento all’art. 4 commi da 1 a 5, del decreto del Presidente della Repubblica del 20 ottobre 1998, n. 428

<sup>169</sup> In riferimento all’art. 6 commi da 1 a 5, del decreto del Presidente della Repubblica del 20 ottobre 1998, n. 428

<sup>170</sup> Art. 9 del DPCM 3 dicembre 2013

<sup>171</sup> Art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 2000, n. 445

<sup>172</sup> Art. 18 commi 1 e 5, DPCM del 3 dicembre 2013 per i quali rispettivamente “*ad ogni messaggio ricevuto o spedito da una area organizzativa omogenea corrisponde un’unica operazione di registrazione di protocollo [...] Alla registrazione di protocollo vengono associate le ricevute generate dal sistema di protocollo informatico e, nel caso di registrazione di messaggi di posta elettronica certificata spediti, anche i dati relativi alla consegna rilasciati dal sistema di posta certificata correlati al messaggio oggetto di registrazione*” e “*L’eventuale indicazione dell’ufficio utente, ovvero del soggetto, destinatario del documento va riportata nella segnatura di protocollo secondo le modalità ed i formati previsti agli articoli 20 e 21*”

<sup>173</sup> Art. 20 DPCM 3 dicembre 2013

<sup>174</sup> Art. 21 DPCM 3 dicembre 2013 per cui si sommano alle informazioni dell’art. 9 e 20 comma 1, altre informazioni minime come oggetto, mittente, il destinatario/i, indice di classificazione, indice degli allegati, informazioni sul procedimento a cui si riferisce e sul trattamento da applicare al documento. Il comma 3 prevede inoltre che “*Qualora due o più amministrazioni stabiliscano di scambiarsi informazioni non previste tra quelle definite al comma 2, le stesse possono estendere il file di cui all’art. 20, comma 1, includendo le informazioni specifiche stabilite di comune accordo, nel rispetto delle indicazioni tecniche stabilite dall’Agenzia per l’Italia digitale*”.

guida<sup>175</sup>, prese in esame da parte del tavolo di lavoro dell'AgID, tra cui si citano il *Regolamento per gli archivi di Stato*<sup>176</sup>, le *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*<sup>177</sup>, o ancora l'ambiziosa raccolta delle disposizioni in materia di documenti amministrativi e gestione dei documenti informatici che è oggi il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*<sup>178</sup>. Non è inoltre da sottovalutare la rubricazione di regolamenti Europei, che va a creare una base normativa per lo più orientata alla tutela dei diritti delle persone fisiche, in materia di sicurezza e privacy della gestione dei dati personali<sup>179</sup>; un settore certamente spinoso e oggi più che mai di fondamentale interesse anche per la criminalità, esigente per questo di un controllo metodico e una supervisione stringente, maggiore di quella che si potrebbe ricavare dall'utilizzo di fonti di rango primario.

Termina a questo punto quella che può essere definita come la prima metà della trattazione introduttiva, connessa al panorama in cui le linee guida si immettono e di cui si trovano consequenzialmente a dover tenere conto.

Dopo aver abbondantemente chiarito il quadro di applicazione ed esclusione, il testo con il punto 1.8 introduce uno dei primi snodi di riforma materializzati dal nuovo progetto. Un esordio tutt'altro che irrilevante che sta nell'aggiunta al corpo principale di sei allegati tra cui un *Glossario dei termini e degli acronimi*, specifiche inerenti i *Formati di file e riversamento*,

---

<sup>175</sup> Il testo si riferisce specificatamente alle Linee guida del 15 aprile 2019 *dell'indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi* (l'IPA elenca i domicili digitali, ovvero gli indirizzi di posta certificata o qualificata, da utilizzare per le comunicazioni, per lo scambio di informazioni e l'invio di documenti validi tra pubbliche amministrazioni, i gestori di pubblici servizi e i privati). Il secondo apparato cui si fa riferimento sono le linee guida del 6 giugno 2019 *contenenti regole tecniche e raccomandazioni afferenti la generazione di certificati qualificati, firme e sigilli elettronici qualificati e validazioni temporali elettroniche qualificate* (che individuano quali sono i requisiti da ottemperare per la convalida delle firme e i sigilli elettronici certificati, per l'autenticazione dei siti web e per la validazione temporale elettronica), terminando poi con le più recenti linee guida del 9 gennaio 2020 *sull'Accessibilità dei documenti informatici* (che contengono indicazioni rivolte alle amministrazioni per migliorare l'accessibilità degli strumenti informatici, metodologie per verificarne l'efficacia etc. per quanto concerne sia la navigazione web che l'utilizzo di quest'ultimo tramite applicazioni mobili).

<sup>176</sup> RD del 2 ottobre 1911, n. 1163

<sup>177</sup> Legge del 7 agosto 1990, n. 241

<sup>178</sup> DPR del 28 dicembre 2000, n. 445 si pone l'obbiettivo di raccogliere e coordinare le disposizioni citate nel testo, che si affollano in materia di documentazione dal 1968, cercando di favorirne una coerente interpretazione ordinata ed univoca.

<sup>179</sup> Come possono ad esempio essere il Regolamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 *relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati*, o ancora al Regolamento UE 2018/2019 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 *relativo ad un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea*.

la *Certificazione di processo*, gli *Standard e le specifiche tecniche* adoperabili, una specifica sui *Metadati*, e infine la *Comunicazione tra AOO<sup>180</sup> di Documenti Amministrativi Protocollati*, che *sostituisce la circolare 60/2012 dell'AgID*.

In vista di un approfondimento su ciascun capo, basti per ora la semplice menzione ai nuovi corpi acclusi come portatori di un interessante se pur parziale, ammodernamento contenutistico, ma soprattutto di un carattere esplicitamente strategico designato dall'amministrazione nell'inconsueta scelta di "layout". La decisione infatti di posizionare le "aggiunte" non integralmente al testo, come viceversa accade nelle cinquantuno pagine delle abolite Linee Guida del 2014, ma in una sistemazione defilata "esterna" (in un certo senso percettivamente autonoma, nonostante si mantenga la conformità al Modello di interoperabilità definito da AgID e alle tecnologie introdotte dallo stesso ente), emette una maggiore flessibilità e migliorate possibilità di revisione e riqualificazione dei contenuti nel tempo. Una logica che auspica una rielaborazione senza incondizionati stravolgimenti, e che si ripromette soprattutto di riuscire a fronteggiare in modo solerte sia le evoluzioni sul fronte burocratico, che quelle tecnologiche più incessanti e competitive, di cui è chiaro l'intera trattazione in esame è sia guida che approfondimento.

Il preludio di quello che è il nocciolo duro del complesso di norme di nuovo indirizzo, prosegue con una premessa di carattere metodologico in cui si sottolinea la scelta di prediligere di uno stile chiaro e comprensibile per la redazione del testo, che si spogli della tipica austera officiosità delle formulazioni giuridico/burocratiche, aprendosi al contrario ad un più vasto bacino di seguito e penetrazione, realizzato non soltanto per favorire la pubblica amministrazione, ma che per il privato. Su questa linea di maggiore inclusione cognitiva si indirizza l'andamento delle novità e delle implementazioni della raccolta, di cui è lo stesso contenuto del testo ad esporne la tendenza: riuscire a inglobare servilmente ogni procedura della gestione documentale, in modo certamente ampio e totalizzante, senza mai porre però il singolo elemento in un orizzonte del tutto autonomo, così da poter rappresentare in modo esaustivo le multifunzionali interdipendenze.

---

<sup>180</sup> Ad ogni registro di protocollo gestito da un Ente corrisponde una Area Organizzativa Omogenea (AOO), definita dall'articolo 50 comma 4, del D.P.R. 28 dicembre 2000, n- 445, come l'insieme di funzioni e strutture, individuate dall'amministrazione, che opera su tematiche omogenee e ce presenta esigenze di gestione della documentazione in modo unitario.

Parafrasata da questa angolazione la visione della premessa sembra voler mettere un unico accento sulla necessità di coesione e attinenza che sussiste tra i momenti di formazione, selezione, scarto e conservazione in via permanente ma in realtà, nonostante la collettiva base di origine dei quattro momenti, essi sono destinati nell'ultimo estratto del primo capitolo, ad essere suddivisi secondo le rispettive ed esclusive proprietà (stile che sarà perseguito per l'intera trattazione).

Del generico ambito della "gestione documentale" sono in conclusione prese in considerazione le attività, gli scopi, l'impatto, le finalità, e gli effetti, anche giuridici, su cui fondare coerenti metodi e prassi operative di uso non solo interno ma anche esterno, nella comprovata possibilità di governare e tenere il sistema di gestione, delegandolo a personalità terze, confacentemente ai presidi sull'efficienza, efficacia, reperibilità e sicurezza dal rischio<sup>181</sup> sia fisico, nel reale danno al documento, che materiale, sotto forma di perdita o violazione di dati sensibili.

In ragione della diversificazione posta sulle varie modalità di organizzazione, e su quella che è la motivazione di ricerca o utilizzo che il documento andrà normando, prima di entrare nel vivo dei successivi capitoli, è rapidamente reso un quadro preliminare d'insieme. Sono elencati in *primis* i tre tempi della gestione inerenti la formazione di un archivio corrente, dedito cioè alla conservazione e alla consultabilità di documenti necessari alle attività correnti, a cui segue la possibilità di una fase di stallo, nel momento in cui il documento non è più indispensabile ma formalmente e potenzialmente può ancora essere utile per finalità amministrativo-giuridiche (l'archivio di deposito), fino alla selezione di atti preposti al mantenimento duraturo, che perdendo l'originario valore giuridico-amministrativo, acquisiranno valenza storico-culturale. A ciascun ciclo si è detto, equivalgono degli obiettivi autosufficienti o dipendenti, come possono essere per l'istituzione dell'archivio quelli di qualità, efficienza, razionalità, sistematicità, accessibilità e coerenza delle regole tecniche alle esigenze e ai bisogni del lavoro quotidiano, che proprio per la loro complessità, non risultano essere esaustivi, se non correttamente perseguiti. Si legge tra gli ultimi principi presentati da AgID la necessità, da intendere come obbligo<sup>182</sup>, di corredare il manuale di gestione per le pubbliche

---

<sup>181</sup> Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti, Paragrafo 1.11, pag. 11

<sup>182</sup> Come sarà poi specificato più avanti rispettivamente nei paragrafi 3.5 e 4.7 delle Linee-guida AgID 2020

amministrazioni<sup>183</sup>, di ulteriori espedienti come workflow documentali<sup>184</sup>, sistemi di Document & Content Management<sup>185</sup>, applicativi informatici<sup>186</sup> etc. Un insieme di sistemi focali con elevanti livelli di automazione e interoperabilità, in grado di fornire parametri atti a trattare per la rete e nella rete, che assieme al manuale di gestione e conservazione<sup>187</sup>, non devono rimanere di esclusivo dominio della pubblica amministrazione, ma devono anzi essere resi come informazioni alla collettività tramite una legiferata pubblicazione sul sito istituzionale<sup>188</sup> di riferimento, in questo caso Agid.gov.

## ***2.2 Formazione dei documenti informatici***

L'atto fondante del documento, nonostante sia oggi radicata una concezione continuativa, caratterizzata da reciproche contaminazioni tra le differenti fasi del sistema gestionale, rimane senza dubbio quello della formazione.

E' bene tornare a precisare, prima di analizzare le specifiche che danno formalmente origine al documento, che l'intero percorso di analisi si sviluppa in relazione ai già citati soggetti pubblici e privati a cui l'articolo 2, comma 2 e 3 del Codice dell'Amministrazione Digitale fanno riferimento, e che esso verterà esclusivamente attorno all'utilizzo del supporto informatico, la cui ultima definizione fu recepita dal legislatore nel 2005 con il d.lgs. 82 come "*rapresentazione informatica di atti, fatti, dati giuridicamente rilevanti*", e tutt'oggi in vigore

---

<sup>183</sup> Il quale uso è stabilito dagli articoli 68 e 69 del CAD in cui si analizzano in modo comparato le soluzioni che il mercato propone, nel perpetuo rispetto dei criteri di economicità, efficienza e tutela degli investimenti, e il riuso di tali soluzioni da parte dell'amministrazione.

<sup>184</sup> Procedure o flussi prestabiliti attraverso cui un documento può essere acquisito, autenticato, protocollato, modificato, archiviato e, in futuro ricercato, che mira ad incentivare la produttività dell'ente o dell'azienda e a ridurre al minimo l'errore umano.

<sup>185</sup> Un sistema che permette di svolgere le più svariate operazioni relativamente al documento digitale o digitalizzato (apertosi nel tempo anche a ulteriori contenuti digitali come anche immagini, file audio e video) mantenendone allo stesso tempo un controllo centralizzato. La grande articolazione anche funzionale tali sistemi necessita spesso di una frammentazione delle varie fasi in brevemente, capture (come acquisizione e immagazzinamento in un database), manage (di gestione in senso stretto), store (di conservazione a medio-breve termine), deliver (fase di presentazione al fruitore finale)

<sup>186</sup> Ovvero uno o una serie di software installati con lo scopo o il risultato di rendere possibile una o più funzionalità, servizi o strumenti utili e selezionabili su richiesta.

<sup>187</sup> Il profilo conservativo deve essere valutato contemporaneamente alla formazione del documento

<sup>188</sup> Un doppio binario che punta alla trasparenza e alla fedele conoscenza di non soltanto ciò che incide materialmente all'esterno della pubblica amministrazione, ma anche di quella che è la normativa interna. Una limpidezza che si esprime con la pubblicazione degli originali, la garanzia della veridicità dell'atto, e la verificabilità ed efficacia di ciò nel tempo.

con le opportune migliorie elaborate all'interno del CAD, con il d.lgs. 26 agosto 2016 n.179<sup>189</sup>. Da una primo sguardo a questa premessa emerge ancora più chiaramente il filo conduttore dell'intera rassegna, che sta nell'obbligatorietà per tutti gli enti pubblici dal 7 giugno 2021 nel creare e lavorare unicamente con documenti informatici. Un'idea che da anni gravitava tra le fila dell'amministrazione, e che fu recepita negli anni '90 in modo non del tutto appropriato, nell'erronea assimilazione del termine "dematerializzazione", come necessità attua a "togliere materia" (teoria evolutasi poi nella presa di coscienza delle fondamentali proprietà materiali di cui anche il documento informatico è portatore), e nella mancata comprensione del divario che intercorreva tra tale processo e quello di "digitalizzazione", che differentemente non necessitava di alcun tipo di trasformazione, in quanto la produzione traeva direttamente origine dalla sequenza di bit. Nonostante il susseguirsi di interventi e leggi specifiche, che dal 1997<sup>190</sup> ad oggi si sono avvicinate, collaudando il valore giuridico del documento elettronico e ponendo i due formati su un piano egualitario, la definitiva abrogazione del cartaceo che il testo sottolinea e assume in concreto, in ogni singola unità di descrizione, sono invero una questione formalmente risolta solo sulla carta, e non il frutto di un radicato e universalmente condiviso "modus operandi".

Passando ad approfondire il processo di creazione del documento informatico che è fulcro di questa seconda sezione, il testo propone le quattro possibili modalità di formazione dell'atto, di cui tre già note, poiché pressoché fedeli a ciò che fu diffuso dalle Linee Guida del 2014, salvo isolate modifiche di carattere formale.

Dal confronto tra i due testi emerge che, la prima metodologia proposta alla lettera a) evidenzia come comune agente "l'utilizzo di software per la creazione del documento", a cui la nuova pubblicazione somma la possibilità di un'ulteriore chance di genesi mediante "servizi cloud

---

<sup>189</sup> All'art. 1 sono riportate le "definizioni" necessarie alla comprensione dell'apparato testuale, tra queste vi è alla lettera p) la già citata descrizione di "documento informatico" come "*documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*"

<sup>190</sup> Il primo passo per una tale rivoluzione digitale vi fu con l'art. 15 comma 2 della legge del 15 marzo 1997, n.59 che per dare valore probatorio e legale ai documenti che circolavano tra le pubbliche amministrazioni, investite da quella che fu all'epoca la riforma della Pubblica Amministrazione e la sua conseguente decentralizzazione delle funzioni e dei compiti verso le regioni e gli enti locali, dotò di medesima valenza a tutti gli effetti di legge "*gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici*". Le modalità di applicazione furono enunciate pochi mesi nel DPR 10 novembre 1997, n. 513 per quanto concerne la "*formazione, archiviazione, e trasmissione dei documenti con strumenti informatici e telematici*", prevedendo inoltre all'art. 10, comma 2 "l'apposizione o l'associazione della firma digitale al documento informatico", elemento che rendeva il documento equivalente a quello cartaceo con sottoscrizione autografa.

qualificati che assicurino la produzione di documenti nei formati e nel rispetto delle regole di interoperabilità di cui all'allegato 2". Uno sviluppo che senza dubbio vuole porsi in linea con le moderne strategie di crescita della Pubblica Amministrazione, ma che d'altro canto può sollevare delle perplessità.

La riflessione in merito può prontamente sorgere dalla semplice lettura della sezione di approfondimento che l'Agenzia per l'Italia Digitale dedica sul proprio sito istituzionale "Agid.gov" ai "Cloud della PA", i cui contenuti a mio avviso sembrano per lo più indirizzare l'uso e le potenzialità dello strumento "nuvola", a quelle che sono le funzioni di interoperabilità, accessibilità, "reversibilità", usabilità, sicurezza dei dati e rapporto di dipendenza con il fornitore etc. e non al processo formativo che coinvolge il documento. A dare ulteriore credibilità ad una tale ipotesi, e a dimostrazione della "difettosa" integrazione, ritengo siano i medesimi contenuti elencati dal sito istituzionale cui si è già fatto cenno, che enunciando gli auspicati obiettivi affidati al sistema di archiviazione cloud, tra cui la riduzione dei costi e delle incombenze, la semplificazione dell'aggiornamento dei software, la velocizzazione dell'erogazione dei servizi a cittadini e imprese<sup>191</sup> etc., sembrano sostanzialmente tradursi in "contenitori di servizi e infrastrutture", piuttosto che in fonti produttrici.

Dopo aver rilevato e commentato le discrepanze introdotte dalla prima e inedita metodologia riportata dal testo, è utile procedere all'esame dei rispettivi atti di formazione, accorpando i quattro punti in due sottoinsiemi, e relazionando ciascuna ripartizione alle operazioni volte ad assicurare l'immodificabilità e l'integrità del documento. Considerando il già analizzato punto a), in combinazione alla seconda modalità di creazione del documento riportata alla lettera b), che trae origine, si legge, dall'acquisizione del documento "per via telematica o su supporto informatico", o mediante la "copia per immagine o copia informatica di un documento analogico", si nota come per entrambi i processi, i requisiti di immodificabilità e integrità siano assicurati dalla necessaria presenza di quattro elementi essenziali. Tra questi vi è l'apposizione di una firma elettronica o di un sigillo, siano essi qualificati o digitali, la memorizzazione del

---

<sup>191</sup> Agenzia per l'Italia Digitale "Cloud delle PA. Il percorso per favorire l'adozione del modello del Cloud della PA" *agid.gov.it* (ultimo aggiornamento Dicembre 3, 2020)  
<https://www.agid.gov.it/it/infrastrutture/cloud-pa>

documento su sistemi di gestione documentale, arricchiti da confacenti misure di sicurezza<sup>192</sup>, il riversamento del materiale in un sistema di conservazione, e infine il trasferimento dei documenti a terzi utilizzando la PEC o altri servizi qualificati, nel rispetto delle modalità definite dal regolamento Europeo eIDAS<sup>193</sup>.

Un punto quest'ultimo che si allinea alla realtà normativa attuale, ma che contemporaneamente tralascia la specifica sul rilascio della ricevuta, come invece correttamente sottolineato nelle precedenti Linee Guida. Tra gli apparati di garanzia di questa prima ripartizione risulta inoltre mancante il punto b) espresso nel DPCM 13 novembre 2014, che annoverava come ulteriore elemento di qualificazione l'apposizione di una validazione temporale, ovvero l'attribuzione di una data e un di orario certo opponibile a terzi. Un elemento questo sicuramente funzionale, della cui assenza non è data né giustificazione né si fa successivamente alcun cenno. E' dal mio punto di vista verosimile pensare che il requisito della marca sia stato escluso dall'elencazione in quanto esso è spesso inserito in determinati e specifici ambiti di applicazione, dove la normativa ne richiede un espresso utilizzo; un'ipotesi che comunque non giustifica una tale omissione, generalmente ritenuta giovante e comprovante della genuinità del documento. Proseguendo con la trattazione dei restanti punti c) e d) si nota come già accennato, come queste due ultime definizioni non si distacchino dal precedente impianto governativo, scandagliando le possibilità di "realizzare" il documento mediante la "memorizzazione su supporto informatico in formato digitale delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente" e tramite la "generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più banche dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica". A queste opportunità sono altresì accostate comuni operazioni volte a verificare la

---

<sup>192</sup> Si rimanda al paragrafo 3.9 in cui sono esplicitate le misure minime di sicurezza ICT (Information Communication Technology) che la Pubblica Amministrazione è tenuta a rispettare. Un fattore innovativo in quanto nelle precedenti Linee Guida 2013/2014 l'integrazione alla sicurezza era resa in modo diffuso in vari articoli nelle più sezioni del testo normativo (come ad esempio all'art. 8 del medesimo capo II "*Documento Informatico*") mentre oggi occupa una posizione a se stante (se non per brevi spunti all'interno del paragrafo sui sistemi di conservazione).

<sup>193</sup> Il regolamento UE n° 910/2014-eIDAS (electronic IDentification Authentication and Signature) sull'identità digitale si pone come obiettivo la formazione di una confacente base normativa comune a livello comunitario, per l'utilizzo dei servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli stati membri. Tale regolamento è valido nelle interazioni tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, e fornisce un incremento della sicurezza dei servizi elettronici e delle transazioni di e-business e commercio elettronico.

presenza di quei requisiti che rendono il documento “perfetto”<sup>194</sup>, e che vanno a coincidere con l’usuale apposizione di una firma o di un sigillo qualificato o digitale che sia, con la produzione di un’estrusione statica dei dati, e il conseguente trasferimento degli stessi all’interno dei sistemi di conservazione, e infine nel riversamento/registrazione all’interno di log<sup>195</sup> di sistema dell’esito dell’operazione di formazione (senza tralasciare l’applicazione di misure protettive per l’integrità di tali basi).

Nonostante si sia già ribadito più volte il valore approssimativamente analogo che le due trattazioni mantengono lungo l’intera dissertazione, incluse le comuni pratiche di identificazione del documento<sup>196</sup> (mediante una sequenza di caratteri alfanumerici associati in modo univoco e permanente<sup>197</sup>), non possono non essere sottolineate alcune rielaborazioni e dilatazioni della forma, che sviano da tale parallelismo. Ne è un esempio il cospicuo lavoro condotto sui metadati<sup>198</sup> che si avrà modo di approfondire nell’allegato n. 5, o ancora la rimaneggiata trascrizione del punto c), la cui estensione genera una nuova e necessaria attenzione, non tanto dovuta al contenuto, quanto al sottostrato testuale, che svela l’odierna necessità di dotare di maggiore considerazione, servizi e investimenti, l’insieme delle prassi volte a favorire i così detti sistemi o software gestionali.

Un settore che sta irradiandosi su più livelli, e che persegue la volontà di canalizzare il maggior numero possibile di attività amministrative nei servizi informatici direttamente usufruibili dal cittadino (in pochi passaggi identificativi), collaborando all’interazione, alla trasparenza e ad alleggerimento degli oneri dall’apparato centrale. Un panorama già bene avviato, se consideriamo anche solo la nota possibilità data al privato di poter accedere e usufruire da remoto ai servizi della pubblica amministrazione<sup>199</sup> (tramite SPID), e che si prefissa nell’era

---

<sup>194</sup> I due requisiti di immodificabilità e integrità del documento dichiarano la completezza e la non alterabilità né della forma né del contenuto del documento, durante il suo intero ciclo di gestione e di conservazione. La compresenza dei due valori assicura la “qualità” e quella “perfezione” che il documento deve avere per essere anche poi ritenuto efficace.

<sup>195</sup> In informatica si intende come file costituito da un elenco cronologico delle attività svolte da un sistema operativo, da un database, o da altri programmi, generato per permettere una successiva verifica.

<sup>196</sup> Per la pubblica amministrazione l’identificazione dei documenti si legge essere oggetto di registrazione di protocollo mediante la segnatura, o può avvenire tramite le funzioni del sistema di gestione informatica (SIGID), per i documenti non protocollati, o ancora tramite l’associazione al documento di un’impronta crittografica basata sulle funzioni di hash, sicure e conformi alle tipologie previste all’allegato 6

<sup>197</sup> Definizione resa nell’allegato 5 “Metadati” delle Linee Guida sulla formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici, p. 5

<sup>198</sup> Un merito che va riconosciuto all’Agenzia per l’Italia Digitale e che soppianta la precedente breve elencazione riportata al comma 9 dell’art. 3 del DPCM 13 novembre 2014, con un allegato interamente dedicato.

<sup>199</sup> <https://www.spid.gov.it/>

contemporanea di espandere ed assorbire un numero sempre maggiore di prestazioni.

Terminata l'esposizione iniziale, il testo considera nuove e interessanti specifiche connesse alla formazione del documento, derivanti stavolta non da un'inedita produzione, ma da "duplicati, copie ed estratti informatici"; tre ulteriori momenti da trattare in modo singolare secondo le rispettive criticità e necessità.

E' utile ai fini di una più ampia comprensione riflettere sui termini di "duplicato" e di "copia informatica di documento informatico" così come presentati all'art. 1 del Codice dell'Amministrazione Digitale, per non imbattersi successivamente in quella confusione che ha spesso caratterizzato le due definizioni, e che le vedeva impiegate erroneamente come sinonimi<sup>200</sup>.

Alla lettera i-quinquies il duplicato è descritto come "*documento informatico ottenuto mediante la memorizzazione, sullo stesso dispositivo o su dispositivi diversi, della medesima sequenza di valori binari del documento originario*", andando a coincidere in tutto e per tutto con il documento di derivazione come fosse un suo "clone", e caricandosi dunque di ogni suo valore tra cui quello giuridico<sup>201</sup>. Di un medesimo valore probatorio, se la conformità all'originale non viene espressamente disconosciuta, è caratterizzata anche la "*copia informatica di documento informatico*" che rileva un "*contenuto identico a quello del documento da cui è tratto su supporto informatico*" con l'unica differenza di possedere "*diversa sequenza di valori binari*"<sup>202</sup>. Più puntuale è la definizione di "estratto" che non lascia margine a malintesi, richiamando espressamente ad una riproduzione parziale del documento avente una differente evidenza informatica. L'efficacia probatoria che nel duplicato è intrinseca al documento, per l'estratto, così come anche per la copia, deve essere garantita dall'attestazione di un pubblico ufficiale designato, o in sua mancanza, dall'apposizione di firma digitale elettronica qualificata o avanzata, o da un sigillo nelle medesime possibilità. Avendo fino ad ora sondato le tre ulteriori possibilità di riproduzione, e avendone preso essenzialmente in considerazione quei caratteri identitari e probatori restituiti dal Codice, è

---

<sup>200</sup> Questo accade poiché da entrambe le definizioni (1-quater e 1-quinquies), differentemente da quanto si legge per la copia informatica del documento analogico o della copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico, parlando di documenti di origine digitale da cui si può estrarre una copia o un duplicato di nuova creazione

<sup>201</sup> Art. 23-bis CAD, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'Amministrazione Digitale

<sup>202</sup> Art. 1 i-quater CAD, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'Amministrazione Digitale

necessario affrontare come ultimo tassello la validità giuridica, un elemento da intendere come un'effettiva legittimità resa al documento, che diversamente dal valore di testimonianza, è “liberamente valutabile in giudizio, tenendo conto delle peculiarità oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità”<sup>203</sup>.

Per assicurare che il documento informatico di derivazione mantenga forma e contenuto identici a quelli del documento da cui è stato estratto, le Linee Guida 2020 consentono la verifica mediante un diretto raffronto dei documenti, o una “certificazione di processo”; una nuova esperienza introdotta sia per le pubbliche amministrazioni che per i privati, per accelerare i tempi di analisi di grandi quantità di documenti. Le modalità di applicazione e i requisiti tecnici propri di questo principio saranno congiuntamente studiati nell'approfondimento all'allegato 3 dedicato, che tenderà a scindere ma anche a connettere le funzionalità dei due apparati di accertamento, nel chiaro scopo dell'amministrazione di dotarsi di necessari strumenti destinati a contenere situazioni così dette “massive”.

Esauritesi le operazioni di verifica, la dichiarazione di “conformità” della copia o dell'estratto informatico è spesso semplicemente convalidata come tale dall'apposizione della firma, nelle sue possibili varianti, e dal sigillo elettronico e avanzato, aggiunto da parte di chi ha effettuato il raffronto. Laddove invece venga fatta espressa richiesta della natura delle attività intercorsesi, così come accade per le copie su supporto informatico di documenti amministrativi analogici, l'attestazione di conformità può essere inserita direttamente nel documento o prodotta separatamente, munendo l'atto di un riferimento temporale, un'impronta e una firma a sé stanti.

In ultimo, utilizzando essenzialmente citazioni a norme e articoli in vigore, il capitolo si conclude affrontando brevemente l'approfondimento dei punti di cesura che distinguono il documento amministrativo informatico dal semplice atto cui si è fatto riferimento fino a questo

---

<sup>203</sup> Secondo quanto riportato all'art. 20, comma 1-bis, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'Amministrazione Digitale “*Il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore. In tutti gli altri casi, l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immodificabilità. La data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili a terzi se apposte in conformità con le Linee guida*”

punto.

Diretto è il richiamo al capo terzo del DPCM 2014 che anche in questa circostanza, senza particolari stravolgimenti, si esaurisce brevemente nel continuativo rimando all'utilizzo del manuale di gestione e dello strumento della registrazione di protocollo, come guide funzionali ad operare nell'intero percorso di definizione.

### **2.3 Gestione Documentale**

Con il terzo capitolo le Linee Guida affrontano il complesso sistema di gestione documentale, un processo che riflette nella pubblica amministrazione scelte politiche di vertice, e si costituisce di un agglomerato di regole che si fanno guida per la già precedentemente esaminata produzione dei documenti, così come dell'insieme di attività finalizzate alla loro acquisizione, registrazione e archiviazione<sup>204</sup>.

L'idea che il sistema infonde, rimanda a quella unitaria di archivio come record continuum<sup>205</sup> che da qualche anno soppianta la tradizionale divisione tra le attività archivistiche di produzione-sedimentazione e selezione-conservazione, aprendosi ad una nuova e necessaria teoria di convivenza e multidimensionale parallelismo delle differenti fasi di vita del documento.

Tale architettura da intendere concretamente come *“pluralità di elementi materiali coordinati tra loro in modo da formare un complesso organico soggetto a date regole”*, riprendendo la teorizzazione che già Galileo Galilei nel 1623 offriva di archivio<sup>206</sup>, è una risorsa strategica per la migliore efficacia delle politiche della singola amministrazione, da applicare con ragionevolezza secondo quanto stabilito nel Capo IV del Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa, allo scopo di potenziarne i servizi, i supporti conoscitivi, dilatarne la trasparenza della condotta, così come anche a contenerne i costi secondo i famigerati principi di economicità, efficacia e pubblicità.

---

<sup>204</sup> Stefano Pigliapoco, *Progetto archivio digitale: metodologia, sistemi, professionalità* (Torre del Lago: Civita Editoriale, 2016), 119

<sup>205</sup> Cfr. Maria Guercio, “Gli archivi come depositi di memorie digitali” *DigItalia Rivista del digitale nei beni culturali* III, 2 (Roma: ICUU, 2008): 38-41

<sup>206</sup> Giorgetta Bonfiglio-Dosio, *Sistemi di gestione documentale* (Padova: CLEUP, 2013), 10-11

Dalle “Disposizioni sulla gestione informatica dei documenti”, che si snodano nelle operazioni di registrazione<sup>207</sup>, segnatura di protocollo<sup>208</sup>, e classificazione come *operazioni necessarie e sufficienti alla tenuta del sistema*<sup>209</sup>, inclini a garantire forme più efficaci di accesso agli atti<sup>210</sup>, si giunge inoltre in questo capitolo a fornire elementi utili relativamente al mantenimento<sup>211</sup> e al controllo di gestione<sup>212</sup> del processo, anche in situazioni emergenziali<sup>213</sup>.

Quando più in generale si considera il sostantivo “gestione” si prevede un’azione, o meglio un atteggiamento attivo, che si articola in un complesso di operazioni opportune e inderogabili per il corretto funzionamento di un’azienda o di un’impresa sia pubblica che privata, e al raggiungimento di predeterminati risultati. Ciò si traduce nel piano in esame, nell’esigenza per la pubblica amministrazione di dotarsi innanzitutto di una figura dirigenziale “*ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico-archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente*”<sup>214</sup>, deputato alla realizzazione di tali vantaggi, così come della buona conduzione dell’iniziativa, fiancheggiato all’occorrenza da un vicario, anch’esso in possesso di idonee competenze.

Questa figura di coordinamento identifica e supervisiona ciascuna Area Organizzativa Omogenea (AOO)<sup>215</sup>, la cui individuazione è oggi facilitata dall’utilizzo dell’ “Indice dei

---

<sup>207</sup> Gli articoli 53 e 54, DPR 28 dicembre 2000, n. 445 danno modo di comprendere più a fondo quali siano le caratteristiche della registrazione di protocollo: quali informazioni devono essere memorizzate, l’obbligatorietà della registrazione, la necessità di produrre ogni giorno un registro di riprova, fino alle modalità di annullamento o modifica.

<sup>208</sup> Gli articoli 55 e 57, DPR 28 dicembre 2000, n. 445 forniscono specifiche inerenti le operazioni di segnatura. L’apposizione/associazione all’originale del documento di informazioni riguardanti il documento stesso deve includere determinati elementi “minimi”, deve svilupparsi contemporaneamente all’operazione di registrazione, la numerazione è rinnovata ogni anno solare e il numero identificativo deve essere formato da almeno sette cifre.

<sup>209</sup> Art. 56 “*Operazioni ed informazioni minime del sistema di gestione informatica dei documenti*”, DPR 28 dicembre 2000, n. 445

<sup>210</sup> Gli articoli da 58 a 60, DPR 28 dicembre 2000, n. 445, costituiscono la sezione seconda “*Accesso ai documenti e alle informazioni del sistema*” e illustrano le funzioni di accesso ai documenti amministrativi, che nello specifico possono attuarsi sia internamente che esternamente alla pubblica amministrazione.

<sup>211</sup> Articoli 61 e 62, DPR 28 dicembre 2000, n. 445, forniscono specifiche inerenti il servizio di tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, nella corretta esecuzione delle operazioni di salvataggio dei dati su supporto informatico removibile, e nel loro possibile trasferimento.

<sup>212</sup> Di cui si occupano gli articoli da 64 a 66, DPR 28 dicembre 2000, n. 445

<sup>213</sup> Art. 63 “*Registro di emergenza*”, DPR 28 dicembre 2000, n. 445

<sup>214</sup> Art. 61, comma 2 “*Servizio per la gestione informatica dei documenti e dei flussi documentali e degli archivi*”, DPR 28 dicembre 2000, n. 445

<sup>215</sup> Le Aree Organizzative Omogenee (AOO) identificano gli uffici “*da considerare ai fini della gestione unica e coordinata dei documenti*” individuati all’interno dell’amministrazione ai sensi dell’art. 50 DPR 445/2000. Esse sono le vie principali per instaurare rapporti con gli Enti che rappresentano i canali ufficiali per l’invio di istanze e l’avvio di procedimenti amministrativi

domicili digitali delle Pubbliche Amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi”<sup>216</sup>, assieme ai relativi uffici di riferimento<sup>217</sup>. La presenza del responsabile va inoltre moltiplicandosi per le amministrazioni composite con differenziate aree di intervento, a vantaggio e tutela della gestione, adozione e pubblicazione del “manuale di ente”<sup>218</sup>; un ulteriore tangibile requisito per la corretta istituzione del sistema, e la gerenza dei flussi, la cui tenuta e introduzione è ancora una volta affidata al dirigente, cui segue l’approvazione di un organo deliberante dell’organizzazione (o altro portavoce), affinché l’esposizione sia trasparente e pubblica<sup>219</sup> anche ai fini della conservazione.

Tali punti appena ripercorsi ricalcano i compiti del responsabile della gestione documentale, ribadendo nonostante non sia una novità del nuovo testo normativo, la diversificazione e ineluttabile collaborazione di tale delegato *“per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi assicura la trasmissione del contenuto del pacchetto di versamento, da lui prodotto, al sistema di conservazione secondo le modalità operative definite nel manuale di conservazione”*<sup>220</sup>, con altri soggetti riconosciuti a garanzia della conservazione<sup>221</sup>, trasmissione<sup>222</sup> e protezione dei dati racchiusi nei documenti<sup>223</sup>, le quali

---

<sup>216</sup> La cui introduzione è favorita e segnalata dal CAD all’art. 6 *“Indice nazionale dei domicili digitali delle imprese e dei professionisti”* e dalle Linee Guida del 15 aprile 2019 emesse da AgID *“Adozione delle Linee Guida dell’Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi (IPA)”*. Tale indice restituisce informazioni certe e certificate di enti accreditati, siano essi produttori o ricettori di comunicazioni soggette a registrazione obbligatoria (avvalorando la proposta di interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni e di maggiore conoscenza e comunicazione).

<sup>217</sup> Art. 50 comma 4, DPR 28 dicembre 2000, n. 445 *“Ciascuna amministrazione individua, nell’ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse”*.

<sup>218</sup> Riferimento al manuale di gestione documentale del MIUR

<sup>219</sup> La Pubblica Amministrazione è tenuta a redigere, adottare, con provvedimento formale e pubblicare sul proprio sito istituzionale il Manuale di gestione documentale. La pubblicazione è realizzata in una parte chiaramente identificabile nell’area *“Amministrazione trasparente”* prevista all’art. 9 del d.lgs. 33/2013 in quanto *“Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella home page dei siti istituzionali è collocata un’apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente. Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all’interno della sezione «Amministrazione trasparente»*

<sup>220</sup> Art. 6 comma 3, *“Ruoli e responsabilità”* DPCM 3 dicembre 2013 *“Regole tecniche sulla conservazione dei documenti informatici”*

<sup>221</sup> Definito all’art. 44 comma 1-quater D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82. Le pubbliche amministrazioni vedono allegato al manuale di gestione il piano di conservazione, che da indicazione dei tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione, o eventualmente scartate. Per quei soggetti sprovvisti di tale piano devono comunque essere organizzati omogenei criteri di selezione, conservazione e scarto da una figura incaricata.

indicazioni si dimostrano vincolanti per la prosecuzione della sua attività.

In modo analogo a quanto presentato nei primi passi del testo, in riferimento alla dilatazione della normativa sul documento elettronico, sembra in questo senso procedere anche il manuale di gestione documentale, sovrintendendo alla convivenza e alla comunicazione di regolamentazioni specifiche e più ampi strumenti settoriali, che risultano all'atto pratico conduttori del programma organizzativo<sup>224</sup> dell'amministrazione, così come della formazione<sup>225</sup>, puntuale protocollazione, classificazione, e selezione dei procedimenti<sup>226</sup>. L'elaborato si fonde a tratti con il Codice in materia di beni culturali<sup>227</sup>, senza trascurare l'interesse per i processi di aggregazione, accesso, interscambio e patrocinio dei dati sensibili, coerentemente con quanto stabilito dal Codice della privacy<sup>228</sup> e della salvaguardia della

---

<sup>222</sup> Definito all'art. 17 *"Responsabile per la transizione digitale e difensore civico digitale"* D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 prevedendo che *"...ciascuna pubblica amministrazione affida a un unico ufficio dirigenziale generale, fermo restando il numero complessivo di tali uffici, la transizione alla modalità operativa digitale"*

<sup>223</sup> Definito agli art. 37 *"Designazione del responsabile della protezione dei dati"* e 39 *"Compiti del responsabile della protezione dei dati"* Regolamento UE 2016/679.

<sup>224</sup> Sono riprese le modalità di trasmissione e comunicazione tra AOO indicate nell'allegato n.6 delle Linee Guida AgID 2020, elencati gli UOR (uffici Organizzativi di Riferimento) responsabili delle attività di registrazione e archiviazione, rese specifiche per l'inoltro dei documenti verso la medesima amministrazione o altri corpi esterni, e i criteri / modalità di rilascio dei livelli abilitativi per l'accesso al sistema di gestione

<sup>225</sup> Relativamente ai formati da utilizzare per la formazione del documento informatico e la sua periodica valutazione di interoperabilità, elencati e descritti dall'allegato n. 2 *"Formati di file e riversamento"* delle Linee Guida AgID 2020, considerando ulteriori tipologie non segnalate nel documento.

<sup>226</sup> Secondo quanto stabilito all'art. 52 *"Il sistema di gestione informatica dei documenti"* DPR 28 dicembre 2000, n. 445 *"Il sistema di gestione informatica dei documenti, in forma abbreviata "sistema" deve: a) garantire la sicurezza e l'integrità del sistema, b) garantire la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita, c) fornire informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali, d) consentire il reperimento delle informazioni riguardanti i documenti registrati, e) consentire, in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni del sistema da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, f) garantire la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione dell'archivio adottato"*.

<sup>227</sup> Resta ferma la competenza del MIBACT (Ministero dei beni e delle attività culturali e del Turismo) in materia di tutela di sistemi di conservazione degli archivi pubblici e sui privati che rivestono interesse storico particolarmente importante, così come disciplinato dalla normativa sui beni culturali.

<sup>228</sup> Ai sensi dell'art. 32 del Regolamento UE 679/2016: *"Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche del rischio di varia probabilità e gravità per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio, che comprendono, tra le altre, se del caso: a) la pseudonimizzazione e la cifratura dei dati personali; b) la capacità di assicurare su base permanente la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e la resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento; c) la capacità di ripristinare tempestivamente la disponibilità e l'accesso dei dati personali in caso di incidente fisico o tecnico; d) una procedura per testare, verificare e valutare regolarmente l'efficacia delle misure tecniche e organizzative al fine di garantire la sicurezza del trattamento. 2. Nel valutare l'adeguato livello di sicurezza, si tiene conto in special modo dei rischi presentati dal trattamento che derivano in particolare dalla distruzione, dalla perdita, dalla modifica, dalla divulgazione non autorizzata o dall'accesso, in modo accidentale o illegale, a dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati. 3. L'adesione a un codice di condotta approvato di cui all'articolo 40 o a un meccanismo di certificazione approvato di cui all'articolo 42 può essere utilizzata come elemento per dimostrare la conformità ai requisiti di*

sicurezza informatica<sup>229</sup>.

Osservato l'ambito di applicazione e l'adeguamento organizzativo/funzionale, le nuove Linee Guida coerentemente a quanto riportato all'art. 9 "*Formazione del documento amministrativo informatico*" del DPCM 13 novembre 2014, mettono in luce tra le componenti archivistiche del sistema di gestione documentale dell'archivio corrente, le fasi di registrazione, classificazione e fascicolazione.

Il primo stadio consiste nell'individuazione critica e memorizzazione sul registro di protocollo delle informazioni essenziali di un singolo documento, in modo da poterlo rinominare in modo univoco, e accertarne la presenza in modo inoppugnabile nel sistema, mediante la data che ne dà avvio agli effetti giuridici. L'identificazione del documento da protocollare è un'operazione strategica ma al contempo complessa, per cui è la stessa normativa a giungere in aiuto del funzionario; sono prescritti come soggetti interessati alla registrazione quei "*documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici*", fatte salve alcune eccezioni<sup>230</sup>, così come è anche indubbia la necessità di dotare l'atto di un numero di protocollo automatico e immutabile, formato da sette cifre con annuale rinnovo della numerazione<sup>231</sup>, della data di registrazione anch'essa automatica e immutabile, del corrispondente, dell'oggetto del documento, e dell'impronta binaria, come elementi descrittivi da memorizzare<sup>232</sup>.

