



Competenze digitali per la PA



*PRODURRE, VALUTARE E GESTIRE
DOCUMENTI INFORMATICI*

livello avanzato



Competenze digitali per la PA

PRODURRE, VALUTARE E GESTIRE DOCUMENTI INFORMATICI LIVELLO AVANZATO

Formez**PA**

INDICE

LA CLASSIFICAZIONE DEI DOCUMENTI	5
LA FORMAZIONE DEI FASCICOLI	9
LA GESTIONE E LA CONSERVAZIONE ARCHIVISTICA DEI DOCUMENTI INFORMATICI	13
L'ACCESSO AI DOCUMENTI INFORMATICI	17
CREDITI	23

Autore: Mariella Guercio

Creatore: Formez PA

Diritti: DFP

Data: dicembre 2020

LA CLASSIFICAZIONE DEI DOCUMENTI

Il ruolo della classificazione per la gestione documentale

Per affrontare adeguatamente l'attività di formazione di un archivio è indispensabile disporre di un vero e proprio sistema di classificazione, basato su un piano di classificazione o titolario.

Per essere un utile strumento di lavoro, il piano di classificazione o titolario deve rispecchiare le funzioni e le attività svolte da ciascuna PA.

La classificazione costituisce un'attività cruciale in quanto:

- è una base per l'efficace progettazione di un sistema documentale;
- favorisce il buon andamento dell'organizzazione, mettendo a disposizione dei decisori e delle strutture operative la documentazione di supporto con coerenza, completezza ed efficacia;
- incoraggia un agire amministrativo trasparente e qualificato.

Perché la classificazione è necessaria

La classificazione è necessaria perché l'archivio non è una semplice somma di documenti; i documenti sono in reciproca relazione in quanto derivano dal processo decisionale dell'ente di cui sono la testimonianza.

Una classificazione adeguata deve assicurare che tutti i documenti relativi al medesimo tipo di attività siano identificati con lo stesso indice di classificazione (cioè il codice alfanumerico che rappresenta le partizioni del piano di classificazione): per esempio, tutti i contratti di manutenzione di un edificio o tutti i fascicoli relativi a un progetto di ricerca condividono lo stesso indice di classificazione.

Lo scopo operativo della classificazione d'archivio

La classificazione contribuisce a organizzare i documenti rispettando le funzioni che la PA svolge per competenza e fornendo una base documentaria certa e accertabile al processo decisionale.

La classificazione è quindi un'attività di ordinamento funzionale dei documenti che si applica in modo sistematico a tutti i documenti rilevanti di una PA, documentando in modo stabile il lavoro svolto e guidando la creazione di fascicoli e di serie di documenti (aggregazioni documentali).

La classificazione, quindi, non consiste nell'attribuire a un documento parole chiave.

Le qualità di una classificazione efficiente

Una classificazione efficiente sostiene la capacità dell'archivio di:

- essere unitario (basato su principi di uniformità ricostruibili e conosciuti dai dipendenti),
- essere trasversale a tutto l'ente,
- coinvolgere attivamente tutto il personale,
- assicurare la continuità della memoria,

- consentire la ricerca per gli utenti anche esterni all'ente.

Le conseguenze di un sistema di classificazione

Poiché attraverso il piano di classificazione o titolario ogni documento è ricondotto a una classe o una tipologia ed è posizionato in un fascicolo o in una serie, non si hanno documenti non classificati in un sistema documentale correttamente gestito.

Poiché la classificazione guida la formazione delle aggregazioni documentarie, tutti i documenti di un fascicolo o di una serie condividono lo stesso indice di classificazione.

Esempio di indice di classificazione

piano di classificazione

I - AMMINISTRAZIONE

1. Leggi e rispettive circolari applicative
2. Statuto
3. Regolamenti
4. Ordinamento didattico
5. Stemma, gonfalone e sigillo
6. Sistema informativo e sistema informatico e telematico
7. Archivio
8. Informazioni e relazioni con il pubblico

indice di classificazione

2007 - I / 3.

