

Deliberazione della Giunta Regionale 16 gennaio 2012, n. 10-3276

Approvazione linee guida in materia di dematerializzazione dei documenti.

A relazione degli Assessori Giordano, Quaglia:

La dematerializzazione dei documenti costituisce strumento necessario per operare una reale innovazione sia nei processi interni ad ogni pubblica amministrazione sia nei rapporti delle Amministrazioni con cittadini ed imprese, ai fini di semplificazione, riduzione dei costi, più agevole accessibilità ai documenti e procedimenti.

Il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. n. 235/2010), entrato in vigore il 25/01 u.s., che completa il quadro normativo in materia di amministrazione digitale (oggetto di una prima disciplina organica con il D.P.R. n. 445/2000, (c.d. T.U. sulla documentazione amministrativa) poi sistematizzata in modo compiuto con il D.lgs. n. 82/2005) riserva una intera sezione alle regole che devono governare il complesso processo di dematerializzazione dei documenti, riaffermandone la centralità e dando ulteriore stimolo alle iniziative delle Amministrazioni in materia.

La Giunta regionale del Piemonte, nella consapevolezza della strategicità del processo di sostituzione del documento cartaceo con il documento informatico, ha da tempo promosso studi e analisi sul tema, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro interdirezionale operante in collaborazione con il CSI Piemonte e in raccordo con gli Enti pubblici piemontesi interessati (D.G.R. n. 57-12954 del 05.07.2004); in virtù delle sinergie realizzate, e dell'impegno profuso in termini di risorse professionali e finanziarie, si è giunti alla progettazione e realizzazione in stretta collaborazione con la Provincia di Torino, il Comune di Torino, il Politecnico e l'Università di Torino, e con il supporto tecnico del CSI, di un sistema di gestione documentale condiviso, denominato DoQui.

Poiché tale indispensabile infrastruttura si appresta ormai a essere completata, mentre la progressiva diffusione di strumenti quali la Posta Elettronica Certificata (PEC) e la firma digitale pongono quotidianamente gli uffici di fronte al compito di gestire e conservare in maniera appropriata un numero crescente di documenti elettronici, si ritiene necessario formulare apposite linee guida, che abbiano la finalità sia di definire modalità d'azione, comportamenti e regole uniformi cui si dovranno conformare le strutture organizzative, sia di porre le basi di un percorso che dovrà necessariamente articolarsi in successive tappe di adeguamento e aggiornamento.

Va in proposito evidenziato che le linee guida di cui si propone l'approvazione sono armonizzate con quanto già adottato dal Comune di Torino e dalla Provincia di Torino, in coerenza con la già accennata condivisione del nuovo sistema di gestione documentale denominato DoQui, che si ritiene possa costituire una best practise di rilievo nazionale.

Al contempo, è necessario individuare le strutture della Giunta Regionale che, in base alle funzioni e ai compiti definiti con i provvedimenti organizzativi di cui all'art. 5 L.R. 28/7/2008 n. 23, sono incaricate di governare i processi di dematerializzazione.

Come evidenziato nelle linee guida allegate alla presente deliberazione per farne parte integrante, il coordinamento dei progetti è affidato al Direttore pro tempore della Direzione "Innovazione, Ricerca e Università", in collaborazione con le Direzioni "Risorse Umane e Patrimonio" e "Affari Istituzionali e Advocatura".

tutto ciò premesso

visto l'art. 16 c. 2 lett. a) della L.R. 28/7/2008 n. 23 che demanda agli organi di direzione politico amministrativa l'emanazione di direttive generali ed atti di indirizzo per l'azione amministrativa e per la gestione;

la Giunta regionale, unanime,

delibera

di approvare le linee guida inerenti la dematerializzazione dei documenti delle Direzioni della Giunta Regionale allegate alla presente deliberazione per farne parte integrante;

di demandare ai Direttori e ai Dirigenti, in funzione del ruolo e responsabilità definite nelle allegate linee guida, le definizioni operative e gli aggiornamenti tecnico/operativi che si renderanno necessari per la realizzazione dei processi di dematerializzazione, nel quadro di un sistema di gestione documentale integrato.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 5 della L.R. n. 22/2010.

(omissis)

Allegato

Linee guida in materia di
dematerializzazione dei documenti
delle Direzioni
della Giunta regionale

PREMESSA

La dematerializzazione, ovvero la sostituzione del documento cartaceo con il documento elettronico e la sua trasmissione e gestione per via informatica e telematica, è un processo che, sotto la spinta di fattori tecnologici e normativi, investe in maniera crescente la pubblica amministrazione italiana. Essa viene talora presentata in maniera eccessivamente semplicistica come una mera sostituzione di supporti: il digitale in luogo del cartaceo. In realtà il processo è assai più complesso e investe una pluralità di aspetti – giuridici, amministrativi, organizzativi, archivistici – che debbono essere governati affinché la documentazione dematerializzata possa continuare a svolgere la funzione di testimonianza affidabile che la nostra millenaria tradizione giuridica le ha affidato.

