

*Ciclo di seminari - il Manuale di gestione:
strumento per l'innovazione*

La conservazione e i suoi rapporti con la gestione documentale

Bologna, 4 aprile 2017

Sabina Brandolini

Comune di Faenza



Il Manuale di gestione del Comune di Cervia

- ❖ adottato con deliberazione del 12 ottobre 2010, modificato con deliberazione del 25 ottobre 2011
- ❖ è entrato in vigore il 1° gennaio 2011
- ❖ non è aggiornato alla più recente normativa (DPCM 3/12/2013, DPCM 13/11/2014, DLGS 179/2016)
- ❖ pubblicato sul sito istituzionale: <http://www.comunecervia.it/comune/regolamenti.html> e nella Intranet comunale

IL MANUALE DI GESTIONE DEL COMUNE DI CERVIA - 1

SEZIONE 1. DEFINIZIONI E AMBITI DI APPLICAZIONE

Art. 1.01 Definizioni

Art. 1.02 Ambito di applicazione

SEZIONE 2. DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 2.01 Demanialità dell'archivio

Art. 2.02 Funzione documentaria

Art. 2.03 Individuazione dell'Area Organizzativa Omogenea (AOO)

Art. 2.04 Ufficio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi (UPI)

Art. 2.05 Unicità del protocollo informatico

Art. 2.06 Eliminazione dei protocolli interni

Art. 2.07 Modello organizzativo adottato per la gestione dei documenti

Art. 2.08 Strumenti per la gestione del sistema documentario

Art. 2.09 Casella istituzionale

Art. 2.10 Diritto di accesso, consultazione e tutela dei dati personali

Art. 2.11 Controllo sul processo di formazione e semplificazione delle procedure

Art. 2.12 Regime giuridico dei documenti

SEZIONE 3. FORMAZIONE DEI DOCUMENTI

Art. 3.01 I documenti del COMUNE di CERVIA

Art. 3.02 Contenuto dei documenti

Art. 3.03 Distinzione dei documenti in base allo stato di trasmissione

Art. 3.04 Trattamento dei documenti

Art. 3.05 Forma dei Documenti

Art. 3.06 Formazione dei documenti e contenuti minimi

Art. 3.07 Redazione dei documenti cartacei

Art. 3.08 Redazione e formato dei documenti informatici

Art. 3.09 Sottoscrizione dei documenti informatici

Art. 3.10 Banche dati

SEZIONE 4. DESCRIZIONE DEI FLUSSI DOCUMENTALI

Art. 4.01 Modalità di ricezione dei documenti

Art. 4.02 Apertura delle buste

Art. 4.03 Conservazione ed eliminazione delle buste

Art. 4.04 Ricezione dei documenti informatici

Art. 4.05 Rilascio di ricevute attestanti la ricezione dei documenti

Art. 4.06 Smistamento dei documenti

Art. 4.07 Assegnazione dei documenti

Art. 4.08 Correzione di una assegnazione

Art. 4.09 Scansione

Art. 4.10 Spedizione dei documenti

Art. 4.11 Circolazione dei documenti interni soggetti a registrazione di protocollo

