



AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

FormezPA

FORMAZIONE AGID – FORMEZ SULLA TRANSIZIONE DIGITALE DELLA PA

**Progetto Informazione e formazione per la transizione digitale della PA
nell'ambito del progetto «Italia Login – la casa del cittadino»**

(A valere sul PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020)



AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

Formez**PA**

Ciclo di webinar sul documento

Tutto ciò che avreste voluto sapere del documento ma ...

Roma, 6 ottobre 2022

Mariella Guercio

La formazione del documento informatico

Principi e regole operative

Mariella Guercio

Indice

- Il documento nel quadro normativo vigente:
 - Principi generali, elementi costitutivi e obblighi
 - Valore legale e valore probatorio dei documenti informatici
- La formazione del documento informatico:
 - Requisiti e indicazioni per la corretta formazione dei documenti
 - Criteri redazionali, template, formati, regole di trasmissione
- Documentazione di supporto

Il documento nel quadro normativo vigente

Mariella Guercio

Il quadro normativo rinnovato

La principale normativa sui documenti informatici (formazione, gestione e conservazione):

Regolamento europeo eIDAS (910/2014) (in corso di revisione)

D.P.R. 445/2000 Testo unico sul documento amministrativo (capo IV – Gestione dei documenti) e

Linee guida Agid 2020

Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs 82/2005 e successive modifiche di cui in particolare:

Linee guida Agid sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici

(deliberazione n. 407 del 9.9.2020)

Codice dei beni culturali (D.lgs 4/2004)

Perché trasformazione digitale e formazione e gestione di documenti sono interdipendenti

- Perché la **funzione di certezza** nelle società complesse è **sempre** affidata ai documenti, ***oggetti materiali idonei a rappresentare o a dare conoscenza di fatti e atti.***
- Perché i documenti garantiscono certezza se **affidabili e autentici.**
- Perché l'affidabilità e l'autenticità richiedono **regole e strumenti di normalizzazione e di governo per assicurare la validità legale nei processi attivi e fornire efficacia probatoria nel tempo.**

Conoscenze per un presidio documentale digitale

Le conoscenze documentali sono cruciali per tutti gli enti (pubblici e privati) e per tutti i ruoli dirigenziali e operativi:

- La funzione **probatoria** dei documenti è essenziale in qualunque ordinamento e in qualunque epoca.
- Documenti e archivi forniscono le **basi di certezza** per lo svolgimento del mandato istituzionale e sono presenti e necessari **in ogni fase** del lavoro amministrativo e tecnico.
- La trasformazione digitale – dinamica per definizione – richiede **strumenti evoluti e distribuiti** per garantire certezza.

Il documento informatico nel quadro normativo

- Il **documento si esprime in via principale e per le PA obbligatoria** attraverso la modalità digitale (CAD art. 40 c. 1).
- Il documento informatico **mantiene le stesse caratteristiche del documento analogico**, ma deve essere trattato da tutti con maggiore cautela al fine di garantirne la funzione **probatoria** e la **validità giuridica nel tempo**.
- E' necessaria l'adozione di **regole condivise** e impegnativi **strumenti comuni** affinché la **funzione del documento** e i suoi **elementi costitutivi essenziali** siano verificabili in ogni momento.

Il documento

Un bene con intrinseca funzione giuridica

- Il documento (informatico) ha una funzione strumentale, intrinsecamente giuridica ed è quindi un bene (tutelato dal diritto) con cui si dà prova dell'esistenza di un fatto giuridico, di un diritto, di una relazione. In particolare:
 - il documento è **un oggetto materiale idoneo a rappresentare o a dare conoscenza di un fatto**;
 - è spesso uno scritto (ma in ambiente digitale assume sempre più frequentemente altre e nuove dimensioni) che rispetta requisiti definiti dal sistema giuridico.

Il documento: elementi costitutivi

- Gli elementi costitutivi del documento (non solo informatico) in quanto **rappresentazione di atti e fatti giuridicamente rilevanti** sono:
 - **provenienza** (assunzione di responsabilità del contenuto rappresentato da parte di una persona fisica),
 - **contenuto stabile** (garantito e verificabile nella sua integrità originaria),
 - **data certa** (opponibile a terzi comunque in grado di collocare la manifestazione di volontà nello spazio e nel tempo)
- Sono requisiti (CHI, CHE COSA, QUANDO) strettamente interrelati e verificabili.

Requisiti irrinunciabili del documento

È sempre necessario per garantire il valore giuridico del documento e la sua funzione probatoria che siano assicurati (e verificabili nel tempo):

- **l'identità dell'autore** (per esempio ricorrendo al deposito della firma autografa, al certificato qualificato nel caso di firma elettronica; all'utilizzo di dispositivi informatici e informazioni su cui l'autore abbia pieno possesso);
- **l'integrità del contenuto** (per esempio utilizzando la sottoscrizione autografa in calce al documento, l'impronta digitale del documento digitale riportata nella segnatura e nel sistema di registrazione);
- la **data certa** della formazione del documento (applicando strumenti di validazione temporale: segnatura di protocollo, versamento in sistemi di conservazione, PEC, marca temporale).

Requisiti irrinunciabili del documento: le criticità della dimensione digitale

Le garanzie di controllo sulla qualità dei documenti e degli elementi costitutivi si modificano nella **dimensione digitale che consente o impone soluzioni diverse:**

- **l'identità dell'autore e la sua manifestazione di volontà** possono richiedere diversi tipi di firma elettronica (semplice, avanzata, digitale);
- **l'integrità del contenuto** può limitarsi alla gestione dell'impronta del documento o richiedere l'immediato versamento nel sistema di conservazione digitale;
- la **data certa** della formazione del documento potrebbe **non dover essere sempre opponibile a terzi.**

La diversità dei processi e la tipologia degli atti incidono sui livelli di garanzia e devono essere gestite in base ai **contesti specifici, tenendo conto della sostenibilità ma anche della uniformità della gestione.**

Valore legale del documento informatico- 1

- CAD, artt. 20-21, 40; Linee guida Agid cap. 2
- Il documento informatico soddisfa **pienamente il requisito della forma scritta** e ha **l'efficacia probatoria** prevista dall'art. 2702 c.c. se sono rispettate le seguenti condizioni:
 - **è riconducibile all'autore in modo certo**: è necessario identificare la persona fisica, ma anche il contenuto sottoscritto come sua manifestazione di volontà,
 - **Il processo di formazione del documento ne garantisce la sicurezza, l'integrità e l'immodificabilità.**
- L'utilizzo di **una firma avanzata** (di cui la firma digitale è una fattispecie) soddisfa entrambi le condizioni consentendo la verifica della identità dell'autore e l'integrità dei contenuti del documento

Valore legale del documento informatico - 2

- CAD, artt. 20-21, 40; Linee guida Agid cap. 2
- In assenza di tali condizioni, l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono **liberamente valutabili in giudizio**, sempre in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immutabilità del documento medesimo.

la firma elettronica digitale assicura provenienza e integrità

La firma elettronica digitale garantisce le condizioni di validità e di efficacia probatoria del documento informatico in quanto

è basata su un certificato che **identifica il firmatario in modo manifesto e univoco**;

è creata mediante **un dispositivo sicuro di cui il firmatario ha il pieno controllo**; il suo utilizzo **collega la firma ai dati** cui si riferisce in modo da **consentire l'identificazione di ogni loro successiva modifica** (controllo dell'integrità e della immutabilità del documento).

la firma elettronica digitale non garantisce la data certa

Nessun tipo di firma elettronica è in grado di garantire **data certa** e quindi, in caso di certificato scaduto, revocato o sospeso è indispensabile che il documento **disponga di un riferimento temporale opponibile a terzi** che ne attesti la formazione con data verificabile antecedente la data di scadenza, revoca o sospensione del certificato.

Riferimento temporale e sistemi di validazione temporale

Il riferimento temporale è l'informazione che **indica la data e l'ora del documento**.

Un documento ha **data certa** quando è possibile provare con certezza la sua esistenza in un certo arco temporale (codice civile, artt. 2699 e seguenti).

Solo alcune tipologie di riferimento temporale consentono di accertare la data del documento anche in caso di contenzioso (**riferimenti temporali opponibili a terzi**):

- il riferimento temporale incluso nella **segnatura di protocollo**,
- il riferimento temporale ottenuto attraverso il **processo di conservazione** dei documenti, a opera di un pubblico ufficiale o di una PA o di un conservatore qualificato,
- il riferimento temporale ottenuto attraverso l'utilizzo di **PEC**,
- il riferimento temporale ottenuto attraverso la **marca elettronica**.

la firma elettronica digitale: procedura di verifica

La procedura di verifica della firma digitale apposta ad un documento informatico consiste nel verificare che:

1. il documento **non sia stato modificato dopo la firma**;
2. il **certificato qualificato del sottoscrittore sia garantito da una Autorità di Certificazione (CA)** inclusa nell'Elenco Pubblico dei Certificatori;
3. il **certificato del sottoscrittore non sia scaduto**;
4. il certificato del sottoscrittore **non sia stato sospeso o revocato**.

Un documento informatico con certificato di firma scaduto, revocato, sospeso

- La scadenza, la revoca o la sospensione del certificato della firma digitale riconducibili all'autore del documento non consentono di **verificare origine e integrità del documento** con il rischio di **perdita della sua rilevanza giuridica e della sua capacità di costituire prova documentale** (in quanto documento *non sottoscritto*).
- Tale rischio è evitato solo **in presenza di sistemi di validazione temporale** riconosciuti dal legislatore e **applicati** al documento **prima della scadenza del certificato di firma**.

Il sigillo elettronico: i limiti della sua applicazione in Italia

E' stato introdotto nel regolamento europeo eIDAS (2014) in analogia con la firma elettronica: si tratta di dati in forma elettronica, acclusi oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati in forma elettronica **per garantirne integrità e origine riferita alla persona giuridica»**

Il sigillo elettronico:

- **non assicura l'autorialità del documento**, cioè l'assunzione di responsabilità di una persona fisica rispetto al contenuto del documento;
- non garantisce la forma scritta del documento elettronico;
- non consente di datare il documento su cui è apposto.

La formazione del documento informatico: indicazioni di redazione

Mariella Guercio

Obiettivi di normalizzazione nella formazione dei documenti

E' opportuno/indispensabile individuare **criteri comuni interni all'ente nella formazione** dei documenti (informatici) al fine di

- assicurarne la **completezza e l'accuratezza**;
- garantirne **l'efficacia probatoria nel tempo**;
- **agevolare le attività gestionali** dell'ente (coerenza e qualità nelle attività di **registrazione, interoperabilità, recupero e riuso** dei contenuti);
- migliorare la **riconoscibilità**;
- sostenere **obiettivi di uniformità e coerenza dell'ente**;
- contribuire **all'accessibilità e alla usabilità** delle informazioni prodotte dall'ente.

Livelli di normalizzazione nella formazione dei documenti

- I livelli di normalizzazione riguardano:
 - la **struttura logica** (definizione degli elementi che individuano la **forma documentale**),
 - le **indicazioni di natura sintattica e semantica** per la redazione di ogni elemento rilevante,
 - la **configurazione grafica**,
 - lo **stile** (si applica a tutte le parti del documento, differenziandosi per i diversi elementi).
- **Gli strumenti operativi sono lo sviluppo di modelli documentali e la definizione di regole.**

Livelli di normalizzazione nella formazione dei documenti

- I livelli di normalizzazione riguardano:
 - la **struttura logica** (definizione degli elementi che individuano la **forma documentale**),
 - le **indicazioni di natura sintattica e semantica** per la redazione di ogni elemento rilevante,
 - la **configurazione grafica**,
 - lo **stile** (si applica a tutte le parti del documento, differenziandosi per i diversi elementi).
- **Gli strumenti operativi sono lo sviluppo di modelli documentali e la definizione di regole.**

La struttura logica: gli elementi costitutivi - 1

Il documento deve essere **completo** di tutti gli elementi che consentono al documento stesso (nel suo stato di sviluppo: originale, minuta, copia) di **svolgere la funzione per cui è formato. Include:**

- **l'intestazione:** la denominazione dell'ente/persona giuridica e/o fisica che emette il documento
 - Include l'indicazione dell'ufficio di competenza (nel caso di amministrazioni articolate in più aree organizzative omogenee)
- **indicazione del destinatario:** denominazione, titoli e qualità della persona fisica o giuridica; indicazione se il destinatario riceve per conoscenza

La struttura logica: gli elementi costitutivi - 2

Testo del documento: da sviluppare in relazione a eventuali template per tipologie documentali ricorrenti

Oggetto: è la sintesi **comprensibile** della funzione svolta dal documento

Premessa o preambolo

Dispositivo del documento: costituisce il nucleo centrale del documento e ne individua la natura specifica

Segnalazione degli allegati: sono indicati dal numero ed eventualmente descritti

Indicazione di chi sottoscrive: indicazione dell'autore e della sua qualifica

Sottoscrizione: firma digitale nei formati stabiliti dall'ente

Autenticazione: mezzi utilizzati per la validazione di una copia (es. uso del contrassegno elettronico)

Data: è il riferimento temporale in genere non presente nel caso di registrazione di protocollo

Elementi di registrazione o repertorizzazione: nei documenti informatici sono associati al documento e includono il numero progressivo e la data di registrazione, l'indice di classificazione

Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): intestazione

Intestazione:

Tutti i documenti prodotti dall'ente, anche quelli interni, devono avere l'ultima versione del **logo**.

Tutti i documenti destinati all'esterno devono riportare i **dati di riferimento dell'ente/AOO** nel piè di pagina

Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): destinatario

Indicazione del destinatario (dei documenti in partenza e dei documenti interni)

Il destinatario è individuato (nel documento) dalla denominazione (se persona giuridica procedendo dal generale al particolare eliminando i livelli intermedi se non limitano l'identificazione dell'ufficio competente), dai titoli e/o dalla qualità della persona fisica, dalla indicazione del domicilio (analogico o digitale), dalla indicazione se il destinatario riceve per conoscenza (la mancanza di indicazione implica un invio per competenza)

Esempio:

Diaconica srl,
Ufficio formazione e documentazione
c.a. dott. Mario Rossi
Via Canale del Grande, 15
00167 Roma
oppure per persona fisica PEC: mario.rossi@pec.it

Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): oggetto - 1

Il documento può avere un **titolo predefinito** (per esempio nel caso di modelli documentali)

Il documento ha sempre un **oggetto**:

è elemento **presente sin dalla fase di redazione/formazione** del documento;
deve essere **predisposto in modo corretto dall'autore** del documento poiché è obbligatorio e imm modificabile una volta registrato nel sistema di protocollo.

Per la sua compilazione si seguono principi generali coerenti con la **finalità** dell'elemento:

giuridica: implica coerenza tra la funzione riconosciuta al documento e la sintesi giuridica espressa nell'oggetto;

strumentale al processo decisionale e comunicativa: si evita di dover sempre leggere l'intero contenuto del documento

L'oggetto richiede **un lavoro redazionale che implica l'analisi del documento al fine di individuarne le azioni rappresentate**

Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): oggetto - 2

Deve essere espresso utilizzando **termini efficaci e comprensibili** in grado di fornire informazioni utili nella ricerca.

Elemento essenziale e prioritario è **l'espressione verbale** che identifica l'atto principale di cui il documento è la rappresentazione

Riporta gli elementi essenziali dell'atto o del fatto giuridicamente rilevante di cui il documento è la rappresentazione: in tal modo evidenzia il ruolo e la funzione del documento e ne esprime sintatticamente il contenuto.

E' il risultato di un compromesso bilanciato tra esigenze di **sintesi ed elementi di dettaglio** utili alla comprensibilità del documento cui l'oggetto si riferisce (evitando la prolissità ma anche l'eccessiva stringatezza).

È standardizzabile ricorrendo a **un vocabolario di riferimento** che consenta di utilizzare una terminologia comune per le medesime tipologie documentarie

Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): oggetto - 3

Nel caso di modelli/template di documenti già predisposti per tipologie ricorrenti il **titolo del template** può fornire le basi per la definizione parziale dell'oggetto. Non deve includere **referimenti normativi 'muti'** troppo specifici e destinati inevitabilmente a essere superati e non più comprensibili a distanza di tempo.

Esempio corretto:

Trasmissione 1°rendiconto al 30 giugno 2020 del Progetto “Azioni di supporto tecnico e amministrativo per la gestione e realizzazione di interventi nell’ambito del Fondo per l’Innovazione sociale»

Esempio non corretto:

Dichiarazione ai sensi **dell’art. 145 del DPR 29.12.73, n. 1092**

Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): oggetto - 4

Casi e dubbi ricorrenti

- **oggetto in presenza di allegati:** vanno richiamati e indicati gli allegati rilevanti per identificare la funzione del documento (trasmissione di un'istanza)
- **oggetto di un documento in forma di PEC:** richiede il rispetto delle stesse regole in quanto si tratta del documento principale
 - in assenza di un oggetto adeguato in ricezione in fase di registrazione **si integrano le informazioni e si mantengono quelle necessarie** alla corretta comprensione e gestione del documento

Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): oggetto - 5

“la corrispondenza deve richiamare l’oggetto cui si riferisce e non i soli numeri”



Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): sottoscrizione

Indicazione di chi sottoscrive e sottoscrizione:

- La firma viene preceduta dalla **funzione** o dal **ruolo** (per esempio “Il dirigente dell’Area X) cui segue l’indicazione del nome e del cognome
- La funzione e il ruolo indicati sono quelli che l’autore del documento (il firmatario) **svolge nel formare il documento in quanto rappresentazione dell’atto:**
 - la stessa persona fisica può avere ruoli diversi all’interno dell’ente: dirigente di area, coordinatore, supervisore, ecc.
- L’uso della firma digitale implica l’assunzione di responsabilità dell’autore a tutto il documento (clausole incluse)

Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): data

Data:

Tutti i documenti devono riportare il riferimento temporale che può mancare nel caso dei documenti oggetto di registrazione di protocollo: in questo caso la data è presente nella segnatura di protocollo e ha natura di validazione temporale

Esempi di indicazioni sintattiche e semantiche (per una guida da allegare al Manuale di gestione): indicazione di trasmissione

- La **copia per conoscenza** non implica una diretta partecipazione al processo di lavoro/procedimento ma solo una informazione per semplice presa d'atto che tuttavia coinvolge solo i destinatari concretamente interessati al processo.
- L'invio per conoscenza deve essere correttamente **stabilito e indicato da chi predispone** (configura logicamente) il documento (l'autore che firma o colui che predispone il testo: il dirigente o il funzionario responsabile della stesura)
- L'invio del documento per conoscenza va pianificato nella definizione dei workflow documentali.

La scelta dei formati: le indicazioni di Agid

Le linee guida AGID consigliano formati documentali coerenti con obiettivi di persistenza nel tempo:

documenti impaginati: PDF, Microsoft OOXML e Word, OpenDocument Text, RichTextFormat, epub

ipertesti: XML, HTML

basi di dati: SQL, csv, access, Json, LinkedOpenData

fogli di calcolo: Microsoft OOXML, Excel, OpenDocument Spreadsheet

presentazioni multimediali: Microsoft OOXML, Powerpoint, OpenDocument Presentation

immagini raster: JPEG, TIFF, PNG, GIF, JPEG2000, DICOM, DNG, DPX, Adobe Photoshop;

video: formati della famiglia MPEG2 e MPEG4 e formati codec video

contenitori di archivi: ZIP, RAR

La scelta dei formati: il documento testuale accessibile

- Il formato generalmente consigliato in molti enti per i documenti testuali è il **formato PDF/A** (standard ISO 19005-1) che garantisce la persistenza del file.
- Accorgimenti sono tuttavia necessari per creare documenti **accessibili a utenti con disabilità**
- Gli obblighi sono previsti dalla legge 4/2004 (**legge Stanca**) e dai successivi decreti attuativi **con riferimento ai contenuti informativi dei siti istituzionali** che si riferiscono anche ai **documenti e ai contenuti pubblicati attraverso i canali web**
- **Nel caso di un documento testuale accessibile sono necessarie opzioni adeguate** (presenti in qualunque sistema di videoscrittura): per esempio si deve salvare il documento in word e solo successivamente in PDF/A.

