



DIPARTIMENTO
PER LA TRASFORMAZIONE
DIGITALE



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU

ELEMENTI PER LA DEFINIZIONE DI UNA STRATEGIA DI GESTIONE DOCUMENTALE



Il sistema Anci a
supporto della
digitalizzazione
dei Comuni





La presente linea guida è stata curata dallo staff del progetto

“Il sistema ANCI a supporto della digitalizzazione dei Comuni”

Redattrici: **Maria Catanese e Rosamaria Santacaterina,**
con la collaborazione di Francescomaria Loriga e Maurizio Piazza

Supervisione del progetto: **Antonella Galdi,** Responsabile Area Innovazione tecnologica, Cultura,
Politiche Giovanili, Mobilità sostenibile, TPL, Transizione energetica ANCI

Si ringraziano gli esperti del Transformation Office del DTD per la consulenza tecnica

Sommario

PREMESSA	5
QUADRO SINOTTICO DEI RUOLI, COMPETENZE E RESPONSABILITÀ OPERATIVE	7
I PILASTRI DELLA GESTIONE DOCUMENTALE	8
PIANO DI CLASSIFICAZIONE	8
ELENCO DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI	8
PIANO DI ORGANIZZAZIONE DELLE AGGREGAZIONI DOCUMENTALI (PIANO DI FASCICOLAZIONE)	8
PIANO DI CONSERVAZIONE	9
PIANO DELLA SICUREZZA	9
STRUMENTO DI ASSESMENT	9
MANUALE DI GESTIONE	10



Premessa

Il presente documento è stato redatto come sintesi dell'esperienza maturata dalle attività laboratoriali svolte nell'ambito del Progetto attivato dalla collaborazione tra ANCI e Dipartimento della Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio, "Il sistema ANCI a supporto della digitalizzazione dei Comuni", che ha visto la partecipazione del Comune di Brescia in qualità di "Pioniere" che ha presentato il proprio modello di digitalizzazione della gestione documentale e dei Comuni di Senigallia e Roccella Jonica che, in quanto "Epigoni", hanno adattato al proprio contesto organizzativo quel modello e le buone pratiche che lo caratterizzano, arricchendolo con le opportune personalizzazioni.

L'esperienza di laboratorio ha consentito la redazione di output documentali la cui finalità è quella di fornire ai Comuni indirizzi per la definizione di una strategia di gestione documentale digitale e strumenti operativi di base per agevolarne l'attuazione.

Il Laboratorio è stato attivato sulla base della consapevolezza che la gestione documentale può essere considerata un'infrastruttura abilitante della trasformazione digitale; la gestione, conservazione e accessibilità dei documenti informatici, supportate da azioni di formazione continua, consentono infatti di garantire ai processi digitali validità giuridica, continuità amministrativa, interoperabilità dei sistemi e sostenibilità nel tempo.

In un percorso verso la completa digitalizzazione è indispensabile una visione generale e prospettica dell'intero sistema di gestione documentale degli archivi. La semplice dotazione di infrastrutture e sistemi informatici o la redazione dei documenti di classificazione previsti dalle norme sganciata da una visione di insieme e con obiettivi di lungo periodo, rischia di essere inefficace.

Per questo motivo è necessario preliminarmente mettere a fuoco tutti gli ambiti in cui è necessario intervenire: definizione e potenziamento di adeguate policy, scelte organizzative, scelte tecnologiche e pianificazione della formazione. L'obiettivo di lungo periodo non è solo la digitalizzazione dell'attività amministrativa ma la definizione di un nuovo assetto culturale.

Evidenziare le implicazioni che un Sistema di Gestione Documentale ha in un'Amministrazione e inquadrarlo in un contesto organizzativo e tecnologico serve a comprenderne meglio i requisiti, le necessità e la risposta giusta da dare di volta in volta.

Affinché l'approccio integrato e sistemico del percorso di digitalizzazione possa conseguire gli obiettivi prefissati, è indispensabile un forte supporto politico ad un modello che si basi sull'accentramento del coordinamento, in costante confronto con le strutture dell'amministrazione (soprattutto per alcune attività che richiedono la partecipazione degli utilizzatori come l'analisi dei metadati o l'aggiornamento del Piano di Classificazione).