- Per l'anno 2007 tutti i fascicoli relativi alla predisposizione di regolamenti di un ente riportano come metadati:
titolo I amministrazione,
classe 3

Le buone ragioni per classificare

Sono numerose le ragioni per svolgere con cura l'attività obbligatoria di classificazione:

- garantire la stabilità nell'organizzazione dei documenti sin dalla loro formazione (evitando il disordine e la frammentazione, il disorientamento degli utenti e la perdita di mezzi per la verifica dell'autenticità),
- assicurare il controllo di archivi ibridi, cioè archivi che comprendono sia documenti digitali che analogici,
- permettere l'identificazione di tutti i tipi di documenti e di dati di valore archivistico rilevanti che altrimenti sfuggono al controllo e ai sistemi di cura dell'informazione,
- supportare il processo decisionale in tutte le sue fasi e, in particolare, la gestione di procedimenti,
- sostenere le attività di selezione (digitalizzazione, scarto e conservazione), evitando la ridondanza,
- consentire l'individuazione di responsabilità chiare per tutta la gestione dei documenti e di verificarne l'esercizio,

- sostenere l'efficienza e l'apertura dell'archivio assicurando a chiunque ne abbia diritto l'accesso alla documentazione (è in questo senso anche strumento di continuità amministrativa) e limitando comportamenti inevitabilmente discrezionali di "archiviazione personale",
- garantire la trasparenza offrendo strumenti utili ai cittadini per orientarsi e migliorando il lavoro di ricerca delle pratiche,
- facilitare il turn over delle risorse impegnate in tali attività.

La classificazione in pratica

La classificazione è concepita con riferimento alle attività svolte dall'amministrazione ed è organizzata in livelli gerarchici (funzioni o macroprocessi/attività) anche al fine di facilitare l'individuazione della classifica corretta per ciascun documento e per l'affare di cui il documento è parte.

Praticamente classificare i documenti d'archivio significa guidare la formazione dei fascicoli utilizzando lo stesso indice per tutti i documenti che si riferiscono allo stesso tipo di attività o di affare.

La classificazione in ambiente digitale

La classificazione in ambiente digitale – oltre ad essere un obbligo previsto dalla normativa (art. 64 c. 4 del DPR 445/2000) – offre nuove possibilità:

- il recupero più rapido dell'informazione documentale (soprattutto se supportata da strumenti avanzati di indicizzazione collegati al piano di classificazione e non solo al contenuto dei documenti),
- la diversificazione del trattamento per tipologie documentali (per esempio, l'utilizzo di strumenti di indicizzazione per materiali di alto contenuto informativo, quali delibere, verbali, pareri, ecc..),
- una maggiore coerenza, qualità ed efficacia nella gestione dei dati del sistema informativo: per esempio mediante l'eventuale pre-definizione (all'interno di una classe) delle voci di fascicolazione, l'utilizzo di dizionari controllati e strutturati (un vocabolario ricercabile contenente tutti i termini in uso nel piano di classificazione e di fascicolazione), il collegamento con tipi di procedimenti amministrativi).

Le condizioni necessarie perché la classificazione abbia successo

È indispensabile che siano garantiti i requisiti perché la classificazione sia realmente uno strumento di formazione di una memoria affidabile. Deve essere semplice, evitare voci inutili o ambigue.

Deve integrarsi con procedure e prassi adeguate (predefinite e insieme flessibili) di fascicolazione "razionale" che siano:

- utili e funzionali per chi lavora,
- coerenti con le esigenze di selezione,
- realmente ed efficacemente adeguate a sostenere il processo decisionale,
- coerenti con la struttura organizzativa,

- condivise dal personale (che dovrà essere adeguatamente formato).

LA FORMAZIONE DEI FASCICOLI

La formazione di aggregazioni documentali informatiche

Il termine aggregazione documentale informatica è usato per includere in un'unica definizione le diverse tipologie di raggruppamenti di documenti informatici (fascicolo, serie di documenti) e di fascicoli informatici (serie di fascicoli), riuniti per caratteristiche omogenee, in relazione alla natura e alla forma dei documenti (serie di documenti) o in relazione all'oggetto e alla materia o in relazione alle funzioni dell'ente (fascicolo e serie di fascicoli).

Formare un'aggregazione documentale (informatica o analogica) vuol dire attribuire ogni documento a un raggruppamento organico coerente e necessario per lo svolgimento delle attività dell'ente; le relazioni che si stabiliscono tra i documenti sono rilevanti sul piano giuridico e definiscono i criteri stabili di ordinamento dei documenti, garantendo che il legame tra i documenti (il vincolo archivistico) sia ben formato e possa essere mantenuto nel tempo.

Particolare attenzione è dedicata dal legislatore al fascicolo.

I fascicoli informatici e il piano di fascicolazione o di formazione dei fascicoli

Il fascicolo è definito nella disciplina archivistica come "unità di base, indivisibile di un archivio, costituita da documenti relativi a una determinata pratica".

Il fascicolo informatico è definito nella normativa come l'aggregazione strutturata e univocamente identificata di atti, documenti o dati informatici, prodotti e funzionali all'esercizio di una specifica attività o di uno specifico procedimento.

Il piano di fascicolazione (di formazione delle aggregazioni documentali) è uno strumento guida che organizza l'archivio in aggregazioni sulla base del piano di classificazione (anche al fine di sostenere la valutazione a fini di scarto).