La Giunta regionale riconosce che i processi di dematerializzazione possono contribuire ad accrescere l'efficienza e l'efficacia della propria azione e intende pertanto assumere un ruolo di protagonista nello sviluppo di tali processi. Nel contempo essa intende ispirare il proprio operato a criteri di economicità, pertinenza e appropriatezza e sottoporre ogni progetto in materia a rigorose analisi per verificarne il rapporto costi/benefici, la sostenibilità nel tempo, la congruità con i principi di trasparenza, certezza del diritto, conservazione della memoria documentaria e il rispetto, oltre che della normativa nazionale, delle raccomandazioni e degli standard internazionali.

Per realizzare al meglio gli obiettivi indicati si ritiene opportuno formalizzare apposite linee guida in ordine ai processi di dematerializzazione e individuare ruoli e responsabilità per coordinarne l'attuazione.

1. La Giunta regionale ispira la propria azione alle norme e ai criteri enunciati nel Codice dell'amministrazione digitale (Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i.) e in particolare all'art. 21 (Documento informatico sottoscritto con firma elettronica) e all'art. 44 (Requisiti per la conservazione dei documenti informatici), nonché agli esiti del progetto Interpares (International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems) e al modello MoReq2 (Model Requirements Specification for the Management of Electronic Records).

La normativa nazionale in materia di dematerializzazione appare in continua evoluzione, con una produzione legislativa di specie spesso contraddittoria, di difficile o addirittura impossibile applicazione, quasi sempre oggetto di successive moratorie. Tale situazione normativa risulta pertanto in contrasto con l'esigenza di progettare sistemi e procedure stabili e affidabili.

La Giunta Regionale intende quindi ispirare la propria azione alle norme e ai criteri enunciati nel Codice dell'amministrazione digitale (Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i.), quale provvedimento legislativo quadro di riferimento dotato di adeguata stabilità e generalità. In particolare essa ispira la propria azione all'art. 21 (Documento informatico sottoscritto con firma elettronica) e all'art. 44 (Requisiti per la conservazione dei documenti informatici) del suddetto Codice quali capisaldi per la definizione delle proprie strategie in materia.

I principi enunciati in tali articoli sono inoltre in grado di conciliare la normativa nazionale con i criteri, modelli, requisiti e standard internazionali, in particolare con gli esiti del progetto Interpares

(International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems) e con il modello MoReq2 (Model Requirements Specification for the Management of Electronic Records) elaborato su incarico della Commissione Europea che lo ha approvato nel dicembre 2007. Tali riferimenti internazionali e sovranazionali sono considerati fondamentali dalla Giunta Regionale in quanto frutto delle più avanzate esperienze in materia e di un'opera di mediazione e conciliazione fra le normative nazionali e le tradizioni giuridiche e archivistiche dei diversi paesi che vi hanno concorso, Italia inclusa.

2. La Giunta Regionale intende dar corso a processi di dematerializzazione unicamente nel quadro della costruzione di un sistema di gestione documentale integrato, nella consapevolezza dell'unitarietà dell'archivio quale unico deposito della memoria documentaria dell'ente e dell'irriducibilità del documento giuridicamente affidabile al mero file informatico.

La Giunta Regionale riconosce, anche sulla scorta delle proprie esperienze, che i processi di dematerializzazione, pur avendo un evidente impatto sul piano del cosiddetto front office, ovvero sull'utilizzatore del documento elettronico, sia esso un cittadino o un dipendente nell'esercizio delle proprie mansioni, non si esauriscono con la semplice sostituzione di modalità di comunicazione e trasmissione per via telematica di documenti in precedenza scambiati su supporto cartaceo; benché tale aspetto risulti difficilmente percepibile all'utilizzatore finale, l'impatto sul piano del cosiddetto back office, ovvero sull'intera organizzazione deputata alla gestione, al trattamento e alla conservazione dei documenti dematerializzati, è di gran lunga maggiore, in quanto richiede l'elaborazione di strumenti, regole e procedure completamente nuove e diverse, caratterizzate da un grado di formalizzazione nettamente superiore a quello del passato.

La Giunta Regionale non intende quindi dar corso a processi di dematerializzazione isolati, bensì nel quadro della costruzione di un sistema di gestione documentale che costituisca l'ambiente entro il quale vengono integrati tutti i processi relativi alla formazione, gestione, trattamento, trasmissione, circolazione, esibizione, selezione e conservazione dei propri documenti, cartacei ed elettronici, nella consapevolezza dell'unitarietà dell'archivio quale unico deposito della memoria documentaria dell'ente e dell'irriducibilità del documento giuridicamente affidabile al mero file informatico.