SEZIONE 5. REGISTRAZIONE DEI DOCUMENTI

Art. 5.01 La registrazione dei documenti

Art. 5.02 Il registro di protocollo

Art. 5.03 Elementi della registrazione di protocollo

Art. 5.04 Modalità della registrazione di protocollo

Art. 5.05 Documenti esclusi dalla registrazione di protocollo

Art. 5.06 Protocollazione dei documenti informatici

Art. 5.07 Documenti cartacei sottoposti a registrazione particolare

Art. 5.08 Segnatura di protocollo

Art. 5.09 Elementi della segnatura

Art. 5.10 Differimento dei termini di registrazione

Art. 5.11 Protocollo particolare o riservato

Art. 5.12 Annullamento e modifica delle registrazioni di protocollo

Art. 5.13 Registro giornaliero di protocollo

Art. 5.14 Registro annuale di protocollo

Art. 5.15 Registro di emergenza

Art. 5.16 Elenco giornaliero dei documenti protocollati e assegnati

Art. 5.17 Descrizione delle procedure per la registrazione

Art. 5.18 Casi particolari

SEZIONE 6. INTEROPERABILITÀ

Art. 6.01 Ricezione dei messaggi/documenti informatici

Art. 6.02 Protocollazione dei messaggi/documenti informatici ricevuti

Art. 6.03 Protocollazione dei documenti informatici

Art. 6.04 Invio di documenti informatici tramite pec

SEZIONE 7. CLASSIFICAZIONE E GESTIONE ARCHIVISTICA

Art. 7.01 Organizzazione, gestione e strumenti dell'archivio corrente

Art. 7.02 Piano di classificazione

Art. 7.03 Formazione e gestione dei fascicoli

Art. 7.04 Identificazione del fascicolo

Art. 7.05 Istruzione/Apertura dei fascicoli e gestione nell'archivio corrente

Art. 7.06 Formazione delle serie, dei registri e dei repertori

Art. 7.07 Repertorio dei fascicoli

Art. 7.08 Gestione e responsabilità dei fascicoli

SEZIONE 8. ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELL'ARCHIVIO DI DEPOSITO

Art. 8.01 L'archivio di deposito

Art. 8.02 Versamento dei fascicoli

Art. 8.03 Ordinamento archivistico dell'archivio generale di deposito

Art. 8.04 Strumenti per la gestione dell'archivio di deposito

Art. 8.05 Movimentazione dei fascicoli

Art. 8.06 Selezione dei documenti per la conservazione/scarto

Art. 8.07 Conservazione dei documenti informatici

Art. 8.08 Conservazione sostitutiva

SEZIONE 9. ARCHIVIO STORICO

Art. 9.01 Conservazione dell'Archivio storico

Art. 9.02 Strumenti dell'Archivio storico

Art. 9.03 Consultazione e ricerche - Regolamento dell'archivio storico

Art. 9.04 Appartenenza a Sistemi Informativi Archivistici

Art. 9.01 Conservazione dell'Archivio storico

Art. 9.02 Strumenti dell'Archivio storico

Art. 9.03 Consultazione e ricerche - Regolamento dell'archivio storico

Art. 9.04 Appartenenza a Sistemi Informativi Archivistici

SEZIONE 10. PIANO DI SICUREZZA DEL SISTEMA DOCUMENTARIO

Art. 10.01 Documento programmatico della sicurezza

Art. 10.02 Obiettivi del piano di sicurezza

Art. 10.03 Controllo del rischio

Art. 10.04 Abilitazioni per l'accesso all'uso delle funzionalità del programma

SEZIONE 11. ACCESSO E PRIVACY

Art. 11.01 Accesso da parte degli utenti dell'AOO

Art. 11.02 Accesso esterno

Art. 11.03 Accesso da parte di altre pubbliche amministrazioni

SEZIONE 12. FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA DI GESTIONE INFORMATICA DEI DOCUMENTI

Art. 12.01 Caratteristiche generali del sistema di gestione informatica dei documenti

Art. 12.02 Specifiche funzionali del sistema

SEZIONE 13. DISPOSIZIONI FINALI

Art. 13.01 Revisione e aggiornamento

Art. 13.02 Entrata in vigore

Art. 13.03 Pubblicazione e divulgazione

SEZIONE 14 ELENCO ALLEGATI

Punti di forza

- ❖ **adottato come obiettivo di PEG trasversale a tutto l'ente e accompagnato da comunicazione, informazione e formazione diretti a tutti i dirigenti, a tutti i responsabili dei servizi e a tutti i dipendenti con funzioni amministrative**
- ❖ **bozza elaborata nell'ambito del gruppo di lavoro DOCAREA (comunità documentale della Provincia di Ravenna) e sottoposta alla valutazione della Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna**

Altro punto di forza

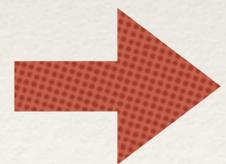
La presenza nell'ente dell'ARCHIVISTA

Come previsto dalla normativa vigente, il Responsabile della gestione documentale è un:

“dirigente o funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica” (art. 61 DPR 445/2000)

La situazione a Cervia prima dell'adozione del Manuale di gestione

- ❖ protocollo informatico dal 1990
- ❖ determinazioni dirigenziali digitali dal 2005
- ❖ casella di posta elettronica certificata dal 2005
- ❖ regolamentazione parziale e limitata alla produzione cartacea: circolare 1997 sulla posta emanata dal segretario comunale (apertura delle buste, la protocollazione e le procedure di assegnazione della corrispondenza in arrivo)
- ❖ accessi al sistema di gestione documentale concessi dal Servizio Informatica



MANCANZA DI VISIONE ARCHIVISTICA GLOBALE



CONSEGUENZE - 1

DISTRUZIONE DI BANCHE DATI

- ❖ 1997 - sostituzione dell'applicativo di protocollo informatico: vengono migrati nella nuova banca dati solo i dati più recenti, per i dati precedenti vengono mantenuti soltanto gli output cartacei

LA CONSERVAZIONE DELLE BANCHE DATI NEL MANUALE DI GESTIONE

Art. 1.01 Definizioni

[...] Omissis

Archivio

Il complesso correlato degli atti, dei documenti e dei dati dell'ente – indipendentemente dal supporto sui cui sono stati registrati – prodotti, ricevuti, comunque utilizzati nel corso dello svolgimento dell'attività amministrativa, anche strutturati in **banche dati** e sistemi informatici. L'archivio, pur funzionalmente diviso in archivio corrente, archivio di deposito e archivio storico, rispetto alle quali conosce fasi organizzative/gestionali/conservative diverse, è da ritenersi logicamente unico e funzionalmente integrato.

Art. 3.10 Banche dati

Le banche dati che attengono alla gestione amministrativa e che danno luogo a documenti appartengono al sistema documentario e devono essere conservate.

Art. 7.01 Organizzazione, gestione e strumenti dell'archivio corrente

[...] Omissis

Fanno parte dell'archivio anche le **banche dati**, i sistemi informatici e quelli informativi contenenti documenti amministrativi o altri repertori informatizzati che acquisiscano, trattino e conservino dati e informazioni utilizzati ai fini dello svolgimento dell'attività amministrativa.

CONSEGUENZE - 2

USO DI FORMATI INFORMATICI NON IDONEI ALLA CONSERVAZIONE A LUNGO TERMINE

- ❖ determine digitali in formato .doc, senza protocollo e senza apposizione di nessun altro tipo di marcatura temporale

I FORMATI PER LA CONSERVAZIONE NEL MANUALE DI GESTIONE

Art. 3.08 Redazione e formato dei documenti informatici

I documenti informatici rispettano gli elementi formali e sostanziali indicati per quelli analogici. Prima della loro sottoscrizione con firma digitale sono convertiti in formati non proprietari, aperti e standard (es. PDF/A) al fine di garantire la loro non alterabilità durante le fasi di accesso e conservazione e l'immutabilità nel tempo del contenuto e della struttura e la consultabilità.

LA VALIDAZIONE TEMPORALE NEL MANUALE DI GESTIONE

MANUALE DI GESTIONE 2010

Art. 5.06 Protocollazione dei documenti informatici

Sono oggetto di registrazione obbligatoria tutti i documenti informatici.

MANUALE DI GESTIONE 2011

Art. 5.05 Documenti esclusi dalla registrazione di protocollo

Sono escluse dalla protocollazione, ai sensi dell'art. 53, comma 5 del DPR n. 445/2000 le seguenti tipologie documentarie:

[...] Omissis

- Documenti su supporto informatico già soggetti a registrazione particolare su appositi registri e sottoposti a procedura di conservazione conforme a quanto disposto dal DPCM del 30 marzo 2009, art. 37, c. 4, lett. b.