Un esempio è costituito dagli strumenti di classificazione e formazione dei fascicoli e delle serie per i Comuni italiani¹.

¹ www.archivi.beniculturali.it/index.php/cosa-facciamo/progetti-di-tutela/progetti-conclusi

Esempio di piano di classificazione integrato

esempio di piano di classificazione integrato dal piano di fascicolazione: Titolo I. Amministrazione generale

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Legislazione e circolari esplicative2. Denominazione, territorio e confini, circoscrizioni di decentramento, toponomastica3. Statuto4. Regolamenti5. Stemma, gonfalone, sigillo6. Archivio generale7. Sistema informativo8. Informazioni e relazioni con il pubblico9. Politica del personale; ordinamento degli uffici10. Relazioni con le organizzazioni sindacali11. Controlli interni ed esterni12. ... | <ol style="list-style-type: none">1. Legislazione e circolari esplicative:<ul style="list-style-type: none">• Pareri chiesti dal Comune su leggi specifiche: fascicolo annuale per attività, eventualmente articolato in <u>sottofascicoli</u> (uno per ciascun parere)• Circolari pervenute al Comune: repertorio annuale, servito da indici• Circolari emanate dal Comune: repertorio annuale, servito da indici2. Denominazione, territorio e confini, circoscrizioni di decentramento, toponomastica<ul style="list-style-type: none">• Denominazione del Comune: fascicolo per affare• Attribuzione del titolo di città: <u>fasc.</u> per affare• Confini del Comune: <u>fasc.</u> per affare• Costituzione delle circoscrizioni: <u>fasc.</u> per affare• Verbali e deliberazioni Commissione comunale per la toponomastica: repertorio annuale |
|---|--|

Criticità da evitare nella formazione dei fascicoli

Nella progettazione delle tipologie di fascicoli è necessario evitare:

- la frammentazione e moltiplicazione non necessaria (non garantisce la completezza della pratica);
- l'accorpamento eccessivo di documenti all'interno della stessa unità (in particolare nel caso di uffici che svolgono un'intensa ed estesa attività di corrispondenza): rende difficile e faticosa la ricerca;
- la tendenza a costituire fascicoli intestati ai destinatari: i fascicoli devono rispondere al tipo di attività e non basarsi sul nome del corrispondente.

Chiusura dei fascicoli e permanenza nell'archivio corrente

Il fascicolo può:

- essere chiuso periodicamente (per esempio su base annuale nel caso di un fascicolo di attività): il fascicolo "Statistiche delle richieste di accesso";
- essere chiuso in relazione alla conclusione del procedimento (fascicolo procedimentale) o dell'affare (fascicolo di affare):
 - il fascicolo relativo a un concorso (fascicolo procedimentale)
 - il fascicolo relativo a un gruppo di lavoro (fascicolo di affare)
- può avere funzioni di lunga durata (compatibilmente con esigenze di localizzazione e movimentazione fisica):

- per esempio i fascicoli del personale o di fornitori che hanno periodici rapporti con l'ente (sono definiti fascicoli di persona). Anche in questo caso è tuttavia necessario prevedere, per ragioni operative, che una parte del fascicolo sia periodicamente inviata nell'archivio di deposito.

I metadati del documento informatico

Al documento informatico immutabile devono essere associati i metadati generati in fase di formazione che si riferiscono agli elementi identificativi del documento e includono obbligatoriamente:

- l'identificativo univoco;
- Il riferimento temporale rappresentato dall'informazione contenente la data e l'ora;
- l'oggetto;
- Il soggetto che ha formato il documento (l'autore);
- l'eventuale destinatario;
- l'impronta del documento;
- l'indice di classificazione.

I metadati del fascicolo informatico

Il set minimo di metadati del fascicolo informatico (finalizzati alla sua corretta gestione e reperimento) e si riferiscono ai suoi elementi identificativi sono:

- identificativo che individua il fascicolo in modo univoco all'interno dell'AOO;
- indicazione dell'unità organizzativa titolare dell'attività o procedimento;
- indicazione delle altre unità organizzative che partecipano;
- indicazione del responsabile dell'attività o del procedimento;
- oggetto del fascicolo che fornisce le indicazioni relative all'attività o al procedimento;
- indice di classificazione;
- elenco dei documenti aggregati;
- data di apertura;
- data di chiusura.

I metadati delle aggregazioni documentali informatiche (serie)

Il set minimo di metadati che identificano l'aggregazione documentale informatica definita come serie include:

- l'identificativo che la individua in modo univoco all'interno dell'AOO;
- l'indicazione della/e unità organizzativa/e titolare/i delle attività;
- la denominazione che fornisce indicazioni sul tipo di attività;
- la descrizione delle modalità di costituzione e del tipo di attività a cui essa si riferisce;
- l'elenco dei documenti (nel caso della serie di documenti) o dei fascicoli da essa aggregati (nel caso della serie di fascicoli);
- la data di apertura;

- la data di chiusura.

LA GESTIONE E LA CONSERVAZIONE ARCHIVISTICA DEI DOCUMENTI INFORMATICI

La formazione dell'archivio

La gestione documentale informatica è la funzione destinata a gestire i documenti informatici in modo ordinato ed efficiente al fine di creare un archivio in grado di supportare in tutte le fasi (corrente, di deposito e storico) il lavoro di ogni PA.

L'archivio ha l'obiettivo di consentire:

- la ricostruzione corretta (perché ben documentata) del processo decisionale di un ente;
- la verifica dei risultati raggiunti;
- la prova dei diritti e delle attività documentate;
- la conservazione nel tempo della memoria dell'operato di ciascuna amministrazione per i cittadini e per i ricercatori.

Le attività fondamentali della gestione documentale includono:

- la produzione (formazione interna, ricezione, acquisizione) dei documenti necessari per lo svolgimento delle attività della PA;
- l'organizzazione dei documenti sia per l'uso corrente, sia per fini di controllo successivo;
- la tenuta e la conservazione con garanzie di mantenimento della loro efficacia probatoria e del valore scientifico a fini di ricerca.

L'intervento del legislatore a favore della trasformazione digitale sia dei documenti che degli strumenti di gestione ha avuto e ha il fine di:

- razionalizzare la gestione dei flussi documentari;
- favorire una comunicazione rapida e diffusa dei materiali documentari;
- mantenere il controllo sui contenuti documentali e sulla loro gestione;
- superare la frammentazione attuale e promuovere l'interazione e la cooperazione amministrativa.

Nel passaggio da una gestione tradizionale dei documenti a una gestione esclusivamente informatica dei documenti è stato determinante il ruolo svolto dalla normativa sull'accesso ai documenti amministrativi e sulla trasparenza delle PA: i documenti prodotti da ogni pubblica amministrazione sono anche strumenti che consentono di valutare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa e devono essere disponibili ai cittadini, nelle forme e nei limiti previsti dal legislatore.

Con questa prospettiva diventano rilevanti anche gli strumenti utilizzati e i criteri di organizzazione e di ricerca dei documenti stessi.

L'accesso alla documentazione da parte dei cittadini si traduce in una serie di relazioni virtuose:

- non si dà trasparenza senza un'adeguata gestione documentale;
- una buona gestione documentale accresce l'efficacia dell'amministrazione fornendo una base di supporto informativa qualificata ed efficiente.

Al fine di trasformare la gestione documentale tradizionale delle PA italiane in una gestione dei documenti specializzata e altamente qualificata, affidata alla tecnologia informatica e telematica il legislatore ha operato in diversi ambiti. In particolare:

- favorendo la specializzazione e l'automazione delle attività di registrazione e organizzazione di tutti i documenti (protocollo informatico, classificazione e fascicolazione digitali);
- sviluppando protocolli e di strumenti per lo scambio telematico dei dati di registrazione e dei documenti medesimi (regole tecniche dettagliate al fine di garantire l'interoperabilità: schemi XML sia per la segnatura di protocollo sia per lo sviluppi di tipologia documentali);
- rendendo obbligatoria la produzione, la trasmissione e la conservazione di documenti informatici (firme elettroniche e digitalizzazione dei documenti analogici);
- definendo regole e modelli per la conservazione digitale finalizzati alla creazione di poli di conservazione basati su processi di accreditamento e vigilanza.

Grazie a tali interventi la funzione documentale è divenuta uno strumento strategico per la trasformazione digitale delle PA.

La normativa sui documenti amministrativi e la loro gestione include i seguenti provvedimenti di natura generale, accompagnati da una regolamentazione tecnica che assume la forma di linee guida):

- Dpr 445/2000 sul documento amministrativo (capo IV – Gestione dei documenti);
- Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005 e successive modifiche di cui in particolare: d.lgs. 235/2010, d.lgs. 217/2017);
- Codice dei beni culturali (d.lgs. 4/2004 e successive modifiche), con specifico riferimento alle norme relative alla corretta formazione e conservazione degli archivi correnti e di deposito delle PA.

La formazione di documenti informatici

I documenti prodotti dalla PA prevedono solo la forma digitale. La gestione dei documenti deve essere effettuata senza eccezioni mediante sistemi informativi automatizzati.