Il commitment politico si può tradurre in strategia con l'inserimento di obiettivi di digitalizzazione specifici nei documenti di indirizzo e programmazione dell'attività amministrativa (in primo luogo nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione).

La scelta strategica deve essere poi attuata e promossa all'interno dell'Ente; il Responsabile della Transizione al Digitale – RTD e il Responsabile della gestione documentale o il Coordinatore della gestione documentale e il Responsabile della Conservazione, sono le figure all'interno dell'ente cureranno l'implementazione delle azioni previste nei documenti di programmazione.

Di seguito vengono fornite le indicazioni sintetiche delle scelte strategiche e per una gestione integrata e organica della Gestione Documentale, richiamando preliminarmente il principale riferimento normativo che definisce lo scopo e le caratteristiche del Sistema di Gestione Documentale.



**D.P.R. 28 dicembre 2000, n.445 Testo Unico
delle disposizioni legislative e regolamentari
in materia di documentazione amministrativa.**

Art. 52

Il sistema di gestione informatica dei documenti

1. 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 d'archivio adottato.

Art. 65

Requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali

Oltre a possedere i requisiti indicati all'articolo 52, il sistema per la gestione dei flussi documentali deve:

- a) fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo ed 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.



QUADRO SINOTTICO DEI RUOLI, COMPETENZE E RESPONSABILITÀ OPERATIVE

Ruolo	Competenze principali	Responsabilità operative	Riferimenti normativi
Organo di vertice politico-amministrativo (Sindaco, Giunta, Direzione generale)	Indirizzo strategico e organizzativo	- Approvazione del Manuale di gestione documentale- Definizione degli assetti organizzativi- Assegnazione delle risorse	CAD, art. 2 e 12 TUEL artt. 48 e 107
Responsabile della gestione documentale (RGD)	Archivistiche, organizzative, procedurali	- Definizione e aggiornamento del Manuale di gestione- Governo del sistema di protocollo, classificazione e fascicolazione- Coordinamento degli uffici produttori- Garanzia dell'unicità del sistema documentale. Il Manuale di Gestione ne definisce in dettaglio le responsabilità secondo quanto previsto dalle norme.	Art. 61 DPR 445/2000; Paragrafo 3.4 Linee guida AgID
Coordinatore della Gestione Documentale (da nominare in caso di più Aree Organizzative Omogenee – AOO)	Archivistiche, organizzative, procedurali	Sentiti i responsabili della gestione documentale, assicura l'adozione di criteri uniformi per la gestione informatica dei documenti.	Art. 50 c.4 DPR 445/2000; Paragrafo 3.4 Linee guida AgID
Responsabile della conservazione	Archivistiche e tecnologiche	- Definizione del modello di conservazione- Presidio del processo di versamento- Garanzia di autenticità, integrità, leggibilità nel tempo- Gestione rapporti con il conservatore	CAD, art. 44 c. 1 bis; Linee guida AgID
Responsabile per la transizione digitale (RTD)	Digitali, organizzative, normative	- Coordinamento dei processi di trasformazione digitale- Integrazione tra sistemi informativi e gestione documentale	CAD, art. 17
Uffici produttori di documenti	Procedimentali e amministrative	- Corretta formazione dei documenti- Classificazione e fascicolazione- Gestione dei procedimenti digitali- Rispetto delle regole del Manuale di gestione	Linee guida AgID
Servizio/ufficio archivio (se presente)	Archivistiche	- Supporto alla classificazione e fascicolazione- Gestione degli archivi correnti e di deposito- Applicazione del Piano di conservazione	Normativa archivistica
Responsabile per la Cybersicurezza (se distinto)¹	Sicurezza delle informazioni	Nominativo comunicato ad ACN, tra le altre responsabilità: - Protezione dei sistemi documentali- Gestione accessi e log- Continuità operativa e protezione dei dati. Supporta il RGD nella definizione del Piano della Sicurezza allegato al Manuale di Gestione	Legge 90/2024

¹ Rientrano nell'ambito di applicazione della Legge 90/2024: Le pubbliche amministrazioni centrali, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, **le città metropolitane, i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e, comunque, i comuni capoluoghi di regione**, nonché le società di trasporto pubblico urbano con bacino di utenza non inferiore a 100.000 abitanti, le società di trasporto pubblico extraurbano operanti nell'ambito delle città metropolitane e le aziende sanitarie locali.