3. Tutti i progetti di dematerializzazione in corso e futuri debbono necessariamente convergere con il progetto DoQui, che costituirà l'unico ambiente di integrazione fra la documentazione elettronica e quella cartacea e l'unico archivio digitale dell'Ente.

La Giunta Regionale ha promosso la realizzazione di un sistema di gestione documentale condiviso dai principali enti pubblici del territorio (Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, Politecnico di Torino, Università di Torino) che ne hanno congiuntamente definito i requisiti tenendo conto delle proprie specifiche esigenze e operandone una sintesi con riferimento esplicito al modello MoReq2. Tale sistema, denominato DoQui e affidato per la realizzazione al CSI-Piemonte, si basa su tecnologie open source; i suoi moduli sono in corso di rilascio e sarà completato entro il 2012.

Tutti i progetti di dematerializzazione in corso e futuri tengono conto di questo scenario e debbono necessariamente convergere con il progetto DoQui, che costituirà l'unico ambiente di integrazione fra la documentazione elettronica e quella cartacea e l'unico archivio digitale dell'Ente.

I principi fondamentali su cui si basa DoQui, e in particolare la sua componente Acta, che governerà l'archivio dal punto di vista della gestione documentale sono i seguenti:

- disciplina degli accessi, basata su diritti e profili collegati con le funzioni aziendali;
- sistema di audit trail per il tracciamento delle operazioni eseguite;
- organizzazione dei documenti in strutture aggregative (fascicoli, serie ecc.);
- classificazione dei documenti;
- progettazione e gestione del ciclo di vita del documento, compreso il versionamento (tracciamento delle modifiche subite);
- conservazione del documento elettronico in formati standard e non modificabili;
- gestione della firma digitale;
- archiviazione e conservazione dei documenti elettronici, del loro layout e dei place holders dei documenti cartacei e dei data bases di importanza archivistica;
- gestione del set di metadati (informazioni in merito all'identità e integrità del documento e al suo contesto amministrativo, informatico e archivistico) richiesto da MoReq2;
- funzioni di smistamento e presa in carico dei documenti;
- integrazione con il sistema di protocollo, che diviene una componente del sistema;
- esposizione di servizi che consentiranno l'integrazione con i diversi sistemi gestionali verticali.

L'insieme di queste caratteristiche consente di affermare che DoQui/Acta possiede tutti i requisiti di un sistema documentale così come definito dalle norme nazionali e dai modelli internazionali già ricordati e che pertanto esso costituisce il contesto necessario e sufficiente perché i processi di dematerializzazione poggino su un back office in grado di conservare nel tempo documenti elettronici integri e autentici.

4. La dematerializzazione è un processo continuo e destinato a protrarsi nel tempo, nel corso del quale singoli filoni documentari e singoli procedimenti saranno progressivamente reingegnerizzati e dematerializzati secondo priorità definite.

La dematerializzazione non può essere intesa come un passaggio istantaneo e contemporaneo da un ambiente totalmente cartaceo a uno completamente digitale, bensì come un processo continuo e destinato a protrarsi nel tempo, nel corso del quale singoli filoni documentari e singoli procedimenti saranno progressivamente reingegnerizzati e dematerializzati. Poiché tale processo è caratterizzato da un'alta complessità, è necessario individuare i criteri in base a cui programmare le attività e definire le priorità. Si tratteranno qui solamente le questioni inerenti a processi aventi come esito la creazione di procedimenti e documenti elettronici nativi e non quelle relative a processi di digitalizzazione, ovvero di acquisizione di documenti generati in origine su supporto cartaceo, cui sarà dedicato un apposito capitolo.

I fattori che saranno considerati nella definizione delle priorità, oltre agli eventuali obblighi determinati da specifici interventi normativi, saranno: il favorevole rapporto costi/benefici, la certezza della realizzabilità, la sostenibilità nel tempo, la possibilità di acquisizione automatica dei metadati destinati a popolare l'archivio. Ciò comporta che saranno prioritariamente presi in considerazione procedimenti e filoni documentari che presentino una o più delle seguenti caratteristiche:

- trasversali, ovvero d'interesse per l'intero Ente;
- gestiti da procedure informatiche in corso di dismissione o rifacimento;
- interni, ovvero la cui realizzazione e funzionamento non dipendano da fattori esterni;
- generatori di documenti standardizzati e/o ripetitivi;
- generatori di grandi quantità di documenti cartacei;

- generatori di documenti che hanno necessità di frequente accesso e circolazione;
- generatori di documenti a conservazione limitata nel tempo.