CONSEGUENZE - 3

CASELLA DI POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA

- ❖ non integrata nel sistema di gestione documentale
- ❖ utilizzata quasi esclusivamente per la ricezione
- ❖ documenti elettronici protocollati, ma conservati al di fuori del sistema del gestione documentale (caselle mail personali)

LA CASELLA DI PEC NEL MANUALE DI GESTIONE

ART. 2.09 CASELLA ISTITUZIONALE

L'indirizzo della casella di posta elettronica istituzionale certificata del COMUNE di CERVIA è comune.cervia@legalmail.it.

ART. 6.01 RICEZIONE DEI MESSAGGI/DOCUMENTI INFORMATICI

La ricezione dei documenti informatici (con firma digitale) è assicurata dalla casella di posta elettronica certificata istituzionale.

Nel caso in cui il messaggio/documento venga ricevuto su una casella di posta elettronica non istituzionale o comunque non destinata al servizio di protocollazione, il messaggio viene inoltrato alla casella di posta istituzionale inviando contestualmente un messaggio, per conoscenza, al mittente con l'indicazione della casella di posta corretta.

ART. 6.04 INVIO DI DOCUMENTI INFORMATICI TRAMITE PEC

Con il sistema di gestione informatica dei documenti è possibile inviare documenti informatici tramite l'applicativo di protocollo, che è collegato alla casella di posta elettronica istituzionale certificata.

I documenti informatici formati dal Comune di Cervia devono essere trasmessi tramite PEC istituzionale. Non è consentito alcun altro modo di trasmissione.

[...] *Omissis*

ART. 12.02 SPECIFICHE FUNZIONALI DEL SISTEMA

Funzionalità generali:

1. interoperabilità tra amministrazioni: trasmissione e ricezione di documenti informatici con firma digitale con file di segnatura.xml tramite applicativo di protocollo:
 - a. la casella di posta elettronica istituzionale certificata è integrata con il sistema di protocollo
 - b. integrazione ed interoperabilità del sistema di gestione informatica dei documenti con il sistema di posta certificata per la gestione delle ricevute di accettazione, consegna, anomalia di trasporto, conferme di ricezione e le relative fascicolazioni

[...] *Omissis*

3. Ricezione dei documenti

1. gestione del processo di scansione per i documenti in arrivo cartacei: funzionalità attivabile
2. ricezione dei documenti informatici tramite casella certificata istituita per la AOO e integrata con il protocollo: il sistema di posta certificata invia/rende disponibili i documenti giunti attraverso la casella certificata al sistema di gestione informatica dei documenti; il sistema comunica verso l'esterno avvalendosi del sistema di posta certificata e generando messaggi conformi alla normativa sull'interoperabilità; i messaggi generati dal mail server di posta certificata vengono scaricati nella sezione "Email", dove possono essere protocollati e automaticamente collegati alla registrazione del documento e al rispettivo fascicolo
3. verifica delle firme digitali associate ai documenti ricevuti e dell'integrità del documento informatico sottoscritto con firma digitale: prima della protocollazione il sistema verifica la validità della firma e calcola impronta
4. i messaggi di ritorno generati dal sistema di protocollo (accettazione, consegna, conferma ricezione, annullamento registrazione, notifica di eccezione....) sono processati automaticamente e inseriti nel fascicolo



scelta della casella pec unica

idonea per un comune di dimensioni medie (Cervia: ca. 30000 ab.) se accompagnata da:

- ❖ **organizzazione e collaborazione interna**
- ❖ **professionalità ed efficienza dei protocolлисти**

CONSEGUENZE - 4

ACCESSI AL SISTEMA DOCUMENTALE

- ❖ visualizzazione e possibilità di modifica di tutti i record consentiti a tutti gli utenti senza distinzioni
- ❖ perdita di dati autentici
- ❖ perdita della dimensione diacronica dei dati

ACCESSI, GESTIONE E CONSERVAZIONE NEL MANUALE DI GESTIONE - 1

ART. 5.12 ANNULLAMENTO E MODIFICA DELLE REGISTRAZIONI DI PROTOCOLLO

Le registrazioni di protocollo possono essere annullate con una specifica funzione del sistema di gestione informatica dei documenti ed esclusivamente su proposta del RPI o del suo vicario con specifico provvedimento di autorizzazione del Dirigente.