I PILASTRI DELLA GESTIONE DOCUMENTALE

Vengono di seguito descritti gli strumenti che rappresentano il patrimonio informativo che è alla base di una gestione documentale integrata. Non si tratta di documenti da redigere esclusivamente per rispondere ad esigenze normative, ma di strumenti necessari per consolidare un'impostazione consapevole.

Piano di classificazione

Come descritto dalle Linee Guida Agid, "classificare vuol dire organizzare logicamente tutti i documenti amministrativi informatici prodotti o ricevuti da un ente nell'esercizio delle sue funzioni". Per le amministrazioni è obbligatorio adottare e aggiornare il Piano di Classificazione (o Titolario di Classificazione), che consente di organizzare i documenti sulla base delle funzioni svolte.

Il Piano di Classificazione si articola in voci organizzate in modo gerarchico, sulla base delle funzioni che fanno capo all'Ente. È tuttora un valido modello di riferimento il "Piano di classificazione (Titolario) per gli archivi dei Comuni italiani", definito da Direzione Generale Archivi - DGA unitamente all'Associazione Nazionale Comuni Italiani - ANCI nel 2005.

Elenco dei procedimenti amministrativi

L'individuazione dei procedimenti amministrativi, oltre che rispondere a un obbligo normativo, è un'operazione di ricognizione fondamentale per una corretta formazione delle aggregazioni documentali.

L'operazione di ricognizione dei procedimenti e, laddove possibile, di collegamento dei procedimenti alle classifiche del piano di classificazione, è un presupposto indispensabile per dare attuazione all'art. 64 del TUDA che definisce il Sistema di Gestione dei Flussi Documentali².

Piano di organizzazione delle aggregazioni documentali (Piano di Fascicolazione)

La classificazione si basa sul contesto funzionale dell'ente, ossia sul funzionigramma astratto; infatti, il Piano di classificazione è omogeneo per tutte le unità organizzative afferenti a un'area organizzativa omogenea (AOO).

Anche se il Piano di Classificazione risulta essere imprescindibile per la gestione documentale dell'Ente, si è imposta sempre più l'esigenza di prendere in considerazione il contesto procedimentale, ossia l'organizzazione concreta dell'Ente con l'operazione di fascicolazione: l'organizzazione delle aggregazioni documentali sulla base degli affari, attività o procedimenti amministrativi. Questo consente di mantenere stabili le evidenze del vincolo archivistico³.

² Art. 64 TUDA

1. Le pubbliche amministrazioni provvedono in ordine alla gestione dei procedimenti amministrativi mediante sistemi informativi automatizzati, valutando i relativi progetti in termini di rapporto tra costi e benefici, sulla base delle indicazioni fornite dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

2. I sistemi per la gestione dei flussi documentali che includono i procedimenti amministrativi di cui al comma 1 è finalizzata al miglioramento dei servizi e al potenziamento dei supporti conoscitivi delle amministrazioni secondo i criteri di economicità, di efficacia dell'azione amministrativa e di pubblicità stabiliti dalla legge.

3. Il sistema per la gestione dei flussi documentali include il sistema di gestione informatica dei documenti.

4. Le amministrazioni determinano autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo.

³ cfr Gianni Penzo Doria, *The Filing plan. Legal, Technical, and Practical Issues*, Università dell'Insubria



In sintesi, la fascicolazione consiste nel riunire in un'unica entità (il fascicolo) i documenti riguardanti uno stesso procedimento amministrativo/affare, o riferiti a una stessa attività, o ad una medesima persona fisica o giuridica; nel completare le operazioni di registrazione e classificazione dei documenti; nell'organizzare i documenti prodotti e ricevuti dal Comune.

La fascicolazione consapevole, quindi, è un'attività strategica per la gestione documentale e per la corretta archiviazione dei documenti all'interno del sistema di gestione documentale nonché per garantire l'accessibilità e l'agevole reperimento della documentazione.