Ogni amministrazione ha l'obbligo di individuare gli uffici cui è affidato il coordinamento della gestione documentale e la definizione del piano di classificazione (unico per l'ente).

Anche i procedimenti amministrativi sono gestiti in via prioritaria usando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, creando servizi di interoperabilità o integrazione e organizzando fascicoli informatici.

La copia informatica o per immagine di documenti analogici sono riconosciuti (con gradi diversi di efficacia probatoria) se rispondenti ai requisiti che ne consentono la verifica di conformità all'originale da cui sono tratte.

Il ruolo del responsabile della gestione documentale

Il responsabile della gestione documentale svolge un ruolo centrale assicurando criteri uniformi alle attività di formazione e gestione dell'archivio e controllando l'adeguatezza delle attività per il trasferimento dei documenti e dei fascicoli dall'archivio corrente nel sistema di conservazione e nell'archivio di deposito. In particolare:

- garantisce il buon funzionamento degli strumenti e dell'organizzazione delle attività di registrazione di protocollo, di gestione dei documenti e dell'archivio anche in relazione alla selezione e allo scarto;
- elabora il manuale di gestione;
- vigila sul rispetto degli obblighi normativi;
- assicura la corretta produzione e la conservazione del registro giornaliero di protocollo;
- autorizza le operazioni di annullamento.

Può assumere anche il ruolo di responsabile della conservazione.

Il governo delle fasi dell'archivio

Con riferimento alla corretta gestione delle fasi dell'archivio, il responsabile della gestione cura:

- il trasferimento periodico (almeno annuale) nell'archivio di deposito dei fascicoli e delle serie di documenti relativi ad affari conclusi;
- la predisposizione di un piano di conservazione degli archivi, integrato con il sistema di classificazione, che consenta l'ordinata acquisizione e conservazione dei documenti e la selezione per lo scarto o la conservazione,
- il controllo della movimentazione dei documenti e dei fascicoli;
- Il versamento nella separata sezione d'archivio o nell'Archivio di Stato competente dei fascicoli e delle serie documentarie destinate alla conservazione permanente secondo l'ordine originario assunto nella fase di formazione e il versamento contestuale dei relativi strumenti di consultazione che garantiscono l'accesso;
- la predisposizione e l'invio dei pacchetti di versamento nel sistema di conservazione.

Gli obblighi di conservazione delle PA

Se il documento informatico è conservato per legge da una pubblica amministrazione, cessa l'obbligo di conservazione a carico dei cittadini e delle imprese che possono in ogni momento richiederne accesso.

I documenti informatici sono conservati in modo permanente con modalità digitali (nel rispetto della regolamentazione tecnica e con il controllo del Ministero per i beni e le attività culturali).

Il sistema di conservazione dei documenti informatici assicura, per quanto in esso conservato, caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità secondo le modalità indicate nella regolamentazione tecnica.

I rapporti tra il responsabile della gestione e il responsabile della conservazione

Il responsabile della conservazione della PA – anche quando affida a terzi (che offrano idonee garanzie organizzative e tecnologiche) la gestione del sistema – mantiene la responsabilità del processo conservativo: deve quindi prevedere i necessari controlli e predisporre il manuale di conservazione (che dovrà essere coordinato con le regole e le modalità di conservazione previste dal conservatore esterno).

Il responsabile opera d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali, con il responsabile della sicurezza, con il responsabile dei sistemi informativi e con il responsabile della gestione documentale.

Il processo di conservazione

Il processo di conservazione avviene mediante la creazione di pacchetti informativi:

- il pacchetto di versamento,
- il pacchetto di archiviazione
- il pacchetto di distribuzione.

Il formato del pacchetto di versamento è predefinito e descritto nel manuale di conservazione.

È obbligatoria la generazione del rapporto di versamento, secondo le modalità indicate nel manuale di conservazione.

Il responsabile della gestione e il responsabile della conservazione operano d'intesa per definire gli aspetti organizzativi dei versamenti e delle componenti funzionali.

Nel versamento sono inclusi anche i metadati associati ai documenti, ai fascicoli e alle aggregazioni documentali informatiche, inclusi i riferimenti che identificano i documenti relativi a ciascun fascicolo/aggregazione.

La rilevanza di piattaforme documentali di qualità

È essenziale che le PA si dotino di piattaforme documentali in grado di gestire correttamente i documenti in quanto parte dell'archivio con particolare attenzione per le funzioni di registrazione, classificazione e formazione dei fascicoli.

Si tratta di rispettare sia la normativa vigente, sia i requisiti di natura archivistica al fine di evitare la perdita di valore giuridico dei documenti e la perdita di controllo sulla qualità della funzione documentale.

L'ACCESSO AI DOCUMENTI INFORMATICI

L'accesso ai documenti

Il termine accesso si riferisce a due diverse declinazioni, entrambe fondamentali e trattate in modo distinto e con specifiche norme dal legislatore italiano:

- consultabilità dei documenti a fini di ricerca e studio,
- accesso ai documenti amministrativi.

La consultabilità è il termine usato dal Codice dei beni culturali, nel Capo III del Titolo II dedicato alla Consultabilità dei documenti degli archivi e tutela della riservatezza.

In questa sede si affronta il secondo aspetto con attenzione specifico all'accesso ai documenti informatici delle PA.

L'accesso ai documenti amministrativi

L'accesso ai documenti amministrativi è disciplinato dalla normativa sulla trasparenza e sul procedimento amministrativo (L. 241/90 e D.Lgs. 33/2013) ed è relativo soprattutto alla fase corrente della documentazione all'interno del sistema di gestione documentale.

La disciplina sull'accesso è il risultato di una complessa normativa che ha trovato soprattutto nel biennio 2012-2013 un notevole impulso in relazione alle norme sull'anticorruzione.

Il diritto all'accesso è stato inizialmente (dal 1990) definito nel nostro ordinamento sostanzialmente in termini di diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi. Negli anni successivi la normativa si è allargata a nuovi concetti e a nuove tipologie di 'aventi diritto', ma il perno dell'accesso è rimasto il documento amministrativo che richiede quindi, anche sotto questo profilo, un efficiente sistema di gestione.

L'accesso in termini di trasparenza

Il legislatore riconosce il diritto di accesso a chiunque senza che dimostri la titolarità di situazioni giuridiche soggettive coinvolte nell'azione amministrativa.

Questa forma di accesso è definita in termini di pubblicità ovvero di pubblicazione organizzata di documenti e informazioni da parte dell'amministrazione: è denominata accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione per assicurare forme di controllo.

Il legislatore ha definito obblighi impegnativi di diffusione per quanto riguarda i contenuti, la durata e i requisiti di accessibilità.

La pubblicità così intesa è estesa a un notevole numero di attività amministrative (una trentina di categorie di interventi nei settori caldi quali appalti, governo del territorio, sanità, emergenza) e richiede per poter essere esercitata un corretto sistema di gestione documentale.

Accesso civico generalizzato

Il decreto legislativo 97/2016 modifica il decreto legislativo 33/ 2013 e introduce l'istituto dell'accesso civico "generalizzato", che attribuisce a "chiunque" il *"diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (...), nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis"* (art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013).

Oggi chiunque può far valere questo diritto nei confronti delle pubbliche amministrazioni nelle forme previste dalla normativa.

Con delibera n. 1309/2016 l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) ha adottato "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico, fornendo indicazioni riguardanti prevalentemente le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato.

Accesso online ai documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria

Per le tipologie di documenti e di procedimenti per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria il legislatore ha previsto che la pubblicazione avvenga sul sito web istituzionale e, comunque, impone alle PA l'obbligo di fornire accesso online su richiesta dei cittadini e delle imprese.

I documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono resi disponibili online per un periodo di 5 anni, decorrenti dall'anno successivo a quello di pubblicazione: in questi casi è necessario monitorare il rapporto tra documenti conservati e documenti pubblicati.

La circolare del DFP sull'accesso civico generalizzato

A sua volta, il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto una circolare (2/2017) sull'attuazione delle norme applicative in materie di accesso civico generalizzato con specifico riferimento alle scelte organizzative. La circolare riguarda:

- le modalità di presentazione della richiesta (§ 3);
- gli uffici competenti (§ 4);
- i tempi di decisione (§5);
- i controinteressati (§6);
- i rifiuti non consentiti (§ 7);
- il dialogo con i richiedenti (§ 8);
- il Registro degli accessi (§ 9).

Le modalità di presentazione dell'istanza di accesso

Non si richiedono motivazioni nell'istanza. Le modalità di presentazione dell'istanza rispondono ai principi e alle procedure definite nel CAD.

In base all'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33 del 2013, è sufficiente che la richiesta "identifichi" i dati o i documenti che si vogliono ottenere, ma (si precisa nelle linee guida del DFP) nel valutare

l'adeguatezza di tale identificazione le pubbliche amministrazioni devono tener conto della difficoltà che il richiedente può incontrare nell'individuare dati e documenti e assistere il richiedente.

Identità del richiedente: requisito di provenienza certa

L'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto, ma è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande: ad esempio, ai fini della trasmissione dei dati e documenti richiesti o della trattazione di una pluralità di domande identiche (seriali) o onerose (vessatorie) da parte di uno stesso soggetto.