Condizioni di pubblicazione per i documenti che non rispettano i requisiti tecnici di accessibilità

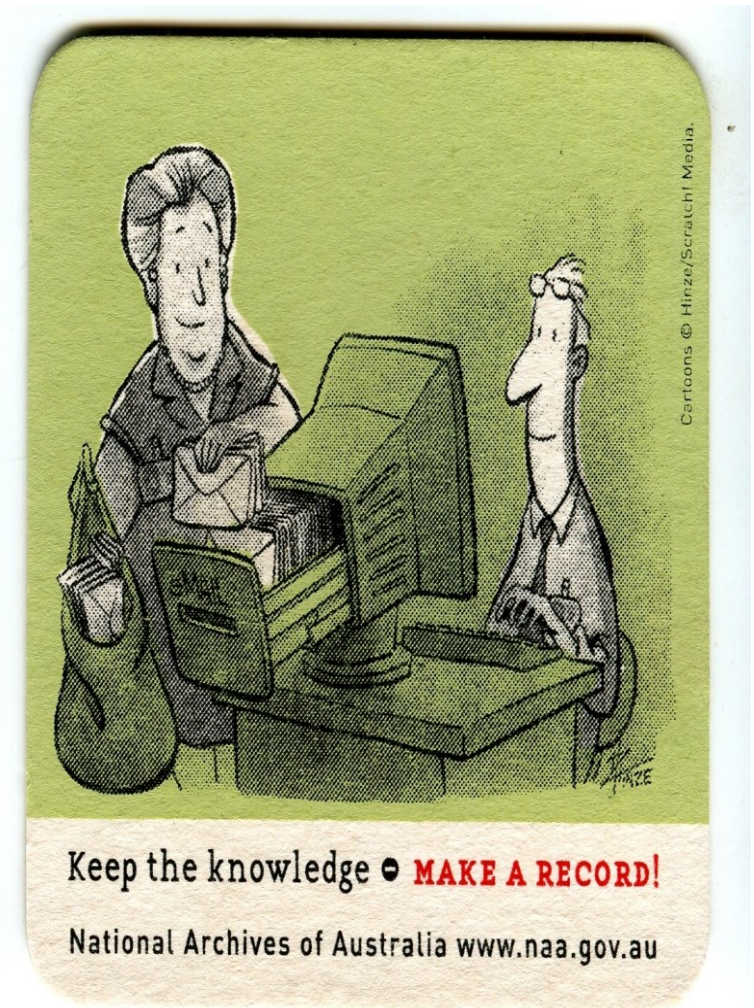
- È necessario rispettare almeno una delle due condizioni:
 - i contenuti devono essere resi disponibili nella loro completezza anche in modalità adatta a essere fruita mediante le tecnologie compatibili con gli obblighi dell'accessibilità (per esempio pubblicando la copia del testo senza le formattazioni presenti nell'immagine scansionata);
 - devono essere forniti in formato accessibile **un contenuto testuale (sommario) che lo riepiloghi e una modalità accessibile di contatto con l'amministrazione** per consentire alla persona con disabilità di ricevere informazioni alternative equivalenti al documento non accessibile.

Per concludere: il documento richiede cura nella formazione

- Il documento informatico non è un bene in grado di svolgere la sua funzione e ancor meno di sopravvivere senza **strumenti e indicazioni guida che assicurino la qualità della sua formazione e delle successive fasi di cura.**
- Deve essere **predisposto con attenzione** da parte degli autori responsabili dei processi/procedimenti

Per concludere: il ruolo di normalizzazione e integrazione della gestione documentale

- In assenza di una corretta redazione il compito è affidato in pratica al **responsabile della gestione documentale** e all'**operatore addetto alla registrazione**
- Strumenti e indicazioni guida possono integrare le criticità e costituire parte integrante del **sistema di gestione documentale** che deve essere, quindi, pianificato con attenzione, aggiornato costantemente e, soprattutto, affidato a personale **competente e motivato**.



Per approfondimenti

Fondazione Scuola Beni attività culturali

«L'archivio al centro della transizione al digitale»

<https://www.fondazionescuolapatrimonio.it/archivio-centro-transizione-digitale-corso-multimediale/>

e

**Le raccomandazioni di Aurora per la redazione
dell'anagrafica dei corrispondenti e dell'oggetto nel
protocollo informatico**

<http://www.unipd.it/archivio/progetti/aurora/download/download.htm>



www.agid.gov.it

Mariella Guercio, maria.guercio@uniroma1.it