Piano di Conservazione

Il Piano di Conservazione, a differenza del Massimario di scarto che rappresenta solo un elenco di tipologie documentarie in cui sono indicati i tempi di conservazione, è integrato con il Piano di Classificazione e indica anche i tempi entro cui deve essere effettuato il versamento delle aggregazioni documentali.

Così come per i documenti e le aggregazioni documentali analogiche, anche in ambiente digitale la corretta sedimentazione non può prescindere da una corretta formazione e gestione dei documenti e delle aggregazioni documentali per garantirne anche una valida conservazione a lungo termine. Quest'ultima, infatti, non può essere considerata un'attività ex-post, ma rappresenta una componente necessaria e strategica all'interno del flusso documentale. Da qui l'esigenza di costruire un piano di conservazione sempre più integrato tra ambiente analogico e ambiente informatico che rispecchi l'effettiva situazione documentale dell'Ente nel suo progressivo evolversi e che si configuri come efficace strumento operativo di lavoro.

Piano della sicurezza

Le Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici (2021) prevedono che il responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, il coordinatore della gestione documentale, in accordo con il responsabile della conservazione, con il responsabile per la transizione digitale e acquisito il parere del responsabile della protezione dei dati personali, predisponga misure tecniche e organizzative per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio anche in materia di protezione dei dati personali, ai sensi dell'art. 32 del Regolamento UE 679/2016 (GDPR).

Il Piano conterrà altresì la descrizione della procedura da adottarsi in caso di violazione dei dati personali ai sensi degli artt. 33-34 del Regolamento UE 679/2016. Pertanto, la sua redazione si inserisce nella regolamentazione della sicurezza di carattere generale e trasversale dell'amministrazione, che quindi viene recepita dal Manuale di Gestione.

STRUMENTO DI ASSESSMENT

Al fine di ricostruire il contesto della gestione documentale dei Comuni partecipanti al Laboratorio, dal punto di vista tecnologico e organizzativo, è stato definito uno strumento di assesment che prende in considerazione:

- *Dotazione infrastrutturale digitale.* Partendo dall'organigramma del comune, vengono censiti i servizi erogati raggruppati per ambito e prendendo quindi in considerazione i servizi che, per ogni ambito, presentano delle peculiarità rispetto alla gestione documentale. Per ogni ambito/servizio, si individuano i seguenti elementi:
 - Modello di erogazione del servizio (tramite risorse interne, in gestione associata o esternalizzate sul mercato?);
 - Dotazioni applicative (individuazione della tipologia di applicativo/i utilizzato/i);



- Indicazione delle modalità di integrazione con il protocollo;
- Indicazione delle modalità di gestione//erogazione delle attività di front office;
- Indicazione delle modalità di gestione delle attività di back Office.
- *Organizzazione della gestione documentale. Viene definito il quadro organizzativo, partendo dal funzionigramma del Comune e individuando le modalità di gestione delle attività cruciali della gestione documentale e conservazione.*

MANUALE DI GESTIONE

Il Manuale di Gestione del Comune di Brescia è stato analizzato per individuare le scelte organizzative e di infrastrutturazione informatica in cui si cristallizza il modello strategico di una gestione documentale digitalizzata.

Nell'allegato 2 vengono messe in evidenza le caratteristiche di questo importante strumento di gestione documentale e, facendo riferimento al Manuale di Gestione documentale adottato dal Comune di Brescia⁴, vengono analizzati in modo sintetico gli allegati che ne fanno parte.

Allegato 1 – STRUMENTO DI ASSESMENT;

Allegato 2 – STRUMENTI PER LA DIGITALIZZAZIONE DELLA GESTIONE DOCUMENTALE DI UN COMUNE: IL MANUALE DI GESTIONE;

Allegato 3 – PIANO DELLA SICUREZZA DEL SISTEMA DI GESTIONE INFORMATICA DEI DOCUMENTI;

Allegato 4 – SCHEMA DI DETERMINA DI APPROVAZIONE DEL MANUALE DI GESTIONE.



Il sistema Anci a supporto della digitalizzazione dei Comuni



Via dei Prefetti, 46 - 00186 Roma
trasformazione digitale@anci.it

www.sistemacomunidigitali.anci.it



DIPARTIMENTO
PER LA TRASFORMAZIONE
DIGITALE



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU