

Genesi e novità delle nuove linee guida

Patrizia Gentili
ForumPA 2021

Linee guida e ruolo di AgID

- D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale (come modificato dal d. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)

Art. 71 «Regole tecniche»

- 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.



Linee guida e ruolo di AgID

Procedura di notifica ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535

- Ogni progetto di regola tecnica è immediatamente trasmesso, da parte dell'amministrazione con competenza prevalente per la sua adozione, all'Unità centrale di notifica ai fini della successiva immediata comunicazione alla Commissione europea ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535.



Nuove procedure
di autorizzazione e notifica
Reg. (UE) n. 305/2011

Contesto normativo di partenza...



Contesto nazionale

- D.P.R. n. 445/2000 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa;
- D. lgs. n. 82/2005 e s.m.i. - Codice dell'amministrazione digitale;
- DPCM 3 dicembre 2013 - Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40 - bis, 41, 47, 57 - bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;
- 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;
- 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 ai sensi degli articoli 20, 22, 23 -bis , 23 -ter , 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;
- Circolare AgID 23 gennaio 2013, n. 60 - Formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le pubbliche amministrazioni;
- Circolare AgID 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.

Contesto normativo di partenza...



Contesto europeo

- Regolamento (UE) n. 910 del 23 luglio 2014 - **eIDAS** (electronic IDentification Authentication and Signature);
- Regolamento (UE) n. 679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (**GDPR** regolamento generale sulla protezione dei dati).

La consultazione pubblica delle nuove linee guida

La gestione digitale dei procedimenti amministrativi garantisce la corretta amministrazione dei documenti dalla produzione alla conservazione. In quest'ottica sono state rese disponibili in consultazione pubblica **dal 17 ottobre 2019 e fino al 16 novembre 2019** le nuove "Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici".



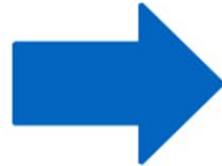
Le Linee Guida - di cui fanno parte sei allegati tecnici - sottoposte all'iter di approvazione previsto dall'art. 71 "Regole tecniche" del Codice dell'Amministrazione digitale (CAD) - hanno il duplice scopo di:

- aggiornare le regole tecniche sulla formazione, protocollazione, gestione e conservazione dei documenti informatici precedentemente regolate nei DPCM del 2013 e 2014;
- fornire una cornice unica di regolazione sulla materia, in coerenza con la disciplina dei Beni culturali.

Le Linee Guida sono state pubblicate sulla piattaforma [Docs Italia](#) ed è stato possibile commentarle su [Forum Italia](#).

Obiettivi

UN NUOVO APPROCCIO



Gruppo di lavoro unico per la stesura di Regole tecniche su formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, inclusive di aspetti relativi a firma e PEC



Corpus normativo unico



Il parere circostanziato della Commissione europea

- La Commissione ha emesso un **parere circostanziato** che ha rigettato:
 - ✓ la **localizzazione** dei dati su territorio nazionale (come era precedentemente prescritto);
 - ✓ il processo di **accreditamento** considerato una infrastruttura inutile e ostativa alla libera circolazione dei dati all'interno dell'UE come previsto dal **regolamento 2018/1807**.
- La Commissione ha inoltre **invitato a modificare la norma primaria** che prevedeva tale procedura, ossia il CAD in quanto il **regolamento 2018/1807** sulla libera circolazione dei dati prevede infatti che entro maggio 2021 tutte le norme dei paesi membri che siano in contrasto con tale regolamento debbano essere modificati.