L'identificazione del richiedente (imputabilità della richiesta) va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta.

In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, l'amministrazione deve comunicare al richiedente la necessità di identificarsi secondo specifiche modalità.

Modalità di invio della richiesta

Nei casi di trasmissione per via telematica della domanda (modalità ordinaria in base all'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013) si applica l'art. 65, c. 1, del CAD. Le domande sono "valide" ed "equivalenti" alle domande sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento, nei seguenti casi:

- se sottoscritte con firma digitale o con firma elettronica qualificata;
- se il richiedente è identificato con il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta d'identità elettronica (CIE) o la carta nazionale dei servizi (CNS) nei casi specificatamente indicati;
- quando il richiedente è identificato con chiarezza dal sistema informatico con diversi strumenti (CAD, art. 64);
- se sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di posta elettronica certificata purché le credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare.

Ciascuna pubblica amministrazione rende disponibili sul proprio sito istituzionale, nella pagina sull'"Accesso generalizzato" della sezione "Amministrazione trasparente" (v. Linee Guida A.N.AC., § 3.1.) e con link nella home page le informazioni su:

- la procedura da seguire per una domanda di accesso generalizzato;
- i rimedi disponibili (procedura di riesame e ricorso in via giurisdizionale), in caso di mancata risposta dell'amministrazione entro il termine di conclusione del procedimento o in caso di rifiuto parziale o totale dell'accesso;
- il nome e i contatti dell'ufficio che si occupa delle domande di accesso;
- le caselle PEC e ordinarie disponibili;
- i moduli di accesso generalizzato e di riesame.

Decorrenza dei termini e registrazione di protocollo

Il termine di trenta giorni previsto per la conclusione del procedimento di accesso decorre “dalla presentazione dell’istanza” (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013).

Di conseguenza, ai fini della esatta determinazione della data di avvio del procedimento, il termine decorre non dalla data di acquisizione al protocollo, ma dalla data di presentazione della domanda.

Per promuovere la tempestività delle operazioni di registrazione e smistamento, quando possibile, si suggerisce il ricorso a soluzioni informatiche che consentano la protocollazione automatica.

In caso di dubbi prevale la data di protocollazione.

La comunicazione ai controinteressati

Una volta individuati eventuali controinteressati, l’amministrazione deve comunicare loro di aver ricevuto la domanda di accesso generalizzato, concedendo un termine di dieci giorni per la presentazione di opposizione motivata.

La comunicazione deve essere effettuata “mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione” (art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013; v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 9).

In questo modo, è possibile stabilire con certezza la decorrenza del termine di dieci giorni previsto per la presentazione delle opposizioni.

Modalità di risposta della PA

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a rispondere a ciascuna richiesta nella sua interezza.

Quando con un’unica domanda si chiede l’accesso a una pluralità di dati o documenti, è necessario che la risposta sia esaustiva e che, nel caso di diniego parziale, sia fornita adeguata motivazione in relazione a ciascun gruppo di dati o documenti.

Non è legittimo un diniego di accesso in base all’argomento che i dati o documenti richiesti risalirebbero a una data anteriore alla entrata in vigore del d.lgs 33/2013.

Restano ferme le norme sulla conservazione (selezione e scarto dei documenti) che definiscono e circoscrivono gli obblighi sulla tenuta dei documenti da parte delle singole amministrazioni, garantendo da un lato le amministrazioni stesse circa il diritto di eliminare documenti non più rilevanti, sia i cittadini sulla capacità di disporre dei documenti oggetto di accesso generalizzato.

Pubblicazione ‘proattiva’ di documenti e dati

Per accrescere la fruibilità delle informazioni di interesse generale e l’efficienza nella gestione delle domande, si raccomanda alle amministrazioni di valorizzare la possibilità di pubblicare informazioni anche diverse da quelle oggetto di pubblicazione obbligatoria.

In particolare, la pubblicazione proattiva sui siti istituzionali delle amministrazioni è fortemente auspicabile quando si tratti di informazioni di interesse generale o che siano oggetto di richieste ricorrenti: ad esempio, quando si tratti di dati o documenti richiesti, nell'arco di un anno, più di tre volte da soggetti diversi.

Il registro degli accessi

Il registro degli accessi, da pubblicare con cadenza trimestrale, dovrebbe comprendere i dati utili a gestire in modo efficiente le richieste di accesso ricevute e a monitorare l'attuazione della disciplina in materia.