Operazione connessa e contestuale<sup>233</sup> alla registrazione è la segnatura di protocollo, che consiste nell'apposizione o associazione all'originale del documento, in forma permanente e

---

*cui al paragrafo 1 del presente articolo. 4. Il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento fanno sì che chiunque agisca sotto la loro autorità e abbia accesso a dati personali non tratti tali dati se non è istruito in tal senso dal titolare del trattamento, salvo che lo richieda il diritto dell'Unione o degli Stati membri".*

<sup>229</sup> Si fa riferimento alle misure minime per la sicurezza ICT per le pubbliche Amministrazioni emanate da AgID con la circolare 18 aprile 2017, n. 2. Le misure minime sono un importante strumento per verificare in autonomia la situazione interna, iniziando un autonomo percorso di monitoraggio e miglioramento, ed è il responsabile della gestione documentale a dover adeguare l'amministrazione a tali misure  
<https://www.agid.gov.it/sicurezza/misure-minime-sicurezza-ict>

<sup>230</sup> Art. 53, comma 5, DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "*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*"

<sup>231</sup> Art. 57 DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "*Il numero di protocollo è progressivo e costituito da almeno sette cifre numeriche. La numerazione è rinnovata ogni anno solare*".

<sup>232</sup> Art. 53, comma 1, DPR 28 dicembre 2000, n. 445

<sup>233</sup> Art. 55, comma 2, DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "*L'operazione di segnatura di protocollo va effettuata contemporaneamente a quella di registrazione di protocollo*".

non modificabile, delle informazioni riguardanti il documento stesso<sup>234</sup>, parafrasabili come metadati che ne consentono un'inequivocabile ed esatta collocazione nel sistema. Tali nuove relazioni sono associate ai documenti informatici e registrate come si è detto, sul registro di protocollo ma anche su “*altri registri di cui all'art. 53, comma 5, del testo unico, o 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, mediante l'operazione di segnatura di cui all'art. 55 del testo unico che ne garantisce l'identificazione univoca e certa*”<sup>235</sup>, ed espresse nel formato del codice identificativo dell'amministrazione, dell'area organizzativa omogenea, del registro, della data e del progressivo di protocollo, sottolineando ancora una volta l'importanza di un'ordinata memorizzazione, anche ai fini della creazione di banche dati per gli enti cooperanti.

Se quanto fino ad ora riportato non sembra discostarsi da ciò che era il precedente impianto normativo, maggiore attenzione è posta alle modalità di trasmissione, agli standard di comunicazione, ai formati, e alle tipologie di definizioni da associare ai documenti protocollati, le cui specifiche sono restituite dall'ultimo allegato “*Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati*”, a sostituzione della circolare AgID n. 60 del 2012 “*Formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati per le pubbliche amministrazioni*”<sup>236</sup>, a vantaggio di quell'interoperabilità tra PA cui si è già più volte fatto riferimento.

Oltre l'allegato n. 6 va evidenziato un più vigile e utile intervento sull'utilizzo di generici e più idonei “*Formati di file e riversamento*” (all'allegato n. 2), da utilizzare per limitare l'obsolescenza tecnologica in cui possono imbattersi i documenti.

---

<sup>234</sup> Art. 55, comma 1, DPR 28 dicembre 2000, n. 445 “... le informazioni minime previste sono: a) il progressivo di protocollo, secondo il formato disciplinato all'art. 57, b) la data di protocollo, c) l'identificazione in forma sintetica dell'amministrazione o dell'area organizzativa individuata ai sensi dell'art. 50, comma 4”. E al comma 3 e 4 “L'operazione di segnatura di protocollo può includere il codice identificativo dell'ufficio cui il documento è assegnato o il codice dell'ufficio che ha prodotto il documento, l'indice di classificazione e ogni altra informazione utile o necessaria, qualora tali informazioni siano disponibili già al momento della registrazione di protocollo” mentre “Qualora il documento è indirizzato ad altre amministrazioni ed è formato e trasmesso con strumenti informatici, la segnatura di protocollo può includere tutte le informazioni di registrazione del documento. L'amministrazione che riceve il documento informatico può utilizzare tali informazioni per automatizzare le operazioni di registrazione di protocollo del documento ricevuto”

<sup>235</sup> Art. 9 “Formato della segnatura di protocollo” D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82

<sup>236</sup> Agenzia per l'Italia Digitale, “Circolare n. 60 del 23 gennaio 2013. Formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiate tra le pubbliche amministrazioni” [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/circolari/circolare\\_60\\_2013\\_segna\\_tura\\_protocollo\\_infor\\_matico\\_-\\_rev\\_aipa\\_n.28-2001.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/circolari/circolare_60_2013_segna_tura_protocollo_infor_matico_-_rev_aipa_n.28-2001.pdf)

Questo complesso documento, cui sarà dedicata un'analisi e giustificazione di formati generali, e altri appositamente creati da AgID, consente mediante una preventiva valutazione della più o meno puntuale presenza di alcuni fattori<sup>237</sup>, di intuire il livello di interoperabilità e la durevolezza di un determinato formato; tra questi emergono l'apertura, che si traduce nella disponibilità di lettura e impiego a chiunque voglia utilizzarlo e la presenza di specifiche pubbliche<sup>238</sup>, la sicurezza, portabilità, funzionalità, diffusione e supporto allo sviluppo (informazioni disponibili anche nel manuale di gestione); una ricerca può però trasporsi in un esito negativo, scadendo in una forzata manovra di riversamento<sup>239</sup>.

Il registro di protocollo è trasmesso entro la giornata lavorativa successiva al sistema di conservazione, a garanzia dell'immodificabilità del suo contenuto<sup>240</sup>, ma può capitare che durante la compilazione dei suoi campi possano verificarsi degli errori, aggiustabili intervenendo sull'operazione svolta, secondo quanto legiferato dall'art. 54 del DPR 445/2000 con l'annullamento e modifica della registrazione. Se alcuni elementi relativi l'oggetto, mittente e destinatario permangono come immodificabili, dunque in sostanza essenzialmente annullabili, la possibilità di modifica è riservata alla classificazione archivistica, all'assegnazione della pratica ad una determinata unità organizzativa o responsabile, e al fascicolo. Nonostante la perseguibile strada dell'annullamento, si presuppone che le informazioni trattate siano comunque rese reperibili mediante una memorizzazione su basi di dati ascritte, per essere poi sottoposte a quelle elaborazioni finali previste dalla procedura<sup>241</sup>.

---

<sup>237</sup> Stefano Pigliapoco "La conservazione delle memorie digitali" *Archivistica. Teorie, metodi e pratiche*, ed. Linda Giuva e Maria Guercio (Roma: Carocci Editore, 2014), 290-292

<sup>238</sup> Il formato dei dati digitali si definisce come "aperto" quando viene resa pubblica, mediante esaustiva documentazione, la sintassi, la semantica, il contesto operativo, e le modalità di utilizzo, orientando la lettura dell'utilizzatore. AgID istituisce e aggiorna con periodicità annuale, un repertorio dei formati aperti utilizzabili nelle pubbliche amministrazioni e delle modalità di trasferimento degli stessi.

<https://www.agid.gov.it/it/dati/formatiaperti#:~:text=Il%20formato%20dei%20dati%20digitali,e%20le%20modalit%C3%A0%20di%20utilizzo>

Agenzia per l'Italia Digitale "Formati di file e riversamento" Allegato 2 delle Linee guida sulla formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/allegato\\_2\\_formati\\_di\\_file\\_e\\_riversamento.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/allegato_2_formati_di_file_e_riversamento.pdf)

<sup>240</sup> Art. 53, comma 2 e 3 DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "Il sistema deve consentire la produzione del registro giornaliero di protocollo, costituito dall'elenco delle informazioni inserite con l'operazione di registrazione nell'arco di uno stesso giorno" e "L'assegnazione delle informazioni nelle operazioni di registrazione di protocollo è effettuata dal sistema in un'unica soluzione, con esclusione di interventi intermedi, anche indiretti, da parte dell'operatore, garantendo la completezza dell'intera operazione di modifica o registrazione dei dati".

<sup>241</sup> Art. 54, comma 1, DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "Le informazioni non modificabili di cui l'art. 53 lett. a), b), c), d), e), e f) sono annullabili cui la procedura del presente articolo. Le informazioni annullate devono rimanere memorizzate nella base di dati per essere sottoposte alle elaborazioni previste dalla procedura".

Tale intervento può essere concretato o autorizzato solo dal responsabile del sistema, costituendo in più un fruttuoso strumento per monitorare le capacità e le prestazioni dei dipendenti.

Il sistema di protocollazione che si affida oggi più che nel passato a percorsi informatici, deve avere al centro la garanzia della sicurezza dei flussi delle sue informazioni, nel rispetto delle recenti norme di settore ICT di AgID, introdotte solo nel 2017, ma anche degli altri organismi preposti in materia di dati personali il cui codice di riferimento è il già citato regolamento GDPR sulla privacy.

Un sistema che costantemente si conforma a questi contenuti, è un sistema vivo e in grado di chiarire quali informazioni devono e possono essere pubblicate (e quali invece devono rimanere riservate), di prevedere più livelli di autorizzazioni e annessione anche all'interno del medesimo ente, di contenere le violazioni<sup>242</sup>, e di assicurare una confacente tenuta. Coordinare il Codice dell'Amministrazione Digitale con il GDPR (UE) 679/2016, oggi alla sua terza generazione, significa per l'amministrazione impegnare un responsabile<sup>243</sup> e l'intero settore, nel proteggere largamente quei dati "sensibili" e "super sensibili" di cui il mondo contemporaneo fa insistentemente richiesta, nel più esteso rispetto dei diritti della persona<sup>244</sup>, evitando anche la raccolta di informazioni non pertinenti.

Se la registrazione restituisce una sequenza cronologica dei documenti, è la classificazione che permette di controllare intellettualmente l'archivio in modo logico, secondo un sistema "ad albero"<sup>245</sup> che va dal geniale al particolare, mappando l'insieme in modo multilivellare, e dunque seguendo una gerarchia di livelli che rispecchia l'ordine dei fondi, chiarendone le relazioni. Questa attività è obbligatoria<sup>246</sup> e si applica a tutti i documenti in entrata e in uscita, secondo quando autonomamente determinato dalle differenti aree<sup>247</sup>.

---

<sup>242</sup> Modalità contenute negli art. 33 e 34 GDPR (UE) 679/2016

<sup>243</sup> Art. 28, comma 1, GDPR (UE) 679/2016 "*Qualora un trattamento debba essere effettuato per conto del titolare del trattamento, quest'ultimo ricorre unicamente a responsabili del trattamento che presentino garanzie sufficienti per mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate in modo tale che il trattamento soddisfi i requisiti del presente regolamento e garantisca la tutela dei diritti dell'interessato*".

<sup>244</sup> Secondo quanto ascritto all'art. 32 "Sicurezza del trattamento" GDPR (UE) 679/2016

<sup>245</sup> Giorgetta Bonfiglio-Dosio, *Sistemi di gestione documentale* (Padova: CLEUP, 2013), 99

<sup>246</sup> Art.50, comma 4, DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "*Ciascuna amministrazione individua, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini di una gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri di uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse*".

<sup>247</sup> Art. 64, comma 4 DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "*Le amministrazioni determinano autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li*

Lo scopo finale è il raggiungimento responsabile di aggregazioni documentali informatiche corredate di opportuni metadati, un esito realizzabile mediante l'attività di fascicolazione che, secondo il principio di pertinenza conclude la registrazione e classificazione, consentendo una corretta stratificazione, un uso razionale e proficuo dei documenti, così come delle informazioni in esso contenute. Sono presentate dal testo normativo differenti forme di aggregazioni da diversificare tra tipologie di serie che associano documenti come atti o fogli, secondo la materia/oggetto di riferimento, e altre che accorpano fascicoli, collegati gli uni con gli altri per ragioni funzionali, nonostante la differente classe di rimando.

Su cos'è nello specifico un fascicolo il Testo Unico per la Documentazione Amministrativa non si pronuncia in una definizione estesa, come invece faceva il Regio Decreto n. 35 del 1900<sup>248</sup> oggi abrogato, come nemmeno il suo antecedente nel 2014, dando anzi per scontato la presenza di tali e elementari unità, e che siano collegate al piano di classificazione così come si evince dai requisiti dettati dall'articolo di riferimento<sup>249</sup>. Così come accade nel TUDA, anche il CAD dimostra solo trasversalmente di essere consapevole della rilevanza della fascicolazione dei documenti prodotti nello svolgimento di un'attività amministrativa semplice, al fine di consentire una corretta ed efficace gestione documentale, avere garanzie, identificazioni, e soggetti individuati al suo trattamento<sup>250</sup>.

Il ruolo del sistema di gestione non sembra ancora essere terminato in quanto il documento prospetta un "finale" e necessario trasferimento di quanto prodotto, verso il luogo di conservazione più idoneo alla sua identità. Su questa posizione di cui si occuperà per esteso il prossimo capitolo, torna nuovamente ad intervenire il Codice dei beni culturali<sup>251</sup> come fonte

---

*contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo".*

<sup>248</sup> In riferimento al capo VI "Formazione dei fascicoli" del Regio Decreto "Approvazione del regolamento per gli Uffici di registrazione e di Archivio delle Amministrazioni centrali" articoli da 34 a 42, il fascicolo è definito come "riunione ordinata di per data o per numero degli atti ricevuti e spediti per il medesimo affare".

<sup>249</sup> Art. 65 "Requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali" DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "Oltre a possedere i requisiti indicati all'art. 52, il sistema per la gestione dei flussi documentali deve: a) fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo e il singolo procedimento cui esso è associato, b) consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i fascicoli, il procedimento ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento, c) fornire informazioni statistiche sull'attività dell'ufficio, d) consentire 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".

<sup>250</sup> Art. 41 "Procedimento e fascicolo informatico" D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82

<sup>251</sup> L'art. 21, comma 1, del Codice dei beni culturali prevede che: "Sono subordinati ad autorizzazione del Ministero: a) la rimozione o la demolizione, anche con successiva ricostituzione, dei beni culturali; b) lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali mobili, salvo quanto previsto ai commi 2 e 3; c) lo smembramento di collezioni, serie e raccolte; d) lo scarto dei documenti degli archivi pubblici e degli archivi

autorevole di tutela per le aggregazioni ritenute sì di interesse storico rilevante, così come anche di consenso, verso possibili pianificazioni di scarto.

## 2.4 Conservazione

Se fino a questo momento il testo normativo ha affrontato preponderatamente l'aggiornamento e la revisione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014<sup>252</sup>, l'attenzione si sposta in quest'ultimo capitolo, verso il principio della salvaguardia dell'oggetto elettronico, praticando una rilettura della delibera *Regole tecniche in materia di sistema di conservazione*<sup>253</sup>, e addizionandovi moderni e più esaustivi punti di analisi.

Base comune ai due percorsi permane anzitutto quell'insieme di requisiti per la *gestione e conservazione dei documenti informatici* definito all'art. 44 comma 1-bis del CAD<sup>254</sup>, finalizzati ad assistere con avveduta premura l'obsolescenza dei formati e i tecnicismi relazionali.

Tra questi attribuiti cui si fa generico riferimento, il documento mette l'accento sulla già marcata ma utile differenziazione tra le posizioni poste a garanzia delle fasi di vita dell'atto, e cioè tra il Responsabile della gestione e della conservazione documentale, in quanto membri di

---

*privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13, nonché lo scarto di materiale bibliografico delle biblioteche pubbliche, con l'eccezione prevista all'articolo 10, comma 2, lettera c), e delle biblioteche private per le quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13; e) il trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici, nonché di archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13". Il successivo comma 3 prevede che: "Lo spostamento degli archivi correnti dello Stato e degli enti ed istituti pubblici non è soggetto ad autorizzazione, ma comporta l'obbligo di comunicazione al Ministero per le finalità di cui all'articolo 18".*

<sup>252</sup> Decreto che divulga le Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici, nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40 comma 1, 41 e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

<sup>253</sup> DPCM 3 dicembre 2013 *Regole tecniche in materia di sistema di conservazione* ai sensi degli articoli 20 commi 3 e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43 commi 1 e 3, 44, 44-bis e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

<sup>254</sup> Per cui "Il sistema di gestione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni è gestito da un responsabile che opera d'intesa con il dirigente dell'ufficio di cui all'articolo 17 del presente Codice, il responsabile del trattamento dei dati personali di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ove nominato, e con il responsabile del sistema della conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza. Almeno una volta all'anno il responsabile della gestione dei documenti informatici provvede a trasmettere al sistema di conservazione i fascicoli e le serie documentarie anche relative a procedimenti non conclusi".

“settori” almeno razionalmente distinti, ma in ogni caso si vedrà "comunicanti". Tali entità produttive, nello specifico delle mansioni loro accodate e accorpate<sup>255</sup>, partecipano oltre che al procedimento di conservazione, alla creazione del piano di sicurezza del medesimo sistema, nel rispetto del complesso di aggiornati emendamenti di matrice europea<sup>256</sup> sulla sicurezza e sulla protezione dei dati personali (che si riferiscono anche a specifiche categorie<sup>257</sup>), e delle misure

---

<sup>255</sup> Si fa riferimento all'art. 28 comma 1 e 2, Regolamento UE 27 aprile 2016, n. 679 per cui “1. Qualora un trattamento debba essere effettuato per conto del titolare del trattamento, quest'ultimo ricorre unicamente a responsabili del trattamento che presentino garanzie sufficienti per mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate in modo tale che il trattamento soddisfi i requisiti del presente regolamento e garantisca la tutela dei diritti dell'interessato. 2. Il responsabile del trattamento non ricorre a un altro responsabile senza previa autorizzazione scritta, specifica o generale, del titolare del trattamento. Nel caso di autorizzazione scritta generale, il responsabile del trattamento informa il titolare del trattamento di eventuali modifiche previste riguardanti l'aggiunta o la sostituzione di altri responsabili del trattamento, dando così al titolare del trattamento l'opportunità di opporsi a tali modifiche”.

<sup>256</sup> Si fa riferimento rispettivamente agli articoli 25 “Protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione dei dati per impostazione predefinita” del Regolamento UE 27 aprile 2016, n. 679 per cui “1. Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento, sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate, quali la pseudonimizzazione, volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati, quali la minimizzazione, e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati. 2. Il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento. Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti, la portata del trattamento, il periodo di conservazione e l'accessibilità. In particolare, dette misure garantiscono che, per impostazione predefinita, non siano resi accessibili dati personali a un numero indefinito di persone fisiche senza l'intervento della persona fisica. 3. Un meccanismo di certificazione approvato ai sensi dell'articolo 42 può essere utilizzato come elemento per dimostrare la conformità ai requisiti di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo”. E all'art. 32 “Sicurezza del trattamento” del medesimo codice “1. Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche del rischio di varia probabilità e gravità per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio, che comprendono, tra le altre, se del caso: a) la pseudonimizzazione e la cifratura dei dati personali; b) la capacità di assicurare su base permanente la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e la resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento; c) la capacità di ripristinare tempestivamente la disponibilità e l'accesso dei dati personali in caso di incidente fisico o tecnico; d) una procedura per testare, verificare e valutare regolarmente l'efficacia delle misure tecniche e organizzative al fine di garantire la sicurezza del trattamento. 2. Nel valutare l'adeguato livello di sicurezza, si tiene conto in special modo dei rischi presentati dal trattamento che derivano in particolare dalla distruzione, dalla perdita, dalla modifica, dalla divulgazione non autorizzata o dall'accesso, in modo accidentale o illegale, a dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati. 3. L'adesione a un codice di condotta approvato di cui all'articolo 40 o a un meccanismo di certificazione approvato di cui all'articolo 42 può essere utilizzata come elemento per dimostrare la conformità ai requisiti di cui al paragrafo 1 del presente articolo. 4. Il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento fanno sì che chiunque agisca sotto la loro autorità e abbia accesso a dati personali non tratti tali dati se non è istruito in tal senso dal titolare del trattamento, salvo che lo richieda il diritto dell'Unione o degli Stati membri”.