L'annullamento anche di una sola informazione assegnata e registrata in forma non modificabile, determina l'automatico e contestuale annullamento dell'intera registrazione di protocollo.

Le registrazioni annullate rimangono memorizzate dal sistema e sono evidenziate con la dicitura "Annullato". L'indicazione dell'annullamento della registrazione va apposta anche sul documento, tramite barratura della segnatura, se cartaceo. Nel caso di restituzione ad altra persona fisica o giuridica, copia del documento deve essere conservato nel fascicolo corrispondente.

Le richieste di annullamento da parte degli operatori devono contenere il numero di protocollo da annullare e i motivi dell'annullamento e l'indicazione del nuovo numero di protocollo attribuito al documento, se il documento è stato riprotocollato correttamente; devono essere trasmesse utilizzando il modello predisposto dal RPI e disponibile nella Intranet del Comune.

Eventuali errori di battitura (refusi) dell'oggetto, che possano pregiudicare le funzioni di ricerca possono essere segnalati entro la giornata lavorativa successiva all'UPI, che valuterà la possibilità di provvedere alla correzione dei dati senza pregiudicare il contenuto giuridico dei medesimi. Le modifiche effettuate vengono registrate nel sistema: giornalmente il responsabile del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi salva nell'apposita cartella di rete il **report delle modifiche** effettuate nella giornata lavorativa precedente.

ART. 8.07 CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI

La conservazione dei documenti informatici è assicurata dai requisiti funzionali del sistema in modo da garantire l'autenticità, l'integrità, l'identificazione univoca, il mantenimento stabile di tutte le relazioni istituite nel contesto di produzione, gestione e tenuta del documento e la leggibilità nel tempo. I requisiti adottati sono conformi agli standard internazionali e alle norme nazionali e compatibili con quelli specificati dal sistema ParER, polo archivistico (deposito digitale legale) per la conservazione degli archivi digitali della Regione Emilia Romagna.

I documenti destinati alla conservazione permanente possono essere formati in originale cartaceo e in originale digitale.

Al fine di dare solidità al sistema e di consentire la presunzione di autenticità **viene conservata tutta la documentazione relativa alle fasi di trattamento dei documenti.**

Le soluzioni di sicurezza adottate avvengono secondo le modalità specificate nel DPS adottato dal Comune di Cervia. Le soluzioni adottate prevedono la **registrazione e il controllo degli accessi**, copie di back up giornaliero su supporto informatico non riscrivibile conservate a cura del servizio.

ART. 10.02 OBIETTIVI DEL PIANO DI SICUREZZA

Il piano di sicurezza garantisce che i **dati** siano **disponibili, integri, riservati** e che per i documenti informatici sia assicurata l'autenticità, l'integrità, la validità temporale. I dati sono custoditi in modo da ridurre al minimo i rischi di perdita, anche accidentale, distruzione, di **accesso non autorizzato**, di **trattamento non consentito o non conforme**.

ACCESSI, GESTIONE E CONSERVAZIONE NEL MANUALE DI GESTIONE - 2

ART. 10.04 ABILITAZIONI PER L'ACCESSO ALL'USO DELLE FUNZIONALITÀ DEL PROGRAMMA

L'accesso al sistema avviene tramite autenticazione e abilitazioni/autorizzazioni. L'autenticazione si esprime mediante richiesta di identificativi personali costituiti da username e password. L'autorizzazione consiste in un insieme di funzionalità operative rese disponibili all'utente, selezionate tra tutte quelle previste dal programma. Il gruppo di autorizzazioni estratte dall'insieme di funzionalità generali si definisce Ruolo.