Le componenti informative rilevanti sono:

- dati relativi alla domanda di accesso: data di presentazione, oggetto della richiesta, presenza di controinteressati; dati relativi all'esito: accoglimento (accesso consentito); rifiuto parziale; rifiuto totale; data del provvedimento; sintesi della motivazione (ragioni del rifiuto)
- dati relativi alla domanda di riesame: data di presentazione, esito (c.s.), data del provvedimento, sintesi della motivazione
- dati relativi al ricorso al giudice amministrativo: data di comunicazione del provvedimento all'amministrazione, esito.

Il registro degli accessi e il sistema di gestione documentale

Il registro degli accessi deve contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito, essere pubblico e perseguire una pluralità di scopi:

- semplificare la gestione delle richieste e le attività istruttorie;
- favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste identiche o simili;
- agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate;
- monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la loro trattazione.

Per promuovere la realizzazione del registro, le attività di registrazione, gestione e trattamento della richiesta dovrebbero essere effettuate utilizzando i sistemi di gestione documentale.

Nuova configurazione del registro di protocollo

I dati da inserire nei sistemi di protocollo sono desumibili dalla domanda di accesso o dall'esito della richiesta.

Ai fini della pubblicazione periodica del registro (preferibilmente con cadenza trimestrale), le amministrazioni potrebbero ricavare i dati rilevanti attraverso estrazioni periodiche dai sistemi di protocollo informatico.

È fortemente consigliato ricorrere ai sistemi di registrazione dei documenti presenti nel sistema di gestione documentale (protocollo e repertori) per gestire il registro degli accessi.

L'obiettivo finale è la realizzazione di un registro degli accessi (gestito in forma simile a quella di un repertorio informatico) che consenta di "tracciare" tutte le domande e la relativa trattazione in modalità automatizzata, e renda disponibili ai cittadini gli elementi conoscitivi rilevanti.

Realizzare tale obiettivo richiede opportune configurazioni dei sistemi di gestione del protocollo informatico (circolare DFP, allegato 3).

Obblighi di conservazione dei documenti informatici e accesso online

È naturalmente obbligatorio che ogni amministrazione, nel fornire l'accesso ai documenti amministrativi nelle diverse modalità previste dalla normativa, garantisca l'integrità e la conformità ai documenti originali in suo possesso.

In particolare nel caso in cui si tratti di documenti informatici, l'obbligo della conservazione ricade esclusivamente sull'amministrazione (art. 43 del CAD sulla riproduzione e conservazione dei documenti) e non sui cittadini e sulle imprese, che possono in ogni momento richiedere accesso anche online nelle forme previste dalla regolamentazione tecnica (come indicato nel CAD per la presentazione delle istanze).

Tutti i documenti informatici previsti dalla normativa sulla trasparenza e sulla pubblicazione obbligatoria rientrano quindi nel nucleo dei documenti amministrativi che le PA hanno l'obbligo di conservare (ferme restando naturalmente le indicazioni di tenuta presenti nel piano di conservazione che acquista perciò una funzione di rilievo strategico).

Scenari per l'uso del registro di protocollo

Per gestire correttamente le domande di accesso generalizzato presentate, nonché per realizzare il registro degli accessi, così come indicato anche nelle Linee guida A.N.AC. (deliberazione n. 1309/2016), è fortemente auspicabile che le amministrazioni utilizzino i sistemi di gestione documentale.

In vista di questo utilizzo, la circolare ipotizza tre scenari d'uso o situazioni di partenza diversi, nonché le possibili soluzioni di applicazione.

Scenario I: amministrazione dotata di un sistema che gestisce, oltre alla registrazione di protocollo, anche la gestione di fascicoli procedurali con un profilo di metadati estendibile e configurabile, con o senza un motore di workflow di ausilio alla esecuzione automatica delle attività previste dalle procedure.

Scenario II: amministrazione dotata di sistemi di protocollo che, pur non disponendo di funzionalità per configurare il profilo esteso di fascicoli procedurali, offrano almeno la possibilità di definire un profilo di metadati esteso per le classi documentali.

Scenario III: amministrazione dotata di un sistema che realizzi la sola funzionalità minima di registrazione di protocollo.

CREDITI

Questo materiale didattico è stato realizzato, su indicazione del Dipartimento della funzione pubblica, da FormezPA, nell'ambito della convenzione "Supporto allo sviluppo delle competenze digitali per la PA" finanziata nel progetto "Competenze digitali per la PA" (CUP J59J17000180007) del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 – Asse 1 – Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della pubblica amministrazione - Obiettivo specifico 1.3 Miglioramento delle prestazioni della Pubblica amministrazione. Azione 1.3.1 Interventi per lo sviluppo delle competenze digitali (e-skills), di modelli per la gestione associata dei servizi avanzati – FSE.

Questo materiale didattico è distribuito con la licenza [Creative Commons CC BY - SA, Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).