<sup>257</sup> Si fa riferimento all'art. 9 comma 1, Regolamento UE 27 aprile 2016, n. 679 per cui “E' vietato trattare i dati personali che rilevinò l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona”, e all'art. 10 “Trattamento dei dati personali relativi a condanne penali e reati” del medesimo testo per cui “Il trattamento dei dati personali relativi alle condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza sulla base dell'articolo 6,

ICT di AgID; nuove prassi operative a cui la stesura delle presenti Linee Guida, e dunque ogni Pubblica Amministrazione, è tenuta ad ottemperare in attuazione alla circolare n. 2 del 18 aprile 2017<sup>258</sup>, secondo quanto decretato dal Presidente del Consiglio dei Ministri con la direttiva 1° agosto 2015. Quest'ultimo orientamento che sollecita la stessa Agenzia per l'Italia Digitale a farsi fautrice di una serie di indicatori degli standard di riferimento, da attuare come procedure di prevenzione<sup>259</sup> e reazione in caso di particolari complicazioni cibernetiche o atti di violazione<sup>260</sup>, intensifica dall'interno i criteri di audit<sup>261</sup> e accertamento, ponendosi come

---

*paragrafo 1, deve avvenire soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica o se il trattamento è autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri che preveda garanzie appropriate per i diritti e le libertà degli interessati. Un eventuale registro completo delle condanne penali deve essere tenuto soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica".*

<sup>258</sup> Agenzia per l'Italia Digitale, "Circolare 18 aprile 2017, n. 2/2017. Sostituzione della circolare n. 1/2017 del 17 marzo 2017, recante: "Misure minime di sicurezza ICT per le Pubbliche Amministrazioni. (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° agosto 2015)" [https://cert-agid.gov.it/download/CircolareAgID\\_170418\\_n\\_2\\_2017\\_Mis\\_minime\\_sicurezza\\_ICT\\_PA-GU-103-050517-2.pdf](https://cert-agid.gov.it/download/CircolareAgID_170418_n_2_2017_Mis_minime_sicurezza_ICT_PA-GU-103-050517-2.pdf)

<sup>259</sup> Dario Centofanti, "Agenzia per l'Italia Digitale: Circolare del 18 aprile 2017, n.2/2017. Misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni da attuare entro il 31 dicembre 2017 (GU Serie Generale n. 103 del 5 Maggio 2017)" *Popinga.it*, Maggio 14, 2017

<https://popinga.it/agenzia-per-litalia-digitale-circolare-18-aprile-2017-n-2-2017-a0e877dc5467>

<sup>260</sup> In riferimento all'art. 33 "Notifica di una violazione dei dati personali all'autorità di controllo" Regolamento UE 27 aprile 2016, n. 679, per cui "1. In caso di violazione dei dati personali, il titolare del trattamento notifica la violazione all'autorità di controllo competente a norma dell'articolo 55 senza ingiustificato ritardo e, ove possibile, entro 72 ore dal momento in cui ne è venuto a conoscenza, a meno che sia improbabile che la violazione dei dati personali presenti un rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche. Qualora la notifica all'autorità di controllo non sia effettuata entro 72 ore, è corredata dei motivi del ritardo. 2. Il responsabile del trattamento informa il titolare del trattamento senza ingiustificato ritardo dopo essere venuto a conoscenza della violazione. 3. La notifica di cui al paragrafo 1 deve almeno: a) descrivere la natura della violazione dei dati personali compresi, ove possibile, le categorie e il numero approssimativo di interessati in questione nonché le categorie e il numero approssimativo di registrazioni dei dati personali in questione; b) comunicare il nome e i dati di contatto del responsabile della protezione dei dati o di altro punto di contatto presso cui ottenere più informazioni; c) descrivere le probabili conseguenze della violazione dei dati personali; d) descrivere le misure adottate o di cui si propone l'adozione da parte del titolare del trattamento per porre rimedio alla violazione dei dati personali e anche, se del caso, per attenuarne i possibili effetti negativi. 4. Qualora e nella misura in cui non sia possibile fornire le informazioni contestualmente, le informazioni possono essere fornite in fasi successive senza ulteriore ingiustificato ritardo. 5. Il titolare del trattamento documenta qualsiasi violazione dei dati personali, comprese le circostanze a essa relative, le sue conseguenze e i provvedimenti adottati per porvi rimedio. Tale documentazione consente all'autorità di controllo di verificare il rispetto del presente articolo", e all'art. 34 "Comunicazione di una violazione dei dati personali all'interessato" del medesimo testo normativo per cui "1. Quando la violazione dei dati personali è suscettibile di presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento comunica la violazione all'interessato senza ingiustificato ritardo. 2. La comunicazione all'interessato di cui al paragrafo 1 del presente articolo descrive con un linguaggio semplice e chiaro la natura della violazione dei dati personali e contiene almeno le informazioni e le misure di cui all'articolo 33, paragrafo 3, lettere b), c) e d). 3. Non è richiesta la comunicazione all'interessato di cui al paragrafo 1 se è soddisfatta una delle seguenti condizioni: a) il titolare del trattamento ha messo in atto le misure tecniche e organizzative adeguate di protezione e tali misure erano state applicate ai dati personali oggetto della violazione, in particolare quelle destinate a rendere i dati personali incomprensibili a chiunque non sia autorizzato ad accedervi, quali la cifratura; b) il titolare del trattamento ha successivamente adottato misure atte a scongiurare il sopraggiungere di un rischio elevato per i diritti e le libertà degli interessati di cui al paragrafo 1; c) detta comunicazione richiederebbe sforzi sproporzionati. In tal caso, si procede invece a una comunicazione

autentico sostegno alle manovre di selezione e acquisizione del settore pubblico in modo da colmare i limiti del periodo precedente.

L'intero apparato di conservazione sopperisce alla tutela del documento dalla sua presa in carico ad un'eventuale disposizione di scarto, perseguendo e assicurando quei valori di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, e reperibilità, ancora una volta irrinunciabili sia per la coerente custodia, che per il rinvenimento dei fattori di identificazione dello stesso. Questo lasso temporale più o meno breve, è sancito dal piano di conservazione del Titolare dell'oggetto di conservazione, ovvero dalla struttura organizzativa che ne ha il patronato, in conformità alla normativa vigente (un periodo che può inoltre trovarsi a superare quanto stabilito dalla legge, dilatandosi confacentemente a quanto concordato dalle parti, e aggirando il sentito problema del logoramento del contesto tecnologico). Compito finale del complesso organismo è indubbiamente il raggiungimento di un corretto mantenimento dei documenti informatici e amministrativi informatici, così come degli archivi e delle aggregazioni di fascicoli e serie, in un processo oculato tanto ai dati, quanto più ai metadati ad essi associati<sup>262</sup>. Nonostante esso possa figurare come un atteggiamento paradossale, destinare una maggiore attenzione alle informazioni "annesse", dà oggi modo di comprenderne la loro reale accezione, in linea con quanto per giunta stabilito da quei modelli, oggi progrediti in standard, a cui la Pubblica Amministrazione è legata; dalla gamma più specifica che figura in questa sezione con *Standard e specifiche tecniche*, e *Formati di file di riversamento*, a quei mezzi particolarmente inclusivi, anche se appena menzionati, come l'Open Archival Information System (OAIS)<sup>263</sup>. Quest'ultimo sistema si presenta come uno strumento concettuale aperto, orientato alla conservazione dei dati digitali sul lungo periodo, il cui funzionamento passa per la

---

*pubblica o a una misura simile, tramite la quale gli interessati sono informati con analoga efficacia. 4. Nel caso in cui il titolare del trattamento non abbia ancora comunicato all'interessato la violazione dei dati personali, l'autorità di controllo può richiedere, dopo aver valutato la probabilità che la violazione dei dati personali presenti un rischio elevato, che vi provveda o può decidere che una delle condizioni di cui al paragrafo 3 è soddisfatta".*

<sup>261</sup> Giulia Campo, "Linee Guida Agid sulla sicurezza informatica nel procurement ICT" *Diritto di Internet.it*, Settembre 25, 2020

<https://dirittodiinternet.it/linee-guida-agid-sulla-sicurezza-informatica-nel-procurement-ict/>

<sup>262</sup> Art. 67 "Trasferimento dei documenti dall'archivio di deposito" DPR 28 dicembre 2000, n. 445

<sup>263</sup> La sua genesi prende piede dalla collaborazione negli anni '90 del 1900 tra il Comitato Consultivo per i sistemi dei dati spaziali (CCSDS) e l'ISO, impiegati nella ricerca di un coerente standard per la gestione dei dati, inizialmente relativi alla ricerca spaziale. Da tale lavoro scaturì la consapevolezza della mancanza a monte di un elemento fondamentale: un quadro unificante che potesse mantenere sul lungo periodo i dati assorbiti. Da questa presa di coscienza il CCSDS stabilì come primo passo la creazione di uno standard dedito a questa funzione, lo standard OAIS per l'archiviazione, un modello universale e non legato ad alcun settore specifico.

partecipazione e interdipendenza di più entità, caratterizzate da un unico comune determinatore: il pacchetto informativo<sup>264</sup>. Senza approfondire l'analisi dei tecnicismi presenti in ISO 14721<sup>265</sup>, basti a questo punto avere la consapevolezza di tale e sopraggiunto risultato, adattandolo nella pratica alle argomentazioni illustrate dal punto 4.2 delle nuove LLGG, e cioè alla “correzione” della denominazione dei soggetti sottoposti a salvaguardia, che passano dall'essere “oggetti della conservazione”, “pacchetti informativi” di versamento<sup>266</sup>, archiviazione<sup>267</sup> e distribuzione<sup>268</sup>.

La variazione lessicale intrapresa dal nuovo aggiornamento, non è a mio parere influente in quanto segnala oltre che una piena adesione alla norma europea, una complessiva presa di coscienza da parte dell'Agenzia, dello scadere della singolarità dell'“oggetto”, a vantaggio di una concezione eterogenea dello stesso, composto da informazioni di impacchettamento, contenuto e conservazione<sup>269</sup>.

L'individuazione dei “nuovi” protagonisti della conservazione non è però ancora sufficiente per poter dare piena attuazione al procedimento; esso per esistere e soprattutto funzionare, ha necessariamente bisogno di essere supportato da un coeso insieme di norme di utilizzo e scambio, che lo rendano a tutti gli effetti interoperabile. Tale capacità è richiamata dallo standard UNI SInCrO 11386 “*Supporto all'interoperabilità nella conservazione e recupero degli oggetti digitali*”<sup>270</sup>, aggiornato al 7 maggio 2020, ma già partecipa nella versione 2010 dell'apparato pubblicato nel 2013, cui AgID invitava all'utilizzo ogni conservatore accreditato.

---

<sup>264</sup> <http://www.oais.info/>

<sup>265</sup> La cui bozza fu approvata nel 2002 e successivamente aggiornata nel 2012

<sup>266</sup> *Submission Information Package* (SIP) da intendere come il pacchetto informativo inviato dal produttore del sistema di conservazione secondo un formato predefinito e concordato descritto nel manuale di conservazione

<sup>267</sup> *Archival Information Package* (AIP) da intendere come il pacchetto informativo composto dalla trasformazione di uno o più pacchetti di versamento, avente la funzione di archiviare i dati contenuti

<sup>268</sup> *Dissemination Information Package* (DIP) da intendere come pacchetto che viene inviato come risposta alla sollecitazione di un utente

<sup>269</sup> Giovanni Michetti, “Il modello OAIS” *DigItalia rivista del digitale nei beni culturali* III, 1 (Roma: ICCU, 2008), 42-43

<sup>270</sup> La norma definisce la struttura dell'insieme di dati a supporto del processo di conservazione e recupero degli oggetti digitali. In particolare, individua gli elementi informativi necessari alla creazione dell'indice di conservazione, ne descrive la semantica e ne definisce l'articolazione per mezzo del linguaggio formale XML. Si tratta di uno strumento indispensabile per tutti i soggetti che operano nel settore della conservazione digitale, perché la struttura di dati definita nel documento è stata assunta dal legislatore italiano come modello di riferimento per la conservazione digitale. Come si evince dal sito del Polo Archivistico dell'Emilia-Romagna (ParER)

<https://poloarchivistico.regione.emilia-romagna.it/news-in-evidenza/ufficializzata-la-nuova-edizione-dello-standard-uni-sincro-per-la-conservazione-digitale>

Tale modello cessa oggi di esistere conseguentemente all'abrogazione della stessa normativa, lasciando spazio al nuovo percorso, che diventa una realtà chiara, attendibile, e a tutti gli effetti operosa, cui ogni istituto conservatore è obbligato a conformarsi<sup>271</sup>.

Essenziale è a questo punto soffermarsi sulla tematica degli organismi predisposti alla conservazione, notando come anch'essi subiscano un non indifferente adeguamento all'evoluzione delle necessità della Pubblica Amministrazione, risentendo nello specifico delle urgenti misure adottate dal decreto semplificazioni 2020<sup>272</sup>. Seppure le Linee Guida in esame non vi facciano esplicito riferimento, forse per un fattore meramente temporale<sup>273</sup>, gli effetti di tali disposizioni in materia di documentazione informatica possono scorgersi ad esempio nella manovra non a caso di "agevolazione", da mettere in relazione sia all'art. 29 comma 1 "Qualificazione e accreditamento", che in maggior misura alla lettera b) dell'art. 34 1-bis del CAD. Quest'ultimo comma cui si fa cenno, segnala tra le "Norme particolari per le pubbliche amministrazioni" due possibili modelli di conservazione: un primo operativo all'interno alla struttura organizzativa, la cui portata rimane invariata nel nuovo testo, e un secondo esterno ad essa, cioè gestito in modo totale o parziale da "altri soggetti pubblici o privati accreditati come conservatori presso AgID".

Nonostante il comune fine permanga la garanzia di un servizio funzionale, vantaggioso, e trasparente, con la pubblicazione degli autori e delle rispettive condotte sul manuale del Titolare dell'oggetto di riferimento (cui si dà ulteriore riscontro in quello del Conservatore terzo), la preferenza per una tenuta disgiunta viene "facilitata" dall'abrogazione dell'affidamento esclusivo a quei soggetti associati all'Istituto dell'accreditamento<sup>274</sup>. Una tale e originale semplificazione si innesta per gli enti in proposta, a favore di una più solerte

---

<sup>271</sup> Concetta Di Filippo, "UNI SInCRO: l'evoluzione di uno standard per la conservazione a supporto dell'interoperabilità" *siav.com*

<https://www.siav.com/it/unisincro-evoluzione-conservazione-supporto-interoperabilita/>

<sup>272</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/07/16/178/so/24/sg/pdf>

<sup>273</sup> Le Linee Guida su formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici entrano in vigore un giorno dopo la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, e cioè il 10 settembre 2020, mentre il decreto legge n. 76 viene reso pubblico nella medesima modalità il 16 luglio 2020. Un arco temporale di pochi mesi che vede la creazione del nuovo modello normativo e della sua bozza, risultare comunque antecedente.

<sup>274</sup> AgID definisce le modalità di accreditamento e vigilanza sui soggetti che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici, i cui requisiti, modalità, iter istruttorio e guida alla vigilanza sono contenuti nella Circolare n. 65/2014 (G.U. n. 89 del 16/04/2014). Tale accreditamento inizialmente volontario, è stato reso un pre-requisito obbligatorio mediante il DPCM 3 dicembre 2013, giungendo poi alla sopracitata circolare del 2014 che ne arricchisce le specificità.

aderenza a precisi requisiti di qualità e sicurezza<sup>275</sup>, fissati da altrettanti e progrediti standard come ISO/IEC 27001<sup>276</sup> (oggi alla sua seconda edizione), la cui certificazione è obbligatoria per l'accreditamento alla conservazione documentale, il già citato ISO 14721 (OAIS), oltre che alle raccomandazioni ETSI TS 101-533- 1 v. 1.2.1<sup>277</sup>.

Il richiamo a quest'ultima estensione risulta però essere inadatta ai fini di una fedele contiguità a un medesimo flusso temporale, in quanto superata dalla più aggiornata versione 119 551 *Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); Policy and security requirements for trust service providers providing long-term preservation of digital signatures or general data using digital signature techniques*<sup>278</sup>, che avvicinerrebbe in maggior misura il nostro paese alla corrente europea, ma a cui il testo non pare ascrivere. Accogliere un tale strumento contenente metodi, “policy e requisiti di sicurezza per i servizi fiduciari, di conservazione, firme digitali, e per il mantenimento di dati mediante tecniche basate sulla firma digitale”<sup>279</sup>, potrebbe comunque significare per l'Italia, vedere “coperto” il proprio processo normativo in merito alla conservazione, addentrandosi inoltre con ancora più consapevolezza nei meccanismi internazionali già riconosciuti allo stesso art. 29 comma 2<sup>280</sup> del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Così come accade per la tenuta del processo di gestione documentale, un simile apparato di

---

<sup>275</sup> Luigi Foglia e Andrea Lisi, “Guida alle modifiche apportate dal DL Semplificazioni alle regole per la conservazione dei documenti pubblici informatici, una materia tecnica complessa: non mancano i problemi, a iniziare dalla poca chiarezza delle norme” *AgendaDigitale.eu*, Luglio 29, 2020  
<https://www.agendadigitale.eu/documenti/dl-semplificazioni-e-conservazione-dei-documenti-informatici-delle-pa-cosa-cambia/>

<sup>276</sup> Standard internazionale aggiornato alla sua seconda versione nel 2013, che descrive le pratiche migliori per un sistema di gestione della sicurezza delle informazioni (ISMS), anche detto in italiano SGSI. Esso non corrisponde unicamente ad una sicurezza di matrice informatica, ma include anche quella fisica/ambientale, oltre che organizzativa.

<sup>277</sup> Standard europeo che individua i requisiti di Sicurezza Informatica che un Fornitore di Servizi di Conservazione deve rispettare, quando realizza e gestisce un Sistema di Conservazione delle Informazioni al fine di fornire Servizi di Conservazione che siano affidabili e attendibili dal punto di vista della sicurezza informatica.

<sup>278</sup> [https://www.etsi.org/deliver/etsi\\_ts/119500\\_119599/119511/01.01.01\\_60/ts\\_119511v010101p.pdf](https://www.etsi.org/deliver/etsi_ts/119500_119599/119511/01.01.01_60/ts_119511v010101p.pdf)

<sup>279</sup> Andrea Caccia, “La nuova ETSI TS 199 511: così i conservatori italiani non restano “al palo” *Anorc.eu*, Giugno 20, 2019

<https://anorc.eu/attivita/la-nuova-etsi-ts-119-511-cosi-i-conservatori-italiani-non-restano-al-palo/>

<sup>280</sup> “Il richiedente deve trovarsi nelle condizioni previste dall'articolo 24 del Regolamento eIDAS, deve avere natura giuridica di società di capitali e deve disporre dei requisiti di onorabilità, tecnologici e organizzativi, nonché delle garanzie assicurative e di eventuali certificazioni, adeguate rispetto al volume dell'attività svolta e alla responsabilità assunta nei confronti dei propri utenti e dei terzi. I predetti requisiti sono individuati, nel rispetto della disciplina europea, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita l'AgID. Il predetto decreto determina altresì i criteri per la fissazione delle tariffe dovute all'AgID per lo svolgimento delle predette attività, nonché i requisiti e le condizioni per lo svolgimento delle attività di cui al comma 1 da parte di amministrazioni pubbliche”.

raccolta dei dati rende necessaria l'attribuzione di precisi incarichi a più figure ascritte: alla nota partecipazione del produttore dei Pacchetti di Versamento, dell'utente abilitato alla visione e acquisizione dei documenti (sempre nei limiti previsti dalla legge e nelle modalità descritte nel manuale, il responsabile della conservazione) e del responsabile della conservazione, già presenti nell'antecedente esemplare delle LLGG<sup>281</sup>, è oggi associata la figura del soggetto Titolare dell'oggetto della conservazione e del conservatore finale.

Oltre ai due integrativi "Ruoli e responsabilità", un'ulteriore manutenzione è subita dal produttore del PdV, che passa da una contemplata appartenenza "esterna", ad un'investitura riservata all'organico della struttura organizzativa della Pubblica Amministrazione; espletando il suo ruolo di vigilanza<sup>282</sup> e trasmissione dei pacchetti di versamento, potendo coincidere con il responsabile della gestione documentale o altro coordinatore. Se il nuovo obbligo si insidia esclusivamente nell'universo pubblicistico, per il frangente privato, che può riportare le due personalità scisse, il testo prospetta soluzioni di collaborazione e massima consequenzialità a quanto comunque deliberato dal Manuale di gestione e di conservazione dell'ente produttore, oltre che naturalmente a quelle determinazioni esplicitamente concordate "da contratto".

Così come il produttore dei pacchetti di versamento può o meno combaciare con il responsabile della conservazione, quest'ultimo ruolo previsto dall'organigramma del Titolare, può convergere in un dirigente o funzionario in possesso di idonee competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche, o essere svolto dal responsabile della gestione documentale. Le sue autonome mansioni che riflettono le incombenze e le politiche del sistema di custodia, sono trattate all'interno della Pubblica Amministrazione al già inizialmente citato comma 1-bis dell'art. 44 del CAD, e più in generale all'art. 28 del Regolamento UE del 27 aprile 2016, n. 679, annoverando la casistica di affidamento delegato a un dipendente esterno e diverso dal conservatore, dotato di qualificati requisiti professionali, al fine di garantire la canonica operatività del Titolare dell'oggetto e il complessivo rispetto del sistema.

Tra i provvedimenti in carico al responsabile vi è l'opportunità di autorizzare uno o più soggetti con altrettante e idonee abilità, a farsi carico in modo totale o parziale, delle attività

---

<sup>281</sup> L'art. 6 comma 1, DPCM 3 dicembre 2013 individua "Nel sistema di conservazione [...] almeno i seguenti ruoli: a) produttore; b) utente; c) responsabile della conservazione".

<sup>282</sup> La corretta riuscita del trasferimento è definita come "andata a buon fine" se produce una ricevuta/rapporto di versamento, prodotto in modo automatico dal medesimo sistema di conservazione, che ne attesta con esito positivo o negativo l'avvenuta presa in carico.

statuite dal Manuale tra cui: la definizione delle politiche e dei requisiti funzionali al sistema di conservazione (tenendo conto delle direttive internazionali e delle specificità dell'oggetto d'indagine), la gestione e osservazione dell'intero processo, che va dalla generazione e sottoscrizione<sup>283</sup> del rapporto di versamento, e del pacchetto di distribuzione con le diverse tipologie di firme, alla periodica verifica della leggibilità e integrità dei documenti (potendo adottare, se necessario, tempestive misure di contenimento del deterioramento), fino al versamento degli stessi nell'Archivio Centrale dello Stato e negli archivi di Stato territorialmente competenti<sup>284</sup>, giungendo inoltre alla garantita, se richiesta, presenza di un ulteriore pubblico ufficiale, e al fulcro delle attribuzioni: quel nucleo che si traduce nella predisposizione di un esauriente e sempre aggiornato Manuale di conservazione.

A quest'ultima stesura è riservato un intero paragrafo in cui sono rubricate le tipicità e funzionalità del processo, le architetture/infrastrutture utilizzate, le misure di sicurezza e il calcolo della loro efficienza su lungo periodo, oltre ad essere chiaramente individuati i soggetti coinvolti e i loro personali ruoli. Il documento informatico è oltremodo tenuto a riportare i dati dei soggetti che nel tempo hanno assunto la responsabilità del sistema conservazione, la struttura organizzativa e gli obblighi di quei personaggi "altri", che possono intervenire durante le fasi del processo, la descrizione degli elementi, dei formati, dei metadati e di eventuali eccezioni ivi contenute, oltre che la descrizione delle modalità di presa in carico, esibizione, esportazione, monitoraggio, copia, duplicazione, dislocamento dei pacchetti di versamento, fino alla lettera l) che propone il nuovo obbligo a segnalare l'intero insieme normativo di riferimento, e alle disciplinate modalità di richiesta del pubblico ufficiale supplementare. Ogni pubblica amministrazione in quanto ente pubblico, è vincolata a redigere, attenersi e divulgare, sul proprio sito istituzionale nell'area "Amministrazione trasparente"<sup>285</sup>, il Manuale

---

<sup>283</sup> Al canonico file XML che incarna il rapporto di versamento, viene aggiunto dalle nuove Linee Guida 2020 l'obbligo di suggellare l'operazione con la firma digitale del responsabile della conservazione, abrogando tale operazione come opzionale/consigliata dallo scrivente.