Le novità sulla conservazione ex Decreto Semplificazione (D.L. 76/2020)

Per la gestione e la conservazione dei documenti informatici viene modificato l'articolato normativo. In particolare:

- la conservazione dei documenti informatici da parte di soggetti esterni all'amministrazione interessata deve uniformarsi - nel rispetto della disciplina europea - alle **Linee guida** contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del CAD nonché ad un **regolamento**, le une come l'altro adottati dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID).
- Il regolamento determina **i criteri per la fornitura dei servizi** di conservazione dei documenti informatici, affinché sia assicurata la conformità dei documenti conservati agli originali nonché la qualità e la sicurezza del sistema di conservazione.
- Le Linee guida determinano **i requisiti di qualità, di sicurezza e organizzazione**, che i conservatori debbono possedere.
- Si pone l'accento cioè sul **possesso di requisiti** e su **criteri di fornitura**, non già su un meccanismo di accreditamento in senso stretto .
- Fino all'adozione del regolamento e delle Linee guida, in materia di conservazione dei documenti informatici **si applicano le disposizioni vigenti** al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

Il regolamento sulla conservazione ex Decreto Semplificazione (D.L. 76/2020)

- Il regolamento determina i **criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici**, affinché sia assicurata la conformità dei documenti conservati agli originali nonché la **qualità** e la **sicurezza** del sistema di conservazione.
- Il regolamento definisce nel dettaglio:
 - ✓ le modalità di **dimostrazione** dei requisiti di qualità e sicurezza;
 - ✓ le norme sul **transitorio**, con particolare riguardo alla situazione dei conservatori attualmente accreditati di cui si devono **preservare gli investimenti** fin qui effettuati.

Altro tema importante:

- l'attività fino ad ora rubricata come **vigilanza** diventerà in prospettiva un'attività di **monitoraggio** e **verifica** su quanto dichiarato dai conservatori in tema di possesso dei requisiti.

Il regolamento sulla conservazione ex Decreto Semplificazione (D.L. 76/2020)

- Il regolamento definisce:
 - ✓ i requisiti generali;
 - ✓ i requisiti di qualità;
 - ✓ i requisiti di sicurezza;
 - ✓ i requisiti di organizzazione.
- Introduce un **marketplace** per i servizi di conservazione quale sezione autonoma del Cloud Marketplace in cui i soggetti, pubblici o privati, che intendono erogare il servizio di conservazione dei documenti informatici per conto delle pubbliche amministrazioni possono iscriversi.

Il regolamento sulla conservazione ex Decreto Semplificazione (D.L. 76/2020)

- L'Agenzia potrà **verificare in ogni momento** il possesso dei requisiti previsti per l'iscrizione nella sezione autonoma del Cloud Marketplace, secondo le modalità previste dal **Regolamento recante le modalità per la vigilanza** ai sensi dell'art. 14-bis comma 2, lett. i) e per **l'esercizio del potere sanzionatorio** ai sensi dell'art. 32-bis del d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni;
- Le verifiche potranno essere avviate anche sulla **base di segnalazioni formali** indirizzate all'Agenzia da parte dell'Amministrazione cliente/utente del servizio di conservazione.

Struttura del regolamento sulla conservazione

Il dispositivo normativo si compone di:

- Corpo centrale del Regolamento strutturato in **9 articoli**;
- allegato A, denominato "**Requisiti per l'erogazione del servizio di conservazione per conto delle pubbliche amministrazioni**";
- allegato B, denominato "**Piano di Cessazione del servizio di conservazione dei documenti digitali**".

Processo di condivisione

- L'Ufficio legislativo del Ministero dell'Innovazione tecnologica e la transizione digitale, cui è stato sottoposto il testo in bozza, ha chiarito che il Regolamento non deve seguire l'iter previsto dall'art. 71 del CAD ma è di responsabilità unica di Agid;
- tuttavia è stato deciso di avviare un percorso di condivisione con le maggiori **Associazioni di categoria**:
 - ✓ ANAI;
 - ✓ Assosoftware;
 - ✓ ANORC;
 - ✓ IFIN;
 - ✓ CDTI.
- E' stato inoltre inviato ai maggiori **conservatori pubblici**.

Esiti della condivisione

- Il termine previsto per le osservazioni era il 20 maggio u.s..
- Entro quella data sono pervenuti i commenti da parte di tutti i soggetti.
- L'analisi ha evidenziato alcuni temi ricorrenti:
 - ✓ Esigenza di mantenimento dei profili professionali;
 - ✓ Critiche sull'adozione di alcuni standard;
 - ✓ Scadenza della qualificazione;
 - ✓ Mancato obbligo dell'iscrizione al marketplace;
 - ✓ Rapporto qualificazione cloud-qualificazione conservatori.

Approccio metodologico utilizzato per le LLGG

- L'approccio utilizzato è stato di tipo **olistico**, ossia diretto a mettere in evidenza e a rappresentare le **interdipendenze funzionali** tra le varie fasi del ciclo di vita del documento informatico.
- Fermo restando il **valore cogente** delle Linee guida, è stata adottata una tecnica redazionale di tipo descrittivo che mira a rendere le disposizioni ivi contenute più semplici e di immediata applicazione da parte dei destinatari, indipendentemente dalla natura pubblica o privata di questi ultimi.
- In considerazione della continua evoluzione tecnologica, le Linee guida sono strutturate in un **corpo centrale** che contiene la base normativa della materia e in allegati che contengono disposizioni funzionalmente "**mobili**" perché connesse all'evoluzione tecnologica e possono variare nel tempo in numero e contenuto.

Struttura del documento (1)

Corpo centrale del documento

- Cap. 1. Introduzione, strumenti di lettura e disposizioni comuni
- Cap. 2. Formazione dei documenti informatici
- Cap. 3. Gestione documentale
- Cap. 4. Conservazione



Struttura del documento (2)

Allegati

- All 1 - Glossario dei termini e degli acronimi
- All 2 - Formati di file e riversamento
- All 3 - Certificazione di processo
- All 4 - Standard e specifiche tecniche
- All 5 - I Metadati
- All 6 - Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati



Quadro sinottico interventi di revisione e/o aggiornamento

DOCUMENTO INFORMATICO: LINEE GUIDA

NORMATIVA VIGENTE	LINEE GUIDA / ALLEGATI	STATO
DPCM 3 DICEMBRE 2013 - REGOLE TECNICHE PROTOCOLLO INFORMATICO	✓	✗ ABROGATO IN PARTE
DPCM 3 DICEMBRE 2013 - REGOLE TECNICHE IN MATERIA DI SISTEMA DI CONSERVAZIONE	✓	✗ ABROGATO
DPCM 13 DICEMBRE 2014 - REGOLE TECNICHE IN MATERIA DI FORMAZIONE, TRASMISSIONE, COPIA, DUPLICAZIONE, RIPRODUZIONE E VALIDAZIONE TEMPORALE DEI DOCUMENTI INFORMATICI	✓	✗ ABROGATO
ALLEGATO 1 DPCM - GLOSSARIO E DEFINIZIONI	✓ ALLEGATO 1	♻️ AGGIORNATO
ALLEGATO 2 DPCM- FORMATI	✓ ALLEGATO 2	♻️ AGGIORNATO
ATTUALMENTE NON ESISTENTE	CERTIFICAZIONE DI PROCESSO ALLEGATO 3	
ALLEGATO 3 DPCM - STANDARD E SPECIFICHE TECNICHE	✓ ALLEGATO 4	♻️ AGGIORNATO
ALLEGATO 4 DPCM - SPECIFICHE TECNICHE DEL PACCHETTO DI ARCHIVIAZIONE	UNI SINCR0 (UNI 11386)	✗ NON PIÙ IN ALLEGATO
ALLEGATO 5 DPCM - METADATI	✓ ALLEGATO 5	♻️ AGGIORNATO
CIRCOLARE N.60 DEL 23 GENNAIO 2013 - FORMATO E DEFINIZIONI DEI TIPI DI INFORMAZIONI MINIME ED ACCESSORIE ASSOCIATE AI MESSAGGI SCAMBIATI TRA LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	✓ ALLEGATO 6	✗ ABROGATO

Le nuove versioni degli allegati 5 e 6 – la nuova scadenza

- Lo scorso 17 maggio sono state pubblicate le nuove versioni **dell'Allegato 5 e dell'Allegato 6** alle Linee guida.
- E' stato inoltre pubblicato un testo leggermente modificato delle Linee guida.
- Contestualmente, per consentire l'adeguamento dei sistemi a queste modifiche, è stata prorogata la data di entrata in vigore al **1 gennaio 2022**.