5. La digitalizzazione, ovvero la trasformazione digitale di documenti in origine cartacei, con o senza distruzione dell'originale, è da considerarsi una scelta residuale, limitata a casi specifici, in cui un'attenta analisi costi/benefici abbia evidenziato significativi vantaggi. Si ritiene in linea di principio più conveniente e più coerente con il disegno generale del sistema investire nella completa reingegnerizzazione dei procedimenti e nella conseguente dematerializzazione.

6. La Giunta Regionale ritiene di poter garantire nel tempo la conservazione dei propri documenti elettronici secondo rigorosi parametri di integrità e autenticità senza ricorrere a processi di conservazione sostitutiva.

La Giunta Regionale ritiene che il proprio sistema di gestione documentale presenti caratteristiche tali in termini di sicurezza, governo e controllo degli accessi, audit trail da rispondere ai requisiti di cui all'art. 44 del Codice dell'amministrazione digitale e alle raccomandazioni e linee guida internazionali. Pertanto essa considera di poter garantire nel tempo la conservazione dei propri documenti elettronici secondo rigorosi parametri di integrità e autenticità senza ricorrere a processi di conservazione sostitutiva. Le risorse così liberate saranno destinate all'ulteriore sviluppo del sistema di gestione documentale.

7. La Giunta Regionale riconosce e promuove l'uso della firma digitale quale strumento per garantire la trasmissione di documenti elettronici autentici e integri e non come strumento adeguato per garantire nel tempo la loro conservazione.

Qualora tale trasmissione avvenga all'interno di sistemi informatici provvisti di sistemi di autenticazione che garantiscano imputabilità certa e univoca, essa riconosce come appropriato, sulla base di principi di proporzionalità, economicità e non eccedenza, l'uso delle diverse tipologie di firma elettronica.

La Giunta Regionale, sulla base degli studi e delle esperienze internazionali, non riconosce la firma digitale come strumento adeguato per garantire nel tempo la conservazione di documenti elettronici autentici e integri. All'atto dell'archiviazione di documenti firmati digitalmente, pertanto, essa provvederà alla verifica della firma e alla registrazione di tutte le relative informazioni all'interno del set di metadati allegato a ogni documento al fine di consentirne la permanente leggibilità, ma non procederà all'archiviazione della firma stessa.

8. La Giunta Regionale favorisce l'uso di strumenti telematici per la trasmissione dei documenti elettronici. In ossequio ai principi di economicità e proporzionalità adotta gli strumenti di volta in volta ritenuti più appropriati.

Nel rispetto della normativa vigente promuove l'adozione, l'uso e la pubblicizzazione di caselle di Posta Elettronica Certificata (PEC) quale strumento per la trasmissione e ricezione di documenti

all'esterno dell'Ente, allorché sia necessario garantire la certezza di tali operazioni. L'impiego della PEC presuppone in ogni caso la protocollazione dei documenti trasmessi. La Giunta Regionale promuove a tale scopo l'impiego del protocollo INPA (INterscambio Pubblica Amministrazione) ai sensi del titolo III del decreto del Presidente Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000, recante Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428.

La Giunta Regionale istituisce una casella di posta elettronica certificata per ogni AOO e provvede a divulgare i rispettivi indirizzi presso l'Indice delle pubbliche amministrazioni. Ulteriori caselle potranno essere previste per la ricezione di specifici filoni documentari.

9. Ruoli e responsabilità delle strutture della Giunta regionale.

Il coordinamento dei progetti di dematerializzazione è affidato al Direttore pro tempore della Direzione "Innovazione, Ricerca e Università" in collaborazione con le Direzioni "Risorse Umane e Patrimonio" e "Affari Istituzionali e Advocatura".

La responsabilità della correttezza formale dei procedimenti dematerializzati spetta ai Direttori e Dirigenti cui tali procedimenti afferiscono. Ai sensi del regolamento per la gestione dei documenti della Giunta Regionale approvato con D.G.R. n. 2-8065 del 28.01.2008 ad essi spetta anche il ruolo di responsabili dell'accesso e della conservazione dei documenti presenti in archivio corrente (fascicoli aperti).

La responsabilità della rispondenza alle norme delle modalità e procedure di archiviazione, selezione e conservazione dei documenti dematerializzati per quanto attiene agli aspetti archivistici incombe al Dirigente pro tempore del Settore "Gestione del sistema documentale e del bollettino ufficiale", cui spetta anche il ruolo di responsabile dell'accesso e della conservazione dei documenti una volta usciti dall'archivio corrente. A esso spetta infine la redazione del manuale di gestione e conservazione dei documenti di cui al decreto del Presidente Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000 (Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428, art. 5).