<sup>284</sup> Art. 41 comma 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 per il quale "Gli organi amministrativi e giudiziari dello Stato versano all'archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato i documenti relativi agli affari esauriti da oltre trent'anni, unitamente agli strumenti che ne garantiscono la consultazione. Le liste di leva e di estrazione sono versate settant'anni dopo l'anno di nascita della classe cui si riferiscono. Gli archivi notarili versano gli atti notarili ricevuti dai notai che cessarono l'esercizio professionale anteriormente l'ultimo centennio".

<sup>285</sup> Art. 9 "Accesso alle informazioni pubblicate nei siti" d.lgs. 13 marzo 2013, n. 33, per cui "Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella homepage dei siti istituzionali è collocata un'apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente", al cui interno sono contenuti dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente. Al fine di evitare eventuali duplicazioni, la suddetta pubblicazione può

di conservazione, specificando i tempi di versamento e scarto, le tipologie documentali e i relativi metadati trattati (comprese le modalità di trasmissione), per qualunque cittadino che voglia usufruirne. Proseguendo nella parallela valutazione della casistica di affidamento ad un'infrastruttura di conservazione terza, il processo di mantenimento adottato dal conservatore incaricato, può essere duplicato sul manuale della Pubblica Amministrazione mandante, in modo complessivo o con più semplici rinvii al testo di riferimento, fissando anche in questo caso, pur parlando di soggetti privati, la disciplina e tutela del Ministero dei beni e delle attività culturali e del Turismo, su quegli "agglomerati" che racchiudono un interesse storico di particolare rilevanza.

L'insieme delle argomentazioni trattate conducono congiuntamente ai cruciali 12 punti in cui si snoda il vero e proprio processo di conservazione, che inizia con l'acquisizione del pacchetto di versamento dall'organizzazione ricevente, per poi essere durevolmente armonizzato, oltre che con quanto stabilito dal Manuale di conservazione, con lo standard SInCRO, che l'enumerazione cita erroneamente nella sorpassata versione 11386:2010 (avendo premura di correggere l'inesattezza di trascrizione nell'aggiornamento del 1 ottobre 2020<sup>286</sup>).

Gli oggetti contenuti in questo fittizio "involucro" vengono primariamente sottoposti ad una verifica di aderenza ai formati di *File e riversamento* (allegato 2), un'indagine che può comportare, è bene ricordarlo, non solo esiti positivi. Acclaratane l'idoneità, l'oggetto digitale annesso genera un rapporto relativo contemporaneamente a uno o più pacchetti secondo il principio dell'interoperabilità, la cui esistenza ed esibizione è rilevata dalla presenza di almeno tre elementi: un riferimento temporale<sup>287</sup>, una o più impronte, calcolate sul contenuto dell'insieme, oltre che la oramai doverosa sottoscrizione con firma digitale o elettronica del responsabile della conservazione. Al punto f) si scorge inoltre una moderna possibilità all'utilizzo/accertamento dell'entità digitale che sta nell'apposizione del sigillo elettronico qualificato o avanzato, un "accertamento straordinario" al quale il nostro sistema giuridico non

---

*essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'art. 6. Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca del web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente".*

<sup>286</sup><https://www.agid.gov.it/index.php/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/10/01/nuove-linee-guida-sulla-formazione-gestione-conservazione-documenti-informatici>

<sup>287</sup> Il tempo coordinato universale o tempo civile (UTC) è il fuso orario scelto come riferimento globale dall'Unione Internazionale delle telecomunicazioni, a partire dal quale sono calcolati tutti i fusi orari del mondo.

attribuisce ancora però un particolare valore legale, così come invece accade per la tipologia qualificata eIDAS<sup>288</sup>.

Al processo di conservazione va infine attribuita la produzione di copie o duplicati informatici ai fini di un più regolare riversamento (secondo le indicazioni all'allegato 2) nel sistema, e lo scarto dei pacchetti di archiviazione, individuati come tali dal responsabile della conservazione (interno o esterno). Tipologie e tempistiche relative a tale liquidazione non devono essere circostanziali, ma bensì dedotte dalle informazioni rese dal piano del Titolare della conservazione e, in casi particolari in cui il valore del documento assorbe quello di testimonianza di memoria storica; in quest'ultimo caso, l'autorizzazione all'eliminazione deve provenire direttamente dal MIBACT.

Il Titolare a questo punto, una volta ricevute le suddette autorizzazioni, procede alla distruzione dei pacchetti (azione che negli enti esterni di conservazione compie il conservatore); un'operazione che deve rimanere tracciata nel tempo, e che il responsabile ha il compito di notificare, con una particolare attenzione alla riservatezza delle comunicazioni, agli organi preposti. L'operazione potrà a questo punto dirsi pienamente eseguita solo quando risulteranno aggiornate le copie di sicurezza e, i materiali eliminati saranno resi irreperibili anche da tutti gli altri sistemi in capo al Titolare, in un'assodata presa di coscienza dell'Amministrazione dell'importanza di scartare e sopprimere quegli elementi superflui, non per ragioni consuetamente legate alla spazialità, ma bensì all'occorrenza del contenuto.

Un simile processo necessita di un finale e integrativo chiarimento riguardo la concreta questione delle infrastrutture di conservazione. Queste, relegate nella parte finale del testo, ammettono in prima battuta il totale rispetto del principio della libera circolazione dei dati all'interno dell'Unione Europea<sup>289</sup>; una dottrina per la quale si deve sempre rendere disponibile il materiale conservato (così come anche le descrizioni del sistema di conservazione) sul territorio nazionale, permettendone l'accesso diretto o da remoto a quei soggetti "autorizzati", considerando inoltre tutte le opportune e trasversali casistiche di consultazione, che possono

---

<sup>288</sup> Giovanni Manca, "Cosa cambia con le linee guida di recente pubblicazione da parte di AgID relativamente alla formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici: un regolamento fondamentale per la trasformazione digitale nella PA e nel settore privato" *AgendaDigitale.eu*, Settembre 30, 2020  
<https://www.agendadigitale.eu/documenti/gestione-documentale-le-nuove-linee-guida-agid-ecco-tutte-le-regole/>

<sup>289</sup> Reg. (UE) 2018/1807 all'articolo 4, paragrafo 1 recita: "Gli obblighi di localizzazione di dati sono vietati a meno che non siano giustificati da motivi di sicurezza pubblica nel rispetto del principio di proporzionalità".

riguardare più particolari tipologie di dati e pacchetti.

Mentre le componenti hardware e software in tali impianti sono segregate, per la vasta gamma di servizi erogati in modalità Cloud, la PA deve prestare attenzione a quanto comunicato dalla circolare AgID n. 3 del 9 aprile 2018<sup>290</sup> che, insieme alla n. 2, riporta i criteri di iscrizione dei soggetti fornitori di servizi infrastrutturali in un apposito Catalogo, reso sul sito governativo dell’Agenzia<sup>291</sup> (al quale le pubbliche amministrazioni possono attingere in sicurezza).

Il modello Cloud delle PA e il suo manifesto di abilitazione, sono da interpretare come parti di quel più vasto percorso di razionalizzazione intrapreso dagli espedienti ICT, che auspicano da quanto si legge nell’ultimo piano triennale<sup>292</sup>, di riuscire a stabilirsi esclusivamente sulla piattaforma “Cloud first”. Adottare in via prioritaria un tale paradigma rispetto a qualsiasi altra opzione tecnologica, in conseguenza a quanto stabilito dal decreto semplificazioni, si tradurrebbe in una nuova e visibile ingerenza per l’Agenzia per l’Italia Digitale, creando non pochi dubbi su un’effettiva risultanza. Quella che è oggi la fondamentale presenza per la PA del “*Catalogo dei servizi Cloud per la PA qualificati*” per usufruire di autorizzate prestazioni, tende in un certo senso a contrastare con il già ricordato decreto semplificazioni che, come si accinge a sopprimere l’Istituto di Accreditamento, dovrebbe per coerenza altresì eliminare il Catalogo AgID, riversando indirettamente sulla stessa Agenzia, il patrocinio e la vigilanza di quei requisiti di “qualità e sicurezza” che le permettano, solo a seguito di questo controllo, di avvalersi delle performance proposte<sup>293</sup>.

La difformità del trattamento delle due problematiche rende evidente la necessità di analizzare

---

<sup>290</sup> Agenzia per l’Italia Digitale, “Circolare n. 3 del 9 aprile 2018. Criteri di qualificazione dei servizi SaaS per il Cloud della PA”

[https://www.siav.com/Resource/Blog/Circolare\\_AgID\\_3.pdf](https://www.siav.com/Resource/Blog/Circolare_AgID_3.pdf)

<sup>291</sup> Agenzia per l’Italia Digitale, “Catalogo dei servizi cloud per la PA qualificati”

<https://cloud.italia.it/marketplace/>

<sup>292</sup> Gianfranco Gauzolin, Gianluca Marcellino, Andrea Tironi, “Nuovo piano triennale per l’informatica pubblica: luci e ombre. Adesso con l’edizione 2020-2022 il piano diventa operativo perché specifica cosa deve succedere, quando, chi lo deve fare e soprattutto come si fa a valutare come sta andando. Ecco i limiti (come la scomparsa delle attribute authority) e gli impatti sulle imprese” *AgendaDigitale.eu*, Agosto 24, 2020

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/nuovo-piano-triennale-per-linformatica-pubblica-luci-e-ombre/>

<sup>293</sup> Agenda Digitale, “La certificazione del Cloud PA è in conflitto con la normativa: ecco perché. Dopo il decreto semplificazioni, che abroga l’istituto dell’accreditamento per i conservatori di documenti digitali, la certificazione (qualifica) che Agid fa dei servizi cloud può essere diventata non conforme alla normativa europea e nazionale. L’analisi del problema” *Agendadigitale.eu*, Settembre 8. 2020

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/data-management/la-certificazione-del-cloud-pa-e-in-conflitto-con-la-normativa-ecco-perche/>

le situazioni nella loro interezza e singolarità, dimostrando chiaramente come non sempre gli effetti dell'ammodernamento vadano a favorire in maniera bilanciata tutti i fattori coinvolti.

## **2.5 Allegati**

Se per i quattro capitoli fino a questo momento illustrati si è utilizzata una modalità di indagine prevalentemente critica e meticolosa, rinvenendo quei nodi di cesura e ammodernamento che profilano il concreto apporto delle *Linee Guida su formazione, gestione e conservazione del documento informatico*, rispetto a quanto sancito dal precedente impianto normativo, ciò che questo paragrafo si prefigge di sviluppare è un approfondimento diverso, volto ad individuare in modo più circoscritto i punti chiave che caratterizzano ciascuno degli allegati posti “in coda” all'allestimento principale, esibendo in primo luogo il binomio strutturale integrazione/autonomia, comune a tutti gli elementi. Questa combinazione, che solo ad un primo sguardo sembra interessare essenzialmente l'apparato “logistico”, pone gli allegati, che nel DPCM 13 novembre 2014 sulla formazione del documento informatico e in quello del 13 dicembre 2013 sulla conservazione si collocano integralmente nel corpo del testo, in un punto “esterno” della raccolta, favorendone una più agevole futura revisione, e permettendo cioè di svecchiare in modo funzionale e agile le singole unità obsolete.

Tale cambiamento non risulta dunque essere condotto per una ragione puramente “estetica”, in quanto si troverebbe inoltre a ledere formalmente e a discostarsi, dall'originario proposito delle Linee Guida di istituire un corpus unico e coeso che inglobi l'insieme di quelle dottrine attinenti il documento informatico, disciplinate al principio in modo separato. Quanto detto conduce ad interpretare tale movimentazione come il prodotto della lungimirante volontà degli addetti ai lavori di adeguarsi nel miglior modo possibile all'instancabile evoluzione della tecnologia, riservando ai 6 documenti autonomi la libera possibilità di mutare nel contenuto e nel numero.

Queste entità tecniche attualmente rinominate in “*Glossario dei termini e degli acronimi*”, “*Formati di File e di riversamenti*”, “*Certificazione di processo*”, “*Standard e specifiche tecniche*”, e “*Metadati*”, non sono soggette almeno nella nomenclatura ad alcuno

stravolgimento sostanziale, ad eccezione dell'inattesa annessione del punto 6 "*Comunicazioni tra AOO di documenti amministrativi protocollati*".

Citando rapidamente in apertura gli allegati 1<sup>294</sup> e 4 si noti come il primo, nel suo ruolo di esplicitare il significato delle terminologie maggiormente utilizzate nel documento, differentemente dai casi che seguiranno, non si distacca come sostanza e impostazione da quanto contenuto nella antecedente sezione "*Glossario/definizioni*". Come è logico pensare, il lasso temporale che divide i due ordinamenti incide però sia sull'annessione di evolute terminologie, trattando tematiche come i nuovi spazi di archiviazione (la predilezione per i cloud ad esempio), algoritmi (codec), impronte crittografiche, sigilli e firme nelle rispettive forme (eSeal, eSignature, qSeal, qSignature), soggetti deputati responsabili (Titolario e produttore dei PdV con rispettivi piani), regolamenti (eIDAS) etc., che all'inverso, sull'eliminazione o alterazione di configurazioni arcaiche e fallaci.

Se termini come "accreditamento" vengono meno, in quanto come sottolineato dal capitolo 4 ne è abolito l'Istituto rappresentante, altre voci si assestano per lo stesso motivo a quanto sancito dal testo: "certificatore accreditato" e "conservatore accreditato" si tramutano rispettivamente in "certificazione", come "*attestazione di terza parte relativa alla conformità ai requisiti specificati di prodotti, processi, persone e sistemi*" e in "conservazione", la scarna definizione di formato diventa "formato del documento informatico" ampliandosi notevolmente annettendo la tipologia "contenitore", cioè "*un formato di file progettato per consentire l'inclusione (wrapping), in uno stesso file, di una o più evidenze informatiche soggette a differenti tipi di codifica e al quale possono essere associati specifici metadati*", o accogliendo ancora la sconsigliata varietà di "formato deprecato" etc.

Se quanto fin qui esaminato non produce nulla più di un ordinato elenco alfabetico, forse tortuoso nella complessiva decifrazione, utile ai fini di una più totalizzante presa di conoscenza di ciò che il documento normativo asserisce, è la comparsa della lista degli acronimi e cioè di quelle brevi sigle che nella quotidianità identificano enti, regolamenti, funzioni e personalità (AGID, AOO, CAS GDPR, PdA etc.).

Per la stessa natura dell'argomento trattato, adducendo insiti ammodernamenti in un panorama

---

<sup>294</sup> Agenzia per l'Italia Digitale, "Glossario dei termini e degli acronimi" Allegato 1 al documento "Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici"

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/allegato\\_1\\_glossario\\_dei\\_termine\\_e\\_degli\\_acronimi.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/allegato_1_glossario_dei_termine_e_degli_acronimi.pdf)

già delineato, si comporta anche la nuova versione degli “*Standard e specifiche tecniche*”<sup>295</sup>, 3 pagine che al netto del totale, riportano le principali peculiarità e modelli nazionali/internazionali per la gestione documentale, la conservazione digitale (tra cui lo standard UNI 11386 SInCRO nella nuova versione che andrà a sostituire quella del 2010), l’affidabilità e la sicurezza informatica; una lista particolarmente ricca che sorvola forse erroneamente sugli utili metodi applicativi di tali precetti, oltre che le fasi e i processi in cui essi devono essere adoperati.

Entrando ora nel merito di quelli che sono i concreti adeguamenti elaborati per allineare le LLGG allo stato dell’arte della tecnologia, si nota come gli allegati maggiormente coinvolti interessino “*una delle due modalità previste [...] per assicurare che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quello del documento analogico da cui è tratto*”<sup>296</sup>, l’insieme di informazioni sui dati trattati, e la sezione numero 2, che espone le tipologie di estensioni usate per trascrivere e riversare i formati dei documenti informatici<sup>297</sup> nel sistema operativo.

Esaminando in ordine progressivo quest’ultima e difficile tematica si nota a posteriori come il lavoro di 154 pagine attinente i “*formati di file e riversamento*”<sup>298</sup>, condotto avvalendosi di un linguaggio preponderatamente descrittivo, sposti il baricentro dall’iniziale presupposto di utilizzo, che esibiva le regole tecniche come un più “semplice” dispositivo di immediata e diffusa comprensione, verso un più elevato livello di meticolosità e dettaglio, che rende questa prolusione limitatamente usabile. La rassegna ruota attorno a tre principali punti di riqualificazione, a cominciare da una prima individuazione degli obblighi in capo alle PA, nell’accertare e giustificare i documenti informatici sulla base sia di consentiti che di consigliati formati, che li classifichino esplicitamente come “generici”, sia di altri più “specifici”, utilizzati in prospettati contesti operativi. A questa prima precisazione, che fa della valutazione dell’interoperabilità e dell’immodificabilità gli strumenti di autovalutazione

---

<sup>295</sup> Agenzia per l’Italia Digitale, “Standard e specifiche tecniche” Allegato 4 al documento “Linee guida sulla formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici”

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/allegato\\_4\\_standard\\_e\\_specifiche\\_tecniche.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/allegato_4_standard_e_specifiche_tecniche.pdf)

<sup>296</sup> Art. 22 comma 1-bis “*certificazione di processo*”, introdotto dal d.lgs. 13 dicembre 2017 (in G.U. 12/01/2018)

<sup>297</sup> Le Linee Guida aggiornano i formati chiarendo che devono essere considerati documenti informatici anche quelli formati a partire da moduli compilati e inviati sul web e raggruppamenti di dati.

<sup>298</sup> Agenzia per l’Italia Digitale, “Formati di file e di riversamento” Allegato 2 al documento “Linee guida su formazione, gestione, conservazione del documento informatico”

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/allegato\\_2\\_formati\\_di\\_file\\_e\\_riversamento.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/allegato_2_formati_di_file_e_riversamento.pdf)

principi, va poi a sommarsi, in vista dell'obsolescenza cui tali elementi sono destinati, l'urgenza per la stessa organizzazione di dotarsi di altrettante e valide tipologie di trascrizioni, come i moderni file package<sup>299</sup>, gli algoritmi codec<sup>300</sup> etc., giungendo infine a trattare con l'ignorata problematica del riversamento di formato.

Quest'ultima "*procedura mediante la quale uno o più documenti informatici sono convertiti da un formato di file (ovvero di busta, ovvero di pacchetto di file) ad un altro, lasciandone invariato il contenuto per quanto possibilmente permesso dalle caratteristiche tecniche del formato (ovvero dei formati) dei file e delle codifiche di destinazione*" risponde all'odierna necessità di omologare quei file di diversa natura (come immagini, video, registrazioni sonore, documenti sanitari, dati etc.), prodotti in modo non confacente o adatto alla conservazione, a quegli standard di leggibilità e utilizzabilità che ne convalidino l'immissione nella macchina pubblica.

Il raggiungimento di una determinata posizione dell'oggetto digitale, e una sua eventuale conversione a un'estensione più adeguata al tempo e al luogo, sono tutte operazioni di cui è conservata traccia sul registro di riversamento, uno strumento automatico che oltre a mantenere le specifiche tecniche di ciascun documento, ne garantisce altresì il legame a quello originario riversato, e alla copia successivamente prodotta, mediante un riferimento temporale opponibile a terzi, indicazioni pratiche sul sistema informativo impiegato, e il nome del file sorgente. Così come ciascuna operazione elencata in questo secondo documento si profila al fine ultimo della tenuta dell'integrità, affidabilità e immutabilità dell'oggetto digitale deputato, assume importanza fondamentale nella medesima prospettiva, e anche per una futura conservazione, la fino ad oggi trascurata "*certificazione di processo*"<sup>301</sup>.

Tale funzione intesa non a caso dallo stesso testo come "assicurazione indiretta", di pertinenza di tutte le organizzazioni sia private che pubbliche, si innesta sulle richieste di queste ultime di veder loro riconosciuta la capacità di strutturarsi e gestirsi in autonomia, per quanto riguarda il delicato argomento della formazione dei documenti digitali, "tramite acquisizione della copia

---

<sup>299</sup> Insieme finito di più file (possibilmente organizzati in una struttura di sottoalbero all'interno di un filesystem) che costituiscono, collettivamente oltre che individualmente, un contenuto informativo unitario e auto-consistente

<sup>300</sup> Algoritmo di codifica e decodifica che consente di generare flussi binari, eventualmente imbustarli in un file o in un wrapper (codifica), così come di estrarli da esso (decodifica)

<sup>301</sup> Agenzia per l'Italia Digitale, "Certificazione di processo" Allegato 3 al documento "Linee guida sulla formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici"

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/allegato\\_3\\_certificazione\\_di\\_processo.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/allegato_3_certificazione_di_processo.pdf)

per immagine”, attuando nella pratica ciò che è sancito dall'art. 22 comma 1-bis<sup>302</sup> (recentemente introdotto con il d.lgs. n. 217/2017) e dal 23-ter, comma 1-bis<sup>303</sup> (se pur non esplicitamente rievocato).

Quanto espresso commuta l'intervento in una legittima procedura tecnologica che favorisce la dematerializzazione di grosse quantità di documenti analogici, per cui il tradizionalmente noto “raffronto” sarebbe inapplicabile, senza però risultare sufficientemente eloquente da chiarire il processo nei suoi aspetti costitutivi, omettendo il soggetto deputato nel concreto all'azione e il risultato desiderato. Tale dicotomia insieme alla scarsa chiarezza dei contesti legislativi di partenza, generano dubbi se la “certificazione” sia riconoscibile più che nelle fasi di un processo, nel suo prodotto finale; una perplessità sulla quale viene fatta luce dall'allegato 3 delle odierne Linee, in cui campeggiano l'una accanto all'altra le diciture di “certificazione di prodotto/servizio” e di “sistema o processo”, saldando altresì la fondamentale presenza di una procedura tecnologica e probatoria<sup>304</sup>. Il raggiungimento del differimento del supporto e, al contempo, l'assicurazione della corrispondenza del contenuto e della forma alla copia generata, passa per determinati requisiti e regole di utilizzo. Alla preliminare certificazione “oggettiva” rilasciata da una struttura terza<sup>305</sup> in accordo con gli standard ISO 9001 e ISO 27003<sup>306</sup> (specificamente riferita ai servizi di progettazione e dematerializzazione massiva di documenti), segue una seconda più “soggettiva”, la cui aderenza e giustezza vengono stabilite

---

<sup>302</sup> “La copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurano che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza della forma e del contenuto dell'originale e della copia”

<sup>303</sup> “La copia su supporto informatico di documenti formati dalle pubbliche amministrazioni in origine su supporto analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurano che il documento informatico abbia contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza del contenuto dell'originale e della copia”.