Le nuove versioni degli allegati 5 e 6 – principali modifiche

Informazione	Sottocampi	Modifica apportata
IdDoc	Impronta crittografica del documento	Variata la sequenza dei sottocampi per uniformarla alla struttura dell'IdDoc del documento amministrativo informatico
Tipologia documentale		Apportata ulteriore specificazione sui valori ammessi nel metadato
Dati di registrazione		Specificato ulteriormente il concetto di registrazione documento
	Tipologia di flusso	Variati i valori ammessi nel metadato
	Data di registrazione	Introdotta il sottocampo relativo all'ora di registrazione
	IdRegistro	Modificato il nome dell'informazione in Codice registro e specificato il requisito di obbligatorietà
Soggetti		Introdotti ulteriori ruoli (Produttore, Responsabile della Gestione Documentale, Responsabile del Servizio di Protocollo, Soggetto che effettua la registrazione); Introdotti Tipo persona per definire anche le Amministrazioni estere; Definiti i requisiti di obbligatorietà dei sottocampi quali il codice fiscale per la persona fisica e la partita iva per le persone giuridiche.
Allegati	Numero di allegati	Ampliato il numero di valori ammessi
IdIdentificativoDocumentoPrincipale		Variato il nome dell'informazione in IdIdentificativoDocumentoPrimario
Nome del documento\file		Inserito nuovo metadato
Tracciate modifiche documento	Codice fiscale dell'autore della modifica	Sottocampo ridefinito in Soggetto autore della modifica
	Data Modifica	Introdotta il sottocampo relativo all'ora di modifica

Le nuove versioni degli allegati 5 e 6 – principali modifiche

Informazione	Sottocampi	Modifica apportata
IdDoc		Variata la sequenza dei sottocampi Segnatura ed Identificativo
Tipologia documentale		Apportata ulteriore specificazione sui valori ammessi nel metadato
Dati di registrazione		Specificato ulteriormente il concetto di registrazione documento
	Tipologia di flusso	Variati i valori ammessi nel metadato
	Data di registrazione	Introdotta il sottocampo relativo all'ora di registrazione
	IdRegistro	Modificato il nome dell'informazione in Codice registro e specificato il requisito di obbligatorietà
	Amministrazione che effettua la registrazione	Sottocampo eliminato, ma ridefinito all'interno dell'informazione Soggetti
Chiave descrittiva	Parole chiave	Ridefinito il requisito di obbligatorietà
Soggetti		Introdotti ulteriori ruoli (Produttore, Responsabile della Gestione Documentale, Responsabile del Servizio di Protocollo, Amministrazione che effettua la registrazione); Introdotti Tipo persona per definire anche le Amministrazioni estere; Definiti i requisiti di obbligatorietà dei sottocampi quali il codice fiscale per la persona fisica e la partita iva per le persone giuridiche.
Allegati	Numero di allegati	Ampliato il numero di valori ammessi
Classificazione	Piano di classificazione	Ridefinito il requisito di obbligatorietà
IdIdentificativoDocumentoPrincipale		Variato il nome dell'informazione in IdIdentificativoDocumentoPrimario
Nome del documento\file		Inserito nuovo metadato
Tracciate modifiche documento	Codice fiscale dell'autore della modifica	Sottocampo ridefinito in Soggetto autore della modifica
	Data Modifica	Introdotta il sottocampo relativo all'ora di modifica

Le nuove versioni degli allegati 5 e 6 – principali modifiche

- **Allegato 6** – è stata aggiunta la modalità di **inoltro tramite posta elettronica**, fino al completamento della comunicazione tra AOO basata su cooperazione applicativa.
- Per maggiori dettagli:

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/sintesi_modifica_alle_linee_guida.pdf



Grazie per l'attenzione !!!

Servizio Documentali
Area Trasformazione digitale
AgID