Le funzioni principali sono:

consultazione/visibilità: possibilità per un utente di visualizzare i dati registrati nel sistema

Inserimento: possibilità per un utente di inserire i dati relativi alla registrazione di protocollo e/o alla gestione del documento

Modifica: possibilità per un utente di modificare i dati gestionali, **con esclusione dei dati obbligatori della registrazione di protocollo**

Annullamento: possibilità per un utente abilitato (specificamente il RPI) di annullare una registrazione

ART. 12.02 SPECIFICHE FUNZIONALI DEL SISTEMA

[...] *Omissis*

4. Protocollazione, segnatura, classificazione dei documenti

- a. la procedura di registrazione e segnatura di protocollo (formato xml) sono conformi al dettato normativo e prevedono la **non modificabilità dei dati immutabili** (corrispondenti, data, oggetto), la generazione automatica del numero della registrazione; la registrazione degli allegati può essere effettuata dopo la registrazione di protocollo;
- b. i documenti/registrazioni che contengono dati sensibili/giudiziari possono essere registrati come riservati, attribuendo loro un livello di sicurezza (ACL – Access Control List), che li rende disponibili solo ai ruoli debitamente autorizzati
- c. il sistema genera e conserva le impronte dei documenti informatici
- d. la modifica dei campi immutabili (corrispondente e oggetto) è consentita solo agli utenti con ruolo Amministratore; tutte le modifiche sono registrate ed è possibile ottenere la stampa delle modifiche effettuate con il nome dell'operatore e l'ora dell'intervento; gli annullamenti delle registrazioni, a seguito di relativo provvedimento ed effettuate con le medesime abilitazioni per le modifiche, comportano l'apposizione alla registrazione della dicitura "annullato"; il sistema inoltre registra motivo, data, ora e nome dell'operatore che ha effettuato l'annullamento



soluzioni operative

- ❖ gerarchizzazione dei permessi
- ❖ ottimizzazione dell'applicativo di gestione documentale

CONSEGUENZE - 4

ACCESSI AL SISTEMA DOCUMENTALE

- ❖ abilitazioni senza preventiva formazione teorico-pratica in ambito documentale

ACCESSI E FORMAZIONE NEL MANUALE DI GESTIONE

Art. 2.04 Ufficio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi (UPI)

Nell'ambito dell'Area Organizzativa Omogenea COMUNE di CERVIA è stato istituito l'Ufficio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi (UPI) con Delibera di Giunta n _____ del _____.

Il responsabile dell'Ufficio è il dipendente che ricopre l'incarico di Istruttore Direttivo con mansioni di Archivista; in caso di sua assenza le funzioni sono svolte dal dipendente incaricato in qualità di vicario dal Dirigente.

[...] Omissis

All'Ufficio, in particolare, sono assegnati i seguenti compiti:

[...] Omissis

- **attribuire** il livello di autorizzazione per l'accesso alle funzioni di procedura, distinguendo tra abilitazioni alla consultazione e abilitazioni all'inserimento e alla modifica delle informazioni, di concerto con la struttura competente in materia di informatica;

Art. 2.07 Modello organizzativo adottato per la gestione dei documenti

[...] Omissis

I diversi **soggetti abilitati** alla registrazione in entrata, in uscita ed interna **sono individuati, previa adeguata formazione**, dai dirigenti dei settori e posti **sotto il coordinamento del Responsabile del protocollo informatico, dei flussi documentali e degli archivi.**

LA FORMAZIONE A CERVIA DAL 2009 AL 2016

- ❖ **2009 - nuovo titolare e nuovo sistema di fascicolazione**
- ❖ **2010 - adozione del Manuale di gestione**
- ❖ **2011 - revisione del Manuale di gestione; aspetti teorico-pratici dell'utilizzo della pec e dell'interoperabilità di protocollo**
- ❖ **2012 aspetti teorico-pratici dell'utilizzo della pec e dell'interoperabilità di protocollo**
- ❖ **2013 aspetti teorico-pratici dell'utilizzo della pec e dell'interoperabilità di protocollo**
- ❖ **2015 aspetti teorico-pratici dell'utilizzo della pec e dell'interoperabilità di protocollo**
- ❖ **2016 aspetti teorico-pratici dell'utilizzo della pec e dell'interoperabilità di protocollo; caratteristiche del nuovo applicativo di protocollo e gestione documentale**
- ❖ **2010-2016 - formazione teorico pratica per tutti i nuovi assunti o nuovi abilitati alla protocollazione, classificazione e fascicolazione di documenti**