<sup>304</sup> In riferimento all'art. 22 comma 2, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 “Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono estratte, se la loro conformità è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, secondo le regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71”

<sup>305</sup> Le Pubbliche Amministrazioni che vogliono svolgere in autonomia la dematerializzazione massiva di documenti analogici possono non ricorrere alle certificazioni ISO assumendo in toto la responsabilità della qualità del processo

<sup>306</sup> Qualora si presentassero casi in cui non fossero disponibili tali certificazioni (es. nelle sedi della PA situate fuori dai confini nazionali che dovessero affidare il servizio all'esterno), i fornitori dovranno dimostrare il possesso di sistemi organizzativi e di sicurezza o di altre certificazioni rispondenti agli stessi requisiti previsti dai suddetti standard

da AgID, ricercate in un insieme minimo di informazioni<sup>307</sup>, di caratteristiche professionali<sup>308</sup>, e infine testate secondo un sistema di raffronto a campione, che genera un risultato sì incontrovertibile, ma anche di disuguale “forza”, a seconda dell’autorità che ne firma il rapporto di verifica<sup>309</sup>. Solo infatti nel caso in cui la rispondenza sia attestata da un pubblico ufficiale, la copia farà piena prova fino a querela di falso producendo effettivamente una certificazione di processo, mentre permarrà un mero rapporto di verifica valido fino a disconoscimento, se invece l’atto sarà generato privatamente.

Una procedura così attuale può far sorgere un certo numero di domande e perplessità, come ad esempio il mancato rimando ad una regolamentazione specifica che guidi l’operato del Notaio libero professionista al di fuori dal sistema pubblico, ma non solo. Nonostante la liceità dei dubbi, tali e simili questioni passano in secondo piano, se considerata in primis la colossale utilità di accelerare le prassi di “sgombero” del materiale analogico, e di conservarne simultaneamente il valore legale<sup>310</sup>, così come anche accade per l’obiettata impennata del numero dei metadati prospettata dall’allegato 5, che nondimeno settuplica la sua consistenza rispetto all’esiguo numero di pagine della versione 2013, con distinti risultati.

---

<sup>307</sup> Anagrafica committente, nominativo e ruolo di verbalizzazione, codice identificativo univoco presente tra i metadati del documento copia (in alternativa al listato dei valori di hash calcolati sulle copie informatiche), Identificativo (tipologia e numero) del campione di documenti copia utilizzati per la certificazione iniziale, Numero, tipologia e quantità del lotto di documenti analogici sottoposti a scansione, Tipologia e quantità del lotto di documenti cui il campione appartiene, Requisiti tecnici e/o vincoli di progetto di scansione massiva, Finalità della scansione (es.: statistico, storico, probatorio,...), Riferimento contratto tra fornitore e committente (in caso di outsourcing), Luogo, data e orario inizio e fine della scansione a cui si è assistito, Nomi referenti presenti al processo di scansione (opzionale), Riferimento documentazione di analisi, di progetto o di sistema utilizzata a supporto del processo di dematerializzazione, Nome e versione del sw di elaborazione digitale delle immagini utilizzato, Segnalazione di eventuali criticità, anomalie riscontrate, Indicazione delle fasi e dei controlli o della procedura ISO 9001 di riferimento, a che titolo esemplificativo possono essere rappresentate da: Sanificazione, fascicolazione e normalizzazione (despillatura) dei documenti analogici, Settaggio (selezione dei parametri di acquisizione) del sw di image processing, Scansione batch dei documenti, Indicizzazione (metadattazione), Verifica qualità immagini digitalizzate, Segnalazione incongruenze

<sup>308</sup> Sono stabilite da AgID regole anche per gli scanner professionali per i documenti indispensabili per un’acquisizione di qualità dei documenti analogici; tali strumenti devono possedere un auto orientamento, un bilanciamento della luce e del colore, modalità di correzione della deformazione e della curvatura, modalità di rotazione e ribaltamento, di controllo della qualità

<sup>309</sup> L’allegato n. 3 delle Linee Guida AgID 2020 asserisce che “Il notaio/PU o privato descrivono l’intero processo e ne certificano il funzionamento verbalizzando, prima ancora che l’attività di scansione massiva venga avviata sull’intero lotto di documenti, la conformità di alcune copie campione agli originali analogici ricorrendo al tradizionale raffronto dell’originale con la copia, in modo da “congelare” i criteri di qualità e sicurezza da adottare alle successive copie informatiche”, rilasciando una testimonianza certa e credibile di ogni movimentazione o azione eseguita.

<sup>310</sup> Giovanni Manca, “La certificazione di processo nelle Linee Guida sui documenti informatici” *Filodiritto.com*, Marzo 31, 2021

<https://www.filodiritto.com/la-certificazione-di-processo-nelle-linee-guida-sui-documenti-informatici>

La finale analisi delle situazioni principalmente coinvolte nell'ammodernamento si conclude proprio con la riflessione sui “*Metadati*”<sup>311</sup> del documento informatico, amministrativo informatico e degli aggregati, che si traducono in fascicoli e serie elettroniche. Non esente anch'essa da retrostanti scetticismi per la gravosità del lavoro di indicazione, l'aumento dei costi di tali e annesse operazioni, e la disomogeneità che ancora si riscontra negli schemi e nel controllo dei vocaboli con gli altri paesi, subentra tuttavia un denso lavoro di revisione che prospetta anzi, in risposta ai giudizi, nasciture soluzioni “personalizzate”, oltre che una ragguardevole agevolazione a guadagno collettivo dei processi di ricerca.

Il cambiamento di direzione attiene l'accentuazione della tecnicità dell'allegato, costituita dalla cospicua implementazione dei dati descrittivi obbligatori assegnati a quelli conservati<sup>312</sup>, per ottemperare con sempre più robustezza ai principi di interoperabilità, trasparenza e conoscenza approfondita del contesto documentale. L'insieme minimo di metadati corredato al principio da pochi tag, guadagna in questo modo per ragioni di sicurezza, assetto e rintracciabilità, migliorate e dettagliate informazioni che si parafrasano in 40 unità, di cui 38 obbligatorie<sup>313</sup> (tra cui ad esempio: la modalità di formazione del documento, i dati di registrazione, la tipologia documentale utilizzata, la possibilità di usare fino a 5 parole chiave dette "chiavi descrittive", il trattamento dei soggetti minimi coinvolti e cioè di autore e mittente, la menzione accompagnata da considerazioni sugli allegati, la classificazione, l'indice di riservatezza, la versione di aggiornamento alfanumerica del documento, il check di “verifica” sulla presenza di quei fattori che dotano di veridicità e fede il documento, le informazioni sul tracciamento come data o eventuali operazioni di modifica effettuate, il metadato del tempo di conservazione utile per il calcolo dello scarto<sup>314</sup> etc.), non tutte forse opportune per la tipologia di documento ad uso privato. I nuovi metadati come accennato, arrecano un grande aiuto nella sistematica ricerca svolta dalla pubblica amministrazione nel suo sempre crescente patrimonio di archivi in

---

<sup>311</sup> Agenzia per l'Italia Digitale, “Metadati” Allegato 5 al documento “Linee guida sulla formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici”

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/allegato\\_5\\_metadati.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/allegato_5_metadati.pdf)

<sup>312</sup> “Significato di metadattazione nella conservazione documentale” *bucap.it*

<https://www.bucap.it/news/approfondimenti-tematici/conservazione-documenti/significato-metadattazione.htm>

<sup>313</sup> Cfr. “Conservazione a norma: le nuove linee guida AgID. Tutto quello che c'è da sapere sulle nuove linee guida e come adattarsi” *Intesa.it*, Febbraio 24, 2021

<https://www.intesa.it/conservazione-a-norma-le-nuove-linee-guida-agid/>

<sup>314</sup> Cfr. “I metadati cosa sono? Scopriamo cosa sono i metadati e la loro importanza nelle nuove Linee guida AgID” *fatturafacile.com*, Aprile 16, 2021

<https://www.fatturafacile.com/news/i-metadati-cosa-sono/>

formato digitale, permettendone contemporaneamente una coerente conservazione secondo comuni e oggettivi criteri di ordine e rigore.

Se pur sempre di una varietà di sistema semantico si parli, diversamente dall'ultimo approfondimento che tocca ciascuna delle tipologie documentarie supponibili, il conclusivo allegato “*Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati*”<sup>315</sup>, si comporta come un file descrittivo/applicativo che sostituisce integralmente e semplifica la circolare n. 60/2013 “*Formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le pubbliche amministrazioni*”<sup>316</sup>, già a suo tempo precorritrice del prototipo AIPA/CR/28 del 7 maggio 2001<sup>317</sup>. Trattandosi di un giovane complemento è bene raffrontare tale valore aggiunto sia nella forma che nei contenuti, con quanto espresso dall'impostazione precedente, ingente nell'iniziale narrazione e introduzione ai successivi tecnicismi, che viene invece a mancare nel nuovo assestamento viceversa più fertile nella redazione di regole per diffondere e sagomare file di interscambio.

Una delle principali novità su cui è importante soffermarsi è l'apposizione della firma (come segnalato nel paragrafo 2.1) e del sigillo elettronico qualificato (alla lettera E delle regole di processamento) al file di segnatura XML nel formato “XAdES”<sup>318</sup>, che consente di assicurare l'autenticità, l'integrità e al contempo la provenienza certa dall'AOO mittente o destinataria, legandoli ad una persona giuridica, nonostante il testo ne ometta la personalità in concreto designata. La segnatura cui si fa riferimento come ulteriore “aiuto” alla solida tenuta dell'oggetto nel sistema, non è inoltre la segnatura di protocollo come “*apposizione o l'associazione all'originale del documento, in forma permanente non modificabile, delle informazioni riguardanti il documento stesso*”<sup>319</sup> di progressivo di protocollo, data di protocollo e identificazione in forma sintetica dell'amministrazione o dell'area organizzativa individuata, ma bensì quella “*dei documenti trasmessi*” elargita dall'art. 20 comma 1, del

---

<sup>315</sup>[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/allegato\\_6\\_comunicazione\\_tra\\_aoo\\_di\\_documenti\\_amministrativi\\_protocollati.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/allegato_6_comunicazione_tra_aoo_di_documenti_amministrativi_protocollati.pdf)

<sup>316</sup>[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/circolari/circolare\\_60\\_2013\\_segnetura\\_protocollo\\_in\\_formatico\\_-\\_rev\\_aipa\\_n.28-2001.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/circolari/circolare_60_2013_segnetura_protocollo_in_formatico_-_rev_aipa_n.28-2001.pdf)

<sup>317</sup> Agenzia per l'Italia Digitale, “Circolare n. 60 del 23 gennaio 2013”

[https://www.isfol.it/sistema-documentale/banche-dati/normative/2013/normativa-statale\\_2013/circolare-agid-23-gennaio-2013-n.-60](https://www.isfol.it/sistema-documentale/banche-dati/normative/2013/normativa-statale_2013/circolare-agid-23-gennaio-2013-n.-60)

<sup>318</sup> “Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); XAdES digital signatures; Part 1: Building blocks and XAdES baseline signatures” (European Telecommunications Standards Institute 2016)

[https://www.etsi.org/deliver/etsi\\_en/319100\\_319199/31913201/01.01.01\\_60/en\\_31913201v010101p.pdf](https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/319100_319199/31913201/01.01.01_60/en_31913201v010101p.pdf)

<sup>319</sup> Art. 55 comma 1, DPR 28 dicembre 2000, n. 445

DPCM 3 dicembre 2013<sup>320</sup>, la cui differenza a livello stilistico non risulta essere particolarmente chiara nella lettura della sezione (è una segnatura “informatica” che cela una ripartizione interna in intestazione, descrizione e signature<sup>321</sup>).

Utili ai fini della comunicazione e alla realizzazione di parte del "nuovo modello di interoperabilità"<sup>322</sup> ideato dal Piano Triennale per l'informatica della PA 2020-2022 risultano essere il potenziamento e la dilatazione dei Web Services<sup>323</sup>, come il delineato WS SOAP, basato sulla tecnologia XML e programmato per lo scambio dei dati e la gestione delle risposte, ma anche in vista di una revisione<sup>324</sup> del "linguaggio", REST, una configurazione più agevole che usando HTTP qualificherebbe nel vasto panorama della PA i requisiti strutturali che le comunicazioni dovrebbero possedere e onorare.

---

<sup>320</sup> Per cui " *I dati relativi alla segnatura di protocollo di un documento trasmesso da una area organizzativa omogenea sono associati al documento stesso e contenuti, nel messaggio, in un file, conforme alle specifiche dell'Extensible Markup Language (XML), compatibile con un file XML Schema e/o DTD (Document Type Definition), definito e aggiornato periodicamente dall'Agenzia per l'Italia Digitale con provvedimento reso disponibile sul proprio sito*"

<sup>321</sup> <https://www.agid.gov.it/en/platforms/qualified-electronic-signature>

<sup>322</sup> <https://www.agid.gov.it/infrastrutture/sistema-pubblico-connettivita/il-nuovo-modello-interoperabilita>

<sup>323</sup> Lorenzo De Angelis, “REST VS SOAP, come funzionano i Web Services? I vantaggi e gli svantaggi offerti da queste metodologie” *Dinotraining.it*

<https://dinotraining.it/rest-soap-vantaggi-e-svantaggi/>

<sup>324</sup> <https://www.agid.gov.it/argomenti/documento-informatico>

### 3. L'ESPERIENZA DI RODAGGIO

Ciò che nel precedente capitolo si è voluto trattare è stata un'interpretazione tecnica quasi grammaticale delle leggi e del codice linguistico impiegato dalle LLGG, annoverando esplicitamente i punti di cesura rispetto al precedente apparato, calcando sui nuovi e concreti paradigmi formati, così come su quelle “mancanze” lampanti sulle quali un ulteriore approfondimento risulterebbe marginale e oltremodo improduttivo. Alla luce di ciò la nuova sezione si addentra nella più intricata indagine dei medesimi temi, abbandonando il se pur semplificato testo normativo, antepoendovi alcune valutazioni e la diretta esperienza dei coordinatori del settore di AgID, o dalla stessa Agenzia nominati, congiuntamente al più ampio nucleo di “addetti ai lavori” esterni.

Questi e in maggior misura il vasto insieme di responsabili dell'attività pubblica, che dall'interazione più diretta con il cittadino hanno appreso una produttiva conoscenza e consapevolezza del suo bagaglio culturale e del formulario comunicativo<sup>325</sup> praticato, inaugurano alla tangibilità delle esperienze portandone spesso anche il peso, razionalizzando quanto sancito dal legislatore e impegnandosi a trasferirlo su un piano di più intuitiva e universale comprensione. E' grazie soprattutto a questi pareri diffusi che sarà qui possibile scorgere a posteriori, i piccoli dettagli più specialistici non afferrabili fra le righe, sciogliendo quelle sfaccettature che il lessico burocratico spesso induce a valutare in modo fuorviante rispetto l'intento desiderato. Ciò darà modo di toccare con mano i più robusti benefici e allo stesso tempo gli elementi di svantaggio o non piena risoluzione, che una simile proposta non può non celare nella sua messa in opera, per ragioni che come visto in precedenza, non forzatamente discendono da un'insufficiente attenzione o da un difetto di volontà.

E' sull'importanza del giudizio nato dall'esperienza delle così dette “risorse umane” e sul desiderio di rileggere l'elaborato e le sue sfiducie in chiave preponderatamente archivistica, che si fonda dunque quest'ultimo capitolo di provata verifica, una prospettiva sorta in un certo qual modo “in linea” con quanto trasmesso dal composito ma contenuto tavolo allestito dall'Agenzia, che ne supera forse la coscienza della più che indispensabile fusione di

---

<sup>325</sup> Gea Ducci, *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole* (Milano: Franco Angeli Editore, 2010), 66-67

professionalità derivanti da più settori, vale a dire dai “delimitati” mondi di archivistica, informatica, diritto e non in ultimo pianificazione.

E’ auspicabile avvalersi oggi, come anche in futuro, oltre che di qualificate, anche di coscienziose e propositive personalità, comprendendo che la realtà di digitalizzazione a cui si sta andando incontro, non è altro che un effimero spostamento logistico e non un dislocamento di competenze, che necessita nella contemporaneità e continuerà ad esigere in ogni tempo, delle abilità preliminari e soggettive appartenenti all’archivista. Se il processo di metadattazione, preso a esempio, non è altro che pura attività di descrizione, impensabile a monte degli studi condotti e delle opinioni<sup>326</sup>, è presumere un futuro in cui l’ago della bilancia possa propendere a favore degli informatici, a cui spesso si attribuisce sì una rapida comprensione e risoluzione del problema, ma a cui altrettanto frequentemente è ritagliata un’audience troppo superiore rispetto ai “vecchi” e sparuti ranghi dell’amministrazione archivistica.

Starà dunque ad AGID in questo caso presidiare il territorio, chiarendo e sanando lo squilibrio dianoetico e incalzando la laboriosa soluzione cooperativa. Un espediente sul quale l’organizzazione ha dato prova di aver riflettuto mediante meccanismi di trasparenza, avvalendosi della pubblica consultazione, dell’ascolto degli organi competenti in materia e attendendo il beneplacito del Garante dei dati personali, oltre che della Conferenza Unificata. Dall’intesa del 2008<sup>327</sup> con il Dipartimento per la Trasformazione Digitale, discende il canale di condivisione docs Italia, in cui dal 17 ottobre è stato possibile raccogliere osservazioni, pareri, domande e colloqui autonomi sulle LLGG tra gli utenti nell’“Internet Governance Forum” (IGF). Un luogo pensato come “*aperto e inclusivo, che si propone di riunire tutti i portatori di interesse o stakeholder di internet che vogliono partecipare al confronto sui temi della sua governance*”<sup>328</sup>, che ha prodotto una prova “*positiva e non banale di democrazia*

---

<sup>326</sup> Elisabetta Reale, “Gli archivi delle amministrazioni pubbliche: stato dell’arte della gestione documentale e dei sistemi di classificazione” *JLIS.it* 8, 2 (2017): 114-125

file:///C:/Users/Administrator/Downloads/12368-22780-3-PB%20(2).pdf

<sup>327</sup> Laura Abba e Angelo Alù, “Internet Governance Forum: l’evoluzione del modello multi-stakeholder tra criticità e prospettive future” *Rivista italiana di informatica e diritto.it* 2, 1 (2020): 82

<https://www.rivistaitalianadiinformaticaediritto.it/index.php/RIID/article/view/51/36>

<sup>328</sup>Cfr. Atto di costituzione dell’Internet Governance Forum Italia

[http://www.isoc.it/sites/default/files/pdf%20jpg%20jpeg%20png%20ppt%20doc%20pptx%20docx/igf\\_italia\\_costituzione.pdf](http://www.isoc.it/sites/default/files/pdf%20jpg%20jpeg%20png%20ppt%20doc%20pptx%20docx/igf_italia_costituzione.pdf)

*elettronica*<sup>329</sup>”, portando AGID a riconsiderare i contributi, i concetti e gli spunti trasversali tralasciati, perfezionando il lavoro e raggiungendo una versione finale. Si parla a conti fatti, di una revisione di un buon 40% dei contenuti dell’intero lavoro oltre che di una sistemazione del flusso logico; numeri notevoli che rimarcano l’importanza dell’interazione, nel comune intento di sviluppare un percorso coraggioso, partecipato e profondamente condiviso, nonostante le variazioni (da intendere come presidi all’aggiornamento di strumenti validati e già in uso) non siano mai pienamente conclusive.

E’ lo stesso carattere insito nelle Linee, di sviluppare costantemente spunti o nuove irrisoltezze a generare insieme all’evoluzione tecnologica che avanza ad una velocità di gran lunga superiore a quella del legislatore, la necessità in futuro di “ricomporre” forse, più che di ricostruire da zero, agendo con scrupolosità e buon senso per scongiurare l’assimilazione nell’usufruttore finale di un antagonistico senso di instabilità.

Oggi è sicuramente nota una maggiore sensibilità a questi temi, a cui il nuovo documento prova a porre rimedio imponendo una più duratura (di circa 10 anni) permanenza del corpo centrale, sostenuto oggi da sei tematiche accluse. La specifica momentanea proviene da una personale previsione originatasi dalla lettura di molteplici e sfaccettate osservazioni, avvicendatesi negli ultimi mesi sul web e sul già citato forum. Tra queste si prende a modello esplicativo il contrassegno elettronico, nient’altro che il famigerato timbro analogico in veste digitale, citato dalla circolare dedicata n. 62 del 30 aprile 2013 e attualmente presente come casistica nella pubblica amministrazione. Tale frangente specifico insieme ad altri assunti, risulta essere stato analizzato rapidamente dall’Agenzia e ritenuto dagli esperti “*non strategico ai fini della trattazione*”, forse aggiungerei perfino “fuorviante” allo scopo di esibire una prima rassegna snella e ultimata in un così breve periodo ma del quale, per la stessa estrazione del documento, non si potrà negare un implemento attiguo.

Prestare attenzione alla consistenza può essere un buon trampolino per indagare più soggettivamente la nuova prescrizione, che è bene ricordare riparte dal DPR 445/2000 e lo ricomprende, fondendo in un unico documento argomentazioni da sempre trattate in modo forse imprudentemente distinto. L’unitarietà ottenuta, che scongiura sovrapposizioni o norme

---

<sup>329</sup> Ruggero Vota, “Agid: così cambia il documento informatico (quarta parte)” *Officeautomation.soiel.it*, Maggio 14, 2020

<https://www.officeautomation.soiel.it/agid-cosi-cambia-il-documento-informatico-quarta-parte/>

in contraddittorio, è tramessa con una tecnica redazionale di tipo descrittivo e non prescrittivo (con la divisione in articoli e commi,) agevolando almeno nella teoria, una più immediata applicabilità da parte del destinatario. Reputata dalla quasi unanimità dei giudizi come il basilare guadagno di questa pubblicazione, la fusione si traduce contestualmente in un elaborato completo, lungo, ma non per tutte le classi chiaro ed eseguibile. Una debolezza ascrivibile alla struttura AgID che sembra ancora una volta ricondurre alla mancata comunicazione tra interdisciplinari categorie di esperti, impegnati in uno scambio dall'effetto improduttivo, che contempla sconnessi momenti di formulazione, correzione e messa in opera. Mantenendo sul fondo la stabile incognita della metodologica cooperazione, che si avrà modo di assimilare come “inconveniente” di congiunzione per molte altre problematiche, è onesto dal mio personale punto di vista, percependo questo lavoro come il frutto di un propositivo e cosciente sforzo dell’Agenzia di modificare il tracciato, mettere anzitutto in luce i palpabili e maggiormente condivisi benefici che le Linee incorporano.

E’ il caso dell’ “inedito” tentativo di costruire nel testo, dopo oltre vent’anni, un quadro olistico che integri e metta in risalto le interdipendenze tra le fasi di gestione dell’archivio, o il denso riferimento al piano di ordinamento, di aggregazione documentale etc. Delucidazioni che sebbene possano fingersi di poco conto, trovano la piena condivisione degli organi competenti e mettono per la prima volta a punto il concetto, chiarendo due nozioni archivistiche fondamentali all’automatismo pubblico. Il ragguaglio sul presidiato archivio corrente, storico e di deposito, rammenta la vivacità dello stesso come essere operoso che cresce, si ripensa e si riorganizza, introducendo, ancor prima di elencare le tre fasi, lo stretto collegamento di tale frazionamento con la nozione di registrazione, con il riconoscimento della classificazione e con quelle “*modalità di organizzazione ed utilizzo dei documenti*”<sup>330</sup>, che si traducono nella susseguente formazione e conservazione non di serie, ma di funzionali aggregazioni documentarie né frammentate né ridondanti.

A quella che può essere interpretata come un’opportuna migliorata consapevolezza archivistica e del ruolo degli Archivi di Stato, a cui è anche possibile imputare il ruolo di “aspetto più

---

<sup>330</sup> “*Linee guida su formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici*“ rese note con comunicato stampa pubblicato in Gazzetta ufficiale il 19 ottobre 2020, n. 259, adottate con determinazione AgID 9 settembre 2020 n. 407, pubblicate sul sito istituzionale l’11 settembre 2020 e in vigore dal giorno successivo, paragrafo 1.11, pp. 11-12

negativo”, poiché non emerge né sfocia in un armonioso e concorde progetto di attori, oggetti e strumenti, fa anche capo l’inserimento di un’acuta sezione sullo scarto in cui si prevede che, in conformità al piano di conservazione<sup>331</sup> contenente i tempi di trattamento (porzione spesso all’atto pratico ignorata e sopraffatta dalla tendenza a trattenere prudenzialmente la totalità degli atti<sup>332</sup>), non sia obbligatorio inviare tutti gli elementi in custodia anche se appartenenti a fascicoli aperti. Una tale avvertenza, che autorizza l’invio in conservazione anche dall’archivio di deposito, equivale a considerare lo scarto come un momento inconsueto: previsto, positivo<sup>333</sup> e propedeutico alla longeva sopravvivenza della produzione.

Questo, anche se ancora di ambigua familiarità, e più in generale le nuove accortezze sorte sul documento, hanno generato una maggiore cura dell’articolazione dei compiti inseriti nell’obbligato manuale di gestione<sup>334</sup>, dello spazio destinato alla figura del titolare e del responsabile della conservazione (che si legge dover avere “idonee competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche” ed essere inoltre nominato internamente dall’ente produttore), fino al più opportuno chiarimento sulla segnatura di protocollo, vista come novità principale dell’allegato n. 6. Il sigillo XaDES, inequivocabile dispositivo di abbozzamento di informazioni, ora abbinato univocamente al file primario e a eventuali allegati, prende le sembianze e le facoltà del sigillo elettronico in una forte analogia al meccanismo della firma elettronica, consentendo se ben strutturato nel tempo e nelle abitudini, notevoli tornaconti di reggenza tramite la messa in sicurezza delle impronte dei documenti trasmessi.

Una più tangibile possibilità per sdoganare la carta e dunque rispondere con realismo alla rivendicazione del testo, pare favorevolmente riassumersi nell’allegato n. 3, che si innesta nella lunga storia delle riproduzioni sostitutive e nella situazione già normata dagli articoli 22<sup>335</sup>,

---

<sup>331</sup> “Linee guida su formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici” rese note con comunicato stampa pubblicato in Gazzetta ufficiale il 19 ottobre 2020, n. 259, adottate con determinazione AgID 9 settembre 2020 n. 407, pubblicate sul sito istituzionale l’11 settembre 2020 e in vigore dal giorno successivo, paragrafo 4.11, pp. 40-41

<sup>332</sup> Maria Pia Natale, *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio* (Trento: Tangram edizioni scientifiche, 2012), 20

<sup>333</sup> Cfr. Paola Carucci, “Lo scarto come elemento qualificante delle fonti per la storiografia”, *Rassegna degli Archivi di Stato*, 35 (1975): 253-255

<sup>334</sup> “Linee guida su formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici” rese note con comunicato stampa pubblicato in Gazzetta ufficiale il 19 ottobre 2020, n. 259, adottate con determinazione AgID 9 settembre 2020 n. 407, pubblicate sul sito istituzionale l’11 settembre 2020 e in vigore dal giorno successivo, paragrafi 3.5 e 4.7, pp. 26- 28 e pp. 37-38

<sup>335</sup> Art. 22 “Copie informatiche di documenti analogici” d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell’Amministrazione Digitale

successivi<sup>336</sup> e nello specifico dal 23-ter, concernente la copia per immagine su supporto informatico di documenti analogici *“prodotta mediante processi e strumenti che assicurano che il documento informatico abbia contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza del contenuto dell’originale e della copia<sup>337”</sup>.*

A tale proposito si tratta in sintesi la copia di conformità, dettando l’obbligo per la pubblica amministrazione di sviluppare le scansioni, dichiarandone in tutto e per tutto la concordanza di forma e contenuto; una procedura lineare che emerge non essere rispettata nel 90% dei casi dalle organizzazioni pubbliche, provocando un’altissima quantità di documenti scarsamente sicuri<sup>338</sup> e disconoscibili da chi ne ha interesse. Immettere in questa prassi l’elemento della certificazione di processo, o rapporto di verifica per i soggetti privati, come verbalizzazione di default affidata all’efficienza gestionale dell’ambito sia oggettivo che soggettivo, agevolerebbe nei tempi l’ottica della digitalizzazione massiva, annullando il faticoso ricorso al confronto diretto.

Non ancora diffusamente adottata dalle pubbliche amministrazioni come prassi collaudata (a cui fa eccezione il progetto pilota dell’ospedale Cardarelli di Napoli, che persegue gli obiettivi e gli obblighi del fascicolo sanitario elettronico), il vero “passo in avanti” della certificazione e più in generale della digitalizzazione, non coinvolgerebbe il versante tecnologico, già pronto ad operare in tale intento, ma bensì la fornitura di particolareggiate indicazioni produttive anche per gli interventi nell’ambito pubblicistico, in particolare sull’idoneità della figura del pubblico ufficiale, sulla reciproca scambievolezza del sistema di gestione e di certificazione, sull’importanza culturale della rispondenza e sulla già chiacchierata interoperabilità come mediatrice del coordinato/unisono adeguamento.

Quest’ultimo nodo comportamentale e operativo<sup>339</sup>, ancora oggi senz’altro da sciogliere,

---

<sup>336</sup> Art. 23 *“Copie analogiche di documenti informatici”* e 23-bis *“Duplicati e copie informatiche di documenti informatici”* d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell’Amministrazione digitale

<sup>337</sup> Art. 23-ter, comma 1-bis d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell’Amministrazione digitale

<sup>338</sup> Elia Pasini, *“AgID troppo negativo il primo monitoraggio dei siti della PA. Solo il 9% dei 21.000 portali istituzionali della PA italiana utilizza il protocollo HTTPS per la connessioni sicure. La cybersecurity va potenziata”* *Tecknoring.it*, Gennaio 8, 2021

<https://www.tecknoring.com/news/smart-pa/agid-monitoraggio-siti-pa-negativo/>

<sup>339</sup> L’interoperabilità è definita all’interno del Quaderno n. 38 del CNIPA *“Linee guida allo sviluppo di software multiuso nella Pubblica Amministrazione”* come *“La capacità di un sistema software di interagire con uno o più*

inaugura la serie degli aspetti ostili o meglio giudicati “indolenti”, in quanto spesso frenati proprio dall’incompatibilità e dall’inservibilità delle scelte organizzative intraprese tra e nelle strutture, come è il caso di quella emersa tra le moderne risorse INAD<sup>340</sup> e l’app IO<sup>341</sup>. La non piena integrazione tra i dati delle due fonti, ostacola l’idea di usare in prosieguo il sistema di gestione informatica per interfacciarsi con gli indici di professionisti, imprese, pubbliche amministrazioni per i domicili digitali e con la banca dati dell’anagrafe della popolazione residente, spostandone a data da destinarsi una plausibile messa in opera e intralciando l’attendibilità del Piano Triennale 2020-2022.

Una difficoltà che discende e si accompagna alla basilare contraddittorietà con cui i fini di rinnovamento sono stati perseguiti nel tempo e il cui esito scongiura indubbiamente il peggioramento dell’indicazione di partenza del CAD e delle Linee stesse (di cui è conservato l’impianto), ma tralascia al contempo, dubbi la cui risoluzione rimane ambigua e dissipata, come quelli affiorati nell’allegato n. 6 e sulla sentita questione della conservazione, per cui è stato alimentato il modello “tombale”. Anche in questo caso la proposta caldeggiata non corrisponde a cambiamenti significativi, potendosi anzi definire con certezza “un’occasione perduta” per riflettere su cos’è realmente la conservazione, qual è la sua funzione, quali sono gli strumenti necessari per assicurare la fruizione degli archivi destinati alla conservazione permanente (per la quale resta una visione troppo scabra) e per porre più in generale rimedio ai pericoli che mettono a repentaglio i documenti.

Quest’ultimo versante della prevenzione del rischio è stato rilevato come un ulteriore tema scottante per i commentatori, nonostante il nostro paese possa esserne considerato “maestro”

---

sistemi specificati, scambiando dati mediante un determinato insieme di funzionalità. I dati scambiati sono definiti da un formato standard accettato dai sistemi che interagiscono tra loro e la comunicazione avviene tramite un protocollo concordato”

<sup>340</sup> Indice nazionale pubblico dei domicili digitali (indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata, di seguito PEC o un servizio di recapito certificato qualificato, come definito dal regolamento (UE) 23 luglio 2014 n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE, valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale [articolo 1, comma 1, lett. n-ter del CAD] delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato non tenuti all’iscrizione in albi professionali o nel Registro delle imprese è, ai sensi dell’articolo 6-quater del CAD, è realizzato e gestito dall’AGID (di seguito “Gestore INAD”) che vi provvede avvalendosi di InfoCamere S.c.p.A. quale struttura informatica delle Camere di commercio già deputata alla gestione dell’elenco INI-PEC, di cui all’articolo 6-bis del CAD.

<sup>341</sup> Applicazione mobile realizzata dal Dipartimento per l’Italia digitale, in collaborazione con PagoPA S.p.A. e diversi volontari che hanno contribuito al suo sviluppo, risultato di un progetto open source che rende concreto l’articolo 64-bis del CAD, nasce con l’obiettivo di mettere a disposizione di Enti e cittadini un unico canale da cui fruire di tutti i servizi pubblici digitali. La visione alla base di “IO” è quella di mettere al centro il cittadino nell’interazione con la PA.

grazie al collaudato sistema di accreditamento degli enti conservatori<sup>342</sup>: una sorta di identificazione a più fattori che aumenta notevolmente la qualità della sicurezza del patrimonio, rivelatasi d'altro canto su un piano troppo progredito per gli standard del resto d'Europa. Un passaggio fondamentale sono state le interlocuzioni informali che hanno portato il legislatore di Bruxelles, che non si sottrae al fascino del mercato e della libera concorrenza<sup>343</sup>, ad emettere un parere circostanziato che ha rigettato la localizzazione dei dati in conservazione sul territorio nazionale, così come il processo di accreditamento riservato ai conservatori/fornitori di servizi alla PA (un'infrastruttura considerata inutile e ostativa alla libera circolazione dei dati all'interno dell'Unione). Allo scopo di raggiungere una sinergica omogeneità, la prassi italiana e dunque gli articoli del CAD che riguardavano la conservazione, è stata mitigata e incoraggiata dalla Commissione ad aderire ad un più basso livello di attributi qualitativi, organizzativi e sanzionatori, trasformando la norma primaria di accreditamento in un titolo di qualificazione<sup>344</sup>, basato su ISO 27001, ISO 14721, ETSI 101 533 (standard superato e basato inoltre su un altro contesto normativo), sulla rievocazione dell'art. 4 del regolamento (UE) 2018/1807<sup>345</sup> e disciplinato oltre che dalle linee, anche da un regolamento<sup>346</sup>

---

<sup>342</sup> La circolare del 10 aprile 2014, n. 65 “Modalità per l’accreditamento e la vigilanza sui soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici di cui all’art. 44-bis, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82” (emanata ai sensi dell’art. 13 del DPCM 3 dicembre 2013 “Regole tecniche in materia di sistema di conservazione), il documento “Requisiti di qualità e sicurezza per l’accreditamento e vigilanza” e l’art. 44-bis d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell’Amministrazione Digitale, standardizzano l’iter per l’accreditamento e la riconoscibilità di quegli enti riconosciuti come idonei da AgID

<sup>343</sup> A meno che non si presentino particolari situazioni di pubblica sicurezza di cui deve essere data ulteriore ragione, ai sensi dell’diritto dell’Unione e dell’art. 3 della direttiva 2000/31/CE “*La presente direttiva completa il diritto comunitario relativo ai servizi della società dell’informazione facendo salvo il livello di tutela, in particolare, della sanità pubblica e dei consumatori, garantito dagli strumenti comunitari e dalla legislazione nazionale di attuazione nella misura in cui esso non limita la libertà di fornire servizi della società dell’informazione*”

<sup>344</sup> Art. 25 “Semplificazione in materia di conservazione dei documenti informatici e gestione dell’identità digitale”, d. l. 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali”, introduce modifiche agli articoli 14-bis, 29, 30, 32-bis, 34, 44 del CAD.

<sup>345</sup> “*Tali ostacoli alla libera circolazione dei servizi di trattamento di dati e al diritto di stabilimento dei fornitori di servizi di trattamento di dati discendono da disposizioni contenute nelle legislazioni degli Stati membri che impongono obblighi di localizzazione dei dati a fini di trattamento di dati in una determinata area geografica o territorio. Altre norme o pratiche amministrative hanno un effetto equivalente quando introducono requisiti specifici che rendono più difficile trattare dati al di fuori di un determinato territorio o area geografica all’interno dell’Unione, ad esempio l’obbligo di utilizzare dispositivi tecnologici che siano certificati o omologati in un determinato Stato membro. L’incertezza giuridica circa la portata degli obblighi – giustificati o ingiustificati – di localizzazione dei dati limita ulteriormente le scelte disponibili agli operatori del mercato e del settore pubblico per quanto riguarda la localizzazione dei dati trattati. Il presente regolamento non limita in alcun modo la libertà delle imprese di stipulare contratti che stabiliscano dove devono essere localizzati i dati. Il presente regolamento è inteso unicamente a salvaguardare tale libertà garantendo che il luogo stabilito possa trovarsi ovunque nell’Unione*”.

AgID. Un'operazione che ha incontrato il vigoroso disaccordo di moltissime personalità del settore, prime tra tutte l'Associazione Nazionale degli Operatori della Conservazione dei dati digitali (ANORC) e quella Archivistica Italiana (ANAI), stimolando altresì il delicatissimo e ricorrente dibattito circa la così detta conservazione "in" e "out" (oltre che pubblica e privata) che continua a prospettare due strade infondibili tra territorio nazionale e inottenibili risorse. Rimanendo sul tema, il carattere di neutralità e di garantita stabilità dei custodi della memoria digitale, a cui il monitoraggio di AgID fa le veci e che perdura attualmente nella loro inoperosa presenza nelle aziende, si pensa possa rientrare in un nuovo prossimo percorso di qualifica afferente ai dettami dell'Agenzia, preparatasi con una prima bozza ad affrontare la fase due di revisione delle Linee.

Legando il concetto di documento pubblico a quello di pubblica sicurezza e usando i potenziali strumenti con la "catena di responsabilità"<sup>347</sup> resa dal testo, sarà forse possibile produrre un addendum normativo valutabile come un "regolamento finale degli istituti conservatori" per il riconoscimento di enti non accreditati ma bensì sempre qualificati, superando positivamente oltre tali spinosità, anche il riesame della qualità dei processi in base ai contenuti, le circostanze di restituzione degli stessi all'utenza, l'attendibilità agli obblighi e la sostenibilità tra istituzioni cardine della materia.

In aggiunta all'interoperabilità e alla conservazione, altri e diffusi equivoci si collocano

---

<sup>346</sup> Determina i criteri per la fornitura dei servizi di conservazione e che assicura secondo il nuovo CAD la conformità dei documenti conservati agli originali, nonché quei requisiti di qualità e sicurezza del sistema di conservazione. Nel regolamento si ha una definizione nel dettaglio delle modalità di dimostrazione dei requisiti di qualità e sicurezza, le norme sul transitorio e si parla di vigilanza, indicata in prospettiva come un'attività di monitoraggio e verifica su quanto dichiarato dai conservatori in tema di possesso dei requisiti. Il regolamento quindi individua: requisiti generali, di qualità, di sicurezza, di organizzazione e introduce il concetto del market place per i servizi di conservazione, ossia una "vetrina" contenuta come sezione autonoma all'interno del Cloud market place in cui i soggetti che intendono erogare il servizio per conto delle PA possono iscriversi (ovviamente l'agenzia potrà verificare in ogni momento il possesso dei requisiti previsti per l'iscrizione a questa sezione autonoma ed esse potranno anche essere iniziate sull'invio di segnalazioni formali indirizzate dalle amministrazioni che ne usufruiscono, anche ai fini di poter applicare il potere sanzionatorio previsto dal CAD). Il regolamento ha un corpo centrale con 9 articoli e due allegati, uno A con i requisiti per l'erogazione del servizio di conservazione e B con indicazione di presentazione del piano di cessazione del servizio di conservazione.

E' stato deciso che il regolamento non debba seguire il percorso dell'art. 71 di condivisione, ma l'Agenzia lo ha comunque avviato con le principali organizzazioni di categoria.

<sup>347</sup> Maria Guercio, "Lo stop europeo all'accreditamento nazionale dei conservatori digitali: un'occasione per superare i limiti del passato. Il D.L. 76/2020, cosiddetto "Decreto Semplificazioni", ha dovuto modificare le norme riconducibili ai servizi di custodia dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, a seguito di una decisione della Commissione europea. Le modifiche sembrano di poco conto, ma la loro implementazione può avere conseguenze molto più importanti di quanto si possa immaginare" *Forum Pa.it*, Settembre 16, 2020 <https://www.forumpa.it/pa-digitale/lo-stop-europeo-allaccreditamento-nazionale-dei-conservatori-digitali-unoccasione-per-superare-i-limiti-del-passato/>

nell'apparato dei flussi, tra le funzioni del titolare, nella stringente logica improntata a ricalcare la fisionomia organizzativa interna e ancora nel conservare anziché affrontare le aporie concettuali e terminologiche, senza plasmare una vera ontologia che delinei i contorni delle cose e le loro reciproche relazioni. Certe definizioni e associazioni del glossario sito nell'allegato 1, sono semplicemente e chiaramente errate, così come alcuni dettagli o obblighi di legge che non funzionano per il più che "cospicuo" documento sui formati suggeriti e soggettivamente valutabili. La metadattazione, che in molti elementi mal si applica ai documenti prodotti in ambiti privatistici, non è costruita come un unicum coerentemente strutturato con il corpo dominante e risulta spesso poco nitida, nonostante la decantata ricerca di leggibilità.

La scarsa lucidità di programmazione e gestione compromette la funzionalità dell'allegato dedicato, ne aggrava l'indice del pacchetto di archiviazione con l'eccessivo numero di dati da fornire (circa 40 tra "obbligatorie" e "facoltative" rispetto ai passati 5 "minimi"), appesantendo anziché agevolare il protocollo di scambi e ricevute tra PA, stimolando con la doppia trascrizione dei metadati specifici, già spesso associati al documento di partenza, alla ripetizione piuttosto che alla sintesi.

Se l'esubero presentato andrebbe certamente affrontato con una logica di semplificazione<sup>348</sup>, tale considerazione, fa emergere un'altra riflessione critica sul livello di dettaglio che tali disposizioni dovrebbero utilizzare. E' corretto, anzi opportuno, che le Linee guida per la loro stessa natura di atto di regolamentazione tecnica, entrino nel particolare delle vicende, in quanto si collocano a livello inferiore nel rango delle fonti normative e il loro scopo è proprio quello di fornire indicazioni puntuali in merito ad alcuni temi. Per questa ragione bisognerebbe forse essere assai più cauti, nonostante la comune convinzione che la fonte normativa per quanto discutibile, sia un terreno di applicazione rigorosa della logica e della coerenza, nel comprendere la portata vincolante sia di ogni singola disposizione, sia del loro combinato disposto, e cioè di quelle conseguenze, talora inattese, date della combinazione di più deliberazioni.

---

<sup>348</sup> Roberto Bellini, "Le nuove Linee guida Agid sui documenti informatici rischiano di inciampare sui metadati" *Il Sole 24 ore*, Aprile 26, 2021  
<https://ntplusfisco.ilsole24ore.com/art/le-nuove-linee-guida-agid-documenti-informatici-rischiano-inciampare-metadati-AEc1xoC>

Le norme sono però anche, e spesso soprattutto, il terreno dell'umanissimo esercizio di pratiche di potere, ove la logica e la coerenza passano frequentemente in secondo piano. Un livello di attenzione che il legislatore in questo caso non pare aver sufficientemente posto al significato e alla portata degli obblighi stabiliti nel testo normativo e che, addizionata alla proliferazione di biasimo e appunti antitetici, per quanto in prevalenza destinati tanto all'allegato 5 quanto a quello sulla comunicazione tra aree organizzative omogenee, ha forzatamente innescato la proroga applicativa<sup>349</sup>. Una tale azione, facendo tesoro delle interlocuzioni affrontate, non lascia indifferenti le pubbliche amministrazioni a cui è implicitamente chiesto in questo momento, con il forse "volontario" ritardo di comunicazione del 17 maggio 2021, di "rallentare" e non di sospendere il processo di adattamento, per non incappare nelle soluzioni di "stallo" già presentatesi in passato. La proroga fissata al 2022, pensata per partire con i sistemi di protocollo ad anno completo, consentirebbe una congrua tempistica all'adeguamento di queste modifiche abbastanza sostanziose.

Resta chiaro che la correzione dei refusi nel testo e la revisione degli allegati 5 e 6 (in cui vi è la reintroduzione dell'inoltro dei messaggi tramite posta elettronica, in quanto molte PA non hanno ancora completato il passaggio da PEC alla cooperazione applicativa machine to machine) non scioglie il più radicato problema legato alla logica e al rigore di edificazione, il quale assolvimento sta forse nella necessità di riformare le Linee nell'intero impianto, sottoponendole ad un severo scrutinio logico, quasi formale, per congegnare un vero modello concettuale solido e coerente.

---

<sup>349</sup> Determinazione n. 317/2021 del 17 maggio 2021 – Modifiche testo Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, allegato 5 – Metadati, allegato 6 – Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati ed estensione dei termini di entrata in vigore.

## CONCLUSIONE

Se un'appropriate conclusione al lavoro può riassumersi nella neutra affermazione che il legislatore non ha fatto danni, avendo premura di migliorare qualcosa senza pregiudicare possibili sviluppi, che cos'è allora giusto auspicarsi oggi per il futuro delle Linee guida e più in generale per la comune e accreditata metodologia d'approccio alla materia ivi contenuta? La parziale previsione, frutto di considerazioni che trovano nel testo normativo l'apicale riscontro, può sicuramente correre su due binari paralleli; uno di più immediata realizzazione, testimoniato ad esempio dalla sperimentazione in campo del rinnovato standard UniSINCRO o dall'alloggiamento dei nuovi metadati alle linee guida e alle transizioni digitali, l'altro legato invece ad un futuro più "prossimo", per la quale pianificazione e messa in scena serviranno consoni e misurati momenti di ragionamento, elaborazione e accettazione.

Tra questi, oltre l'accertato ruolo di rilievo che l'Agenzia assumerà a supporto delle amministrazioni, nel focalizzare e supervisionare quei proponimenti che ben si innesteranno all'interno della strategia di "Resilienza e Risanamento"<sup>350</sup>, o nella digitalizzazione in cantiere attinente ai registri di stato civile, si evidenzia anche l'indubbia necessità di riprendere in mano l'ormai dissigliata questione delle tre fasi della vita dell'archivio.

Quest'ultimo e stimolante orizzonte, se volto ad investire un maggiore riguardo alla minimizzata sezione di deposito, così come a chiarire la differenza tra lo stadio attivo-operativo, gremito di informazioni, e la dimensione conservativa, in cui domina un'afferente condotta di sedimentazione a seconda della tipologia di elemento sottopostovi (sia esso una base di dati o un archivio), può essere designato come uno dei cruciali incogniti da maneggiare per riconsiderare l'intera sostenibilità dell'elaborato. L'adestrata intuizione di che cosa, con quali prassi e in che tempi serbare, aprirebbe ad un versante di più recondita progettualità e rimescolamento, simboleggiando per l'amministrazione il raggiungimento di una nuova idoneità ad affrontare l'universo di metadattazione.

Un sistema non emendato su una base preesistente ma bensì creato "da zero", suffragato dalla

---

<sup>350</sup>Decreto Legge approvato il 28 maggio 2021 dal Consiglio dei Ministri è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale 31 maggio 2021

consolidata condiscendenza dei componenti da descrivere, dell'oggetto, del contenuto informativo e dall'entità agente, dischiuderebbe la previsione del ripensamento dell'unanimità delle informazioni, verso il quale si direzionano già oggi i più evoluti standard di valutazione. Una prima traccia sulla quale il gruppo specialistico messo in piedi dalla Direzione Generale degli Archivi si è appena iniziata a muovere, se pur in ritardo, in un biennale e autonomo ragionamento, che insieme al recupero e scioglimento di altri suggerimenti, come ad esempio delle richieste di conformità e accreditamento dei Conservatori (postulate ancor più chiaramente nel contingente scambio tra l'Associazione Nazionale Operatori e Responsabili della Conservazione e la direzione tecnologie e sicurezze di AgID), inaugurerebbe al ravvisamento di qualcosa di più grande.

L'inveterata reinvenzione metodologica sgombererebbe e simultaneamente apparecchierebbe la strada ai nuovi giovani, a coloro che già vivono la realtà pubblica e a coloro che si apprestano a farne parte, per affrontare la materia con un'ottica più centrata, un metodo più graduale, granulare e forse oneroso, che dovrà sempre comunque porsi a servizio della chiarezza e dell'assertività. Un quadro più sintetico, ricolmo di esperienza, informazioni e di quell'interoperabilità assente nel TUDA, di cui sicuramente le LLGG non aggiungono né migliorano le criticità riscontrate, sarebbe forse in grado di mettere in disparte le polemiche con dogmatiche e definite risposte?

## **RINGRAZIAMENTI**

Giunti al termine di questo lavoro di analisi, è mia premura ringraziare in particolar modo il mio relatore prof. Mario Brogi, per il tenace impegno e supporto offertomi, nonostante la distanza, in questi lunghi mesi di elaborazione. Esprimo inoltre la mia gratitudine ai docenti, ai responsabili di categoria, ai liberi professionisti e alle associazioni, che hanno liberamente accettato di dialogare e condividere con me le proprie riflessioni, contribuendo in maniera non indifferente a sagomare un'indagine oltremodo esauriente. In particolar modo grazie a: Gaetano Bruno, Giorgetta Bonfiglio-Dosio, Giovanni Michetti, Linda Giuva, Marco Mancarella, Maria Guercio, Patrizia Gentili, Pietro Falletta e Stefania Piersanti.

## BIBLIOGRAFIA

- Bonfiglio-Dosio Giorgetta. *Sistemi di gestione documentale*. Padova: CLEUP, 2013.
- Capocchi Alessandro. “Il processo di e-government: le esperienze in corso in Italia e in Gran Bretagna” *Azienda Pubblica*, 4-5. Milano: Maggioli Editore, 2002.
- Carullo Gherardo. *Gestione, funzione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*. Torino: Giappichelli Editore, 2016.
- Cassese Sabino. *Le basi del diritto amministrativo*. Milano: Garzanti Editore, 1995.
- Cencetti Claudia. *Cybersecurity: Unione europea e Italia prospettive a confronto*. Roma: Nuova Cultura Editore, 2014.
- Di Giorgi Rosa Maria. “Informatica e Pubblica Amministrazione: le politiche per l'innovazione e i progetti” in *Lineamenti di informatica giuridica. Teoria, metodi, applicazioni*, ed. Roberta Nannucci. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2002.
- Ducci Gea. *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole*. Milano: Franco Angeli Editore, 2010.
- Ernesto Belisario. *La nuova pubblica amministrazione digitale*. Roma: Maggioli Editore, 2009.
- Giacalone Paolo. *La normativa sul governo elettronico. Dal decreto legislativo 39/93 al codice dell'amministrazione digitale*. Milano: Franco Angeli Editore, 2007.
- Giardinetti Alessandro. *Il modello Consip. Evoluzione e funzioni della centrale di committenza nazionale*. Vicalvi: Key Editore, 2005.
- Iaselli Michele. “Problemi giuridici della Rete Unitaria della P.A.” in *Il diritto nel cyberspazio*, ed. Francesco Brugaletta e Francesco Landolfi. Napoli: Esselibri Editore, 1999.

Introini Fabio. *Comunicazione come partecipazione: tecnologia, rete e mutamento socio-politico*. Milano: Vita e Pensiero Editore, 2007.

Lacava Federico Josè, Otranto Piergiuseppe, Uricchio Antonio Felice. *Funzione promozionale del diritto e dei sistemi di tutela multilivello*. Bari: Carucci Editore, 2017.

Mancarella Marco, *La pubblica amministrazione tra management, eGovernment e federalismo*. Trento: Tangram Editore, 2011.

Marasso Lanfranco, *Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di e-government*. Roma: Maggioli Editore, 2001.

Massera Alfredo. “La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle Autorità indipendenti” in *L’amministrazione pubblica italiana*, ed. Sabino Cassese e Claudio Franchini. Bologna: Mulino Editore, 1994.

Natale Maria Pia. *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*. Trento: Tangram edizioni scientifiche, 2012.

Negro Giuseppe e Ozzello Simona. *Le soluzioni snelle per la pubblica amministrazione*. Milano; Franco Angeli Editore, 2011

Pigliapoco Stefano. “La conservazione delle memorie digitali” in *Archivistica. Teorie, metodi e pratiche*, ed. Linda Giuva e Maria Guercio. Roma: Carocci Editore, 2014.

Pigliapoco Stefano. *Progetto archivio digitale: metodologia, sistemi, professionalità*. Torre del Lago: Civita Editoriale, 2016.

Piovesan Stefania e Tessaro Tiziano. *La riforma Madia del procedimento amministrativo*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, 2015.

Preite Gianpasquale. *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*. Trento: Tangram Edizioni Scientifiche, 2012.

Preite Gianpasquale. “Servizi pubblici, qualità e politiche di acquisizione della ICTs” in “*Profili negoziali e organizzativi dell’amministrazione digitale*”, ed. Mancarella Marco. Trento: Tangram Edizioni Scientifiche, 2009.

Romano Aldo, Marasso Lanfranco, Marinazzo Mario. *Italia chiama e Government*. Milano: Guerini e Associati Editore, 2008.

Rossignoli Cecilia, *Coordinamento e cambiamento. Tecnologie e processi interorganizzativi*. Milano: Franco Angeli Editore, 2004.

Sartor Giovanni. *L’informatica giuridica e le tecnologie dell’informazione: Corso di informatica giuridica*. Torino: Giappichelli editore, 2016.

Tasso Carlo, e Omero Paolo, *La personalizzazione dei contenuti Web. E-commerce, i-access, e-government*. Roma: Franco Angeli Editore, 2007.

Tessaro Tiziano. *La redazione degli atti amministrativi del comune dopo l’armonizzazione contabile. Principi e tecniche*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, 2015.

Storlazzi Alessandra, Capriglione Adriana, Adinolfi Raffaele. “Il web 2.0 e i processi di openness nelle pubbliche amministrazioni italiane” in *Azienda Pubblica 2*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli editore, 2013

## **SITOGRAFIA**

Abba Laura e Alù Angelo. “Internet Governance Forum: l’evoluzione del modello multi-stakeholder tra criticità e prospettive future” *Rivista italiana di informatica e diritto.it* 2, 1 (2020): 80-86

<https://www.rivistaitalianadiinformaticaediritto.it/index.php/RIID/article/view/51/36>

Angelini Francesca. “L’Autorità per l’informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA): natura giuridica” *Informatica e diritto* XXII, 5, 1 (1996): 133-146

[http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1996\\_01-133-146-Angelini.pdf](http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1996_01-133-146-Angelini.pdf)

Bartoloni Marzio. “Arriva l’Agenzia per l’Italia Digitale” *Il Sole 24 ore*, Giugno 16, 2012.  
<https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2012-06-16/arriva-agenzia-litalia-digitale105056.shtml?uuid=AbXPNKtF>

Bellini Roberto. “Le nuove Linee guida Agid sui documenti informatici rischiano di inciampare sui metadati” *Il Sole 24 ore*, Aprile 26, 2021.  
<https://ntplusfisco.ilsole24ore.com/art/le-nuove-linee-guida-agid-documenti-informatici-rischiano-inciampare-metadati-AEc1xoC>

Caccia Andrea. “La nuova ETSI TS 199 511: così i conservatori italiani non restano “al palo ” *Anorc.eu*, Giugno 20, 2019.  
<https://anorc.eu/attivita/la-nuova-etsi-ts-119-511-cosi-i-conservatori-italiani-non-restano-al-palo/>

Calise Mauro e De Rosa Rosanna. “Il governo elettronico: visioni, primi risultati e un’agenda di ricerca” *Rivista italiana di scienze politiche* 23, 2 (2003): 257-284  
doi:10.1426/9195

Cardarelli Francesco. “Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità” *Il diritto dell’informazione e dell’informatica* 31, 2 (2015): 227-273

Centofanti Dario. “Agenzia per l’Italia Digitale: Circolare del 18 aprile 2017, n.2/2017. Misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni da attuare entro il 31 dicembre 2017 (GU Serie Generale n. 103 del 5 Maggio 2017)” *Popinga.it*, Maggio 14, 2017  
<https://popinga.it/agenzia-per-litalia-digitale-circolare-18-aprile-2017-n-2-2017-a0e877dc5467>

De Giovanni Enrico. “Il Codice dell’Amministrazione Digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali” *Informatica e Diritto* XXXI, 14, 1-2 (2005): 229-234  
[http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/IeD2005\\_1-2\\_InteroFascicolo.pdf](http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/IeD2005_1-2_InteroFascicolo.pdf)

Delneri Francesca. “Il documento amministrativo informatico: un cammino per approssimazione. Criticità e risposte possibili, tra normativa e prassi, dalla formazione alla conservazione” *JLIS.it: Italian Journal of Library, Archives and Information Science. Rivista italiana di biblioteconomia, archivistica e scienza dell'informazione* 8, 3 (2017): 26-38

[file:///C:/Users/Administrator/Downloads/Dialnet-IIDocumentoAmministrativoInformatico-6119079%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrator/Downloads/Dialnet-IIDocumentoAmministrativoInformatico-6119079%20(1).pdf)

Foglia Luigi e Lisi Andrea. “Guida alle modifiche apportate dal DL Semplificazioni alle regole per la conservazione dei documenti pubblici informatici, una materia tecnica complessa: non mancano i problemi, a iniziare dalla poca chiarezza delle norme” *AgendaDigitale.eu*, Luglio 29, 2020

<https://www.agendadigitale.eu/documenti/dl-semplificazioni-e-conservazione-dei-documenti-informatici-delle-pa-cosa-cambia/>

Gauzolino Gianfranco, Marcellino Gianluca, Tironi Andrea. “Nuovo piano triennale per l'informatica pubblica: luci e ombre. Adesso con l'edizione 2020-2022 il piano diventa operativo perché specifica cosa deve succedere, quando, chi lo deve fare e soprattutto come si fa a valutare come sta andando. Ecco i limiti (come la scomparsa delle attribute authority) e gli impatti sulle imprese” *AgendaDigitale.eu*, Agosto 24, 2020.

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/nuovo-piano-triennale-per-linformatica-pubblica-luci-e-ombre/>

Guercio Maria. “Lo stop europeo all'accreditamento nazionale dei conservatori digitali: un'occasione per superare i limiti del passato. Il D.L. 76/2020, cosiddetto “Decreto Semplificazioni”, ha dovuto modificare le norme riconducibili ai servizi di custodia dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, a seguito di una decisione della Commissione europea. Le modifiche sembrano di poco conto, ma la loro implementazione può avere conseguenze molto più importanti di quanto si possa immaginare” *Forum Pa.it*, Settembre 16, 2020

<https://www.forumpa.it/pa-digitale/lo-stop-europeo-allaccreditamento-nazionale-dei-conservatori-digitali-unoccasione-per-superare-i-limiti-del-passato/>

Lisi Andrea, “Il documento informatico ha finalmente le sue regole e adesso vanno rispettate. Dopo averle richieste con insistenza, finalmente il documento informatico ha le sue regole tecniche e non possiamo che rallegrarcene. Nella Gazzetta Ufficiale del 12 gennaio è stato infatti pubblicato l’atteso (da più di tre anni!) DPCM contenente le Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni. Proviamo ora a riflettere sull’impatto del decreto appena pubblicato nelle strategie di digitalizzazione di pubbliche amministrazioni e imprese” *ForumPa.it*, Gennaio 14, 2015

<https://www.forumpa.it/pa-digitale/il-documento-informatico-ha-finalmente-le-sue-regole-e-adesso-vanno-rispettate/>

Longo Brunella. “I servizi di reference nell’era dell’accesso” *Biblioteche Oggi* 19, 3 (2001): 42-58

<http://www.bibliotecheoggi.it/2001/20010304201.pdf>

Manca, Giovanni. “Cosa cambia con le linee guida di recente pubblicazione da parte di AgID relativamente alla formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici: un regolamento fondamentale per la trasformazione digitale nella PA e nel settore privato” *AgendaDigitale.eu*, Settembre 30, 2020.

<https://www.agendadigitale.eu/documenti/gestione-documentale-le-nuove-linee-guida-agid-ecco-tutte-le-regole/>

Manca Giovanni. “La certificazione di processo nelle Linee Guida sui documenti informatici” *Filodiritto.com*, Marzo 31, 2021.

<https://www.filodiritto.com/la-certificazione-di-processo-nelle-linee-guida-sui-documenti-informatici>

Manca Giovanni. “Regolamento eIDAS, obiettivi e stato della diffusione. Il Regolamento eIDAS ha modificato lo scenario digitale, dei servizi di recapito certificato (simili alla PEC) e di una particolare conservazione che è denominata Conservazione dei dati per un lungo periodo. Il punto su obiettivi, impatti sul mercato e diffusione” *AgendaDigitale.eu*, Luglio 24,

2020

<https://www.agendadigitale.eu/documenti/identita-e-firma-digitale-il-punto-sul-regolamento-eidas-obiettivi-e-stato-della-diffusione/>

Mayntz Renate. “La teoria della governance: sfide e prospettive”, trad. Alessia Vatta, *Rivista Italiana di Scienze Politiche* 29, 1 (1999): 3- 21

<https://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/543/Sociologia%20delle%20istituzioni%20e%20dell'amministrazione/MAYNTZ.pdf>

Mochi Sismondi Carlo. “PNRR, il Governo punta su PA digitale: luci e ombre del piano” *AgendaDigitale.eu*, Dicembre 14, 2020

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/pnrr-grande-enfasi-su-pa-e-transizione-4-0-ma-non-ce-una-visione-per-il-paese/>

Orciani Andrea. “I contratti di informatica per la P.A. e i nuovi capitolati A.I.P.A: le prospettive dell’industria” *Informatica e Diritto* XXII, 5, 2 (1996): 109-123

[http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1996\\_02-109-123-Orciani.pdf](http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1996_02-109-123-Orciani.pdf)

Reale Elisabetta. “Gli archivi delle amministrazioni pubbliche: stato dell’arte della gestione documentale e dei sistemi di classificazione” *JLIS.it* 8, 2 (2017): 114-125

[file:///C:/Users/Administrator/Downloads/12368-22780-3-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Administrator/Downloads/12368-22780-3-PB%20(2).pdf)

Pasini Elia. “AgID troppo negativo il primo monitoraggio dei siti della PA. Solo il 9% dei 21.000 portali istituzionali della PA italiana utilizza il protocollo HTTPS per la connessioni sicure. La cybersecurity va potenziata” *Tecknoring.it*, Gennaio 8, 2021.

<https://www.teknonring.com/news/smart-pa/agid-monitoraggio-siti-pa-negativo/>

Previtali Pietro. “L’impatto organizzativo delle information and communication technologies” *Economia Aziendale Online* 2, (2012): 2-27

doi:10.13132/2038-5498/2004.2.1-25

Spinelli Carla. “Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze” *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* 147, 4. Roma, Ediesse Editore, (2019): 147-154

[https://www.ediesseonline.it/wp-content/uploads/2019/04/RGL-Quaderno-4-2019\\_DEFINITIVO.pdf](https://www.ediesseonline.it/wp-content/uploads/2019/04/RGL-Quaderno-4-2019_DEFINITIVO.pdf)

Testauro Carlo. “Identità e profilo dei policy-maker” *EyesReg* 1, 3, Settembre 2011

<http://www.eyesreg.it/2011/identita-e-profilo-del-policy-maker/>

Vota Ruggero. “Agid: così cambia il documento informatico (quarta parte)” *Officeautomation.soiel.it*, Maggio 14, 2020

<https://www.officeautomation.soiel.it/agid-cosi-cambia-il-documento-informatico-quarta-parte/>

Zanotti Laura. “Industria 4.0: storia, significato ed evoluzioni tecnologiche a vantaggio del business. Capire la genesi e lo sviluppo dell'Industria 4.0 significa anche fare chiarezza sulle tecnologie che la digital transformation porta nelle fabbriche per orientare le scelte, sfruttando al meglio gli incentivi governativi. Tra i cluster tecnologici coinvolti, gli analisti del Politecnico ipotizzano in futuro un passaggio dal cloud manufacturing al Manufacturing as a Service” *Digital4*, Maggio 13, 2021

<https://www.digital4.biz/executive/industria-40-storia-significato-ed-evoluzioni-tecnologiche-a-vantaggio-del-business/>

Ziliani Marta. “Verso un’architettura digitale unica e sicura per la PA: il ruolo di Agid e Consip” *Luiss law review* 2, (2017): 81-94

<https://lawreview.luiss.it/files/2016/09/Numero-integrale-5.pdf>

Zuccarini Monica. “Dieci anni di governo elettronico in Italia: destra e sinistra a confronto” *Polis* 21, 1 (2007): 9-29

[https://www.academia.edu/1302714/Dieci\\_anni\\_di\\_governo\\_elettronico\\_in\\_Italia\\_destra\\_e\\_sinistra\\_a\\_confronto](https://www.academia.edu/1302714/Dieci_anni_di_governo_elettronico_in_Italia_destra_e_sinistra_a_confronto)