

MOZIONE N. 1498-25

PROPONENTE: Dmitrij Palagi

OGGETTO: per una diversa visione della gestione dei documenti informatici nel Comune

IL CONSIGLIO COMUNALE

PREMESSO quanto ai molteplici vantaggi che la gestione informatizzata di documenti digitali permette, tra i quali:

- condivisione immediata di documenti fra soggetti tra loro distanti;
- duplicazione di un documento tale da poterlo considerare in più originali;
- possibile tracciatura del flusso di un documento fra più uffici/soggetti;
- diffusione della cultura dell'innovazione in seguito ad automazioni funzionanti;
- organizzazione di archivi più difendibili da calamità naturali;
- firme non ripudiabili;
- soluzioni video e audio per ipovedenti;
- pagamenti elettronici connessi ai documenti.

• flussi di documenti e di archiviazioni, indicatori di produttività, tracciatura delle modifiche apportate ai documenti stessi, ciò mediante descrizioni standardizzate e strutturazione dei documenti in informazioni standardizzate;

CONSIDERATO anche quanto alle criticità del documento informatico, ed in particolare:

• il recupero dei documenti e dei relativi contesti documentali, come i fascicoli, implica l'utilizzo soltanto di descrizioni (la memoria spaziale è inutile);

• in un'organizzazione complessa, le descrizioni standardizzate o sono pervasive o sono destinate al fallimento;

- l'archiviazione può soffrire della dispersione fra archivi diversi;
- l'automazione richiede una riprogettazione dei processi lavorativi;
- i cambiamenti dei processi lavorativi incontrano probabili resistenze, anche passive;

- il documento è una sequenza di bit e ciò implica l'impiego di una decodifica per ottenere una rappresentazione, ma la decodifica può entrare in disuso, creando problemi di leggibilità (il formato del file contiene la codifica, mentre l'applicazione/programma utilizzato contiene la decodifica);

- una firma digitale è una cifratura ed la sua integrità è limitata a circa cinque anni, pertanto necessita di una datazione certa;

VISTE le principali norme sul documento informatico e la digitalizzazione della P.A., quali:

- il D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa", che ha posto l'obiettivo d'informatizzare le registrazioni di protocollo e i procedimenti amministrativi in condizioni di sicurezza informatica, indicando quelli che sono gli elementi portanti della trasformazione digitale (registri digitali, sistemi di accesso con autenticazione dell'utenza da remoto, etc.) e le necessità organizzative sottese, a cominciare dalla necessità che ogni P.A. si doti di un servizio per la gestione informatica di documenti, flussi documentali e archivi;

- il Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137", che ha stabilito che gli archivi, compresi quelli degli enti territoriali, sono beni culturali da conservare nella propria organicità e unitarietà;

- il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale", che ha fissato i criteri base per l'informatizzazione delle PP.AA., che ha implicazioni rilevanti anche nell'organizzazione degli enti locali;

- il DPCM 22 febbraio 2013 in materia di firme elettroniche;

RICORDATO come tale norma, usualmente richiamata con l'acronimo CAD:

a) contempli i criteri guida secondo i quali organizzare le infrastrutture informatiche di ogni comune italiano, quali la formazione del personale, l'agenda digitale, il perimetro di sicurezza cibernetica, il piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, la dematerializzazione, il proprio sito Internet, il riuso delle soluzioni digitali, etc.;

b) abbia dettato norme i cui effetti, una volta implementate, sono entrati stabilmente a far parte della vita quotidiana delle relazioni tra cittadini ed amministrazioni, come tra imprese ed amministrazioni, quali quelle su:

- la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)
- l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR);
- Banca Dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP);
- il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID);
- l'Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione;
- la Carta d'identità elettronica (CIE);
- la carta nazionale dei servizi (CNS);

- il Sistema Pubblico di Connettività (SPC);

VISTE anche le direttive ministeriali in materia, quali quelle afferenti a:

- il responsabile per la transizione digitale;
- l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID, già con altri nomi);
- il difensore civico digitale;
- il responsabile del sistema di conservazione dei documenti informatici;
- il responsabile della sicurezza informatica;
- il responsabile dei sistemi informativi;
- il Computer Emergency Response Team della Pubblica Amministrazione (CERT-PA).

EVIDENZIATO quindi come, nell'ambito delle norme tecniche, nel 2021 l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) abbia pubblicato le linee guida sulla gestione documentale, per cui:

- Il documento archiviato risulta vincolante (pertanto una corretta gestione dei documenti, sin dalla loro fase di formazione, rappresenta inoltre la migliore garanzia per il corretto adempimento degli obblighi di natura amministrativa, giuridica e archivistica tipici della gestione degli archivi pubblici);

- risultano introdotti o confermati:

- a) l'adozione di liste di formati di file per la creazione di documenti;
- b) l'adozione di liste di dati per descrivere i documenti (metadati);
- c) l'adozione di soluzioni per l'integrità dei documenti;
- d) l'adozione di soluzioni per la corrispondenza delle copie per immagine agli originali;
- e) l'adozione di soluzioni per la corrispondenza di copie ed estratti informatici agli originali informatici;
- f) l'adozione di tipologie documentali per la gestione e conservazione;
- g) l'adozione di soluzioni per l'attestazione di conformità della copie informatiche;
- h) l'adozione di un piano di organizzazione delle aggregazioni documentali;
- i) l'adozione di standard, modalità di trasmissione, informazioni scambiate tra le Pubbliche Amministrazioni e associate ai documenti protocollati (segnature);
- j) i contenuti del manuale di gestione documentale;
- k) le modalità per il riversamento dei file da un formato di file a un altro formato;
- l) le modalità per trasferimento da un sistema di gestione a uno di conservazione di documenti ed aggregazioni documentali informatiche;
- m) il piano di sicurezza del sistema di gestione informatica dei documenti;
- n) l'esplicitazione degli oggetti della conservazione (pacchetti di versamento, archiviazione e distribuzione);
- o) la necessità dell'interoperabilità tra sistemi di conservazione;

p) il manuale di conservazione;

- siano confermati o introdotti dei responsabili, quali:
 - a) il responsabile della gestione documentale;
 - b) il coordinatore della gestione documentale (in un caso di complessità);
 - c) il responsabile della conservazione distinto dal responsabile del servizio di conservazione;

RICORDATO come negli aggiornamenti 2024 del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (dal 2016, quasi ogni anno, l'Agenzia per l'Italia Digitale - AgID - aggiorna il Piano) siano richiamate le Linee guida AgID sulla gestione documentale (2021) e siano posti i seguenti obiettivi per ogni amministrazione:

- adottare e pubblicare il proprio manuale di gestione documentale entro il 2025;
- nominare il proprio responsabile della gestione documentale e pubblicare la nomina entro il 2025;
- adottare e pubblicare il proprio manuale di conservazione entro il 2026;
- nominare il proprio responsabile della conservazione e pubblicare la nomina entro il 2026.

EVIDENZIATO, in particolare, come l'aggiornamento successivo (2025) sottolinei che il corretto assolvimento di tali obblighi organizzativi incida significativamente sull'efficacia e sull'efficienza della Pubblica Amministrazione, migliorando i processi interni e facilitando gli scambi informativi tra le amministrazioni e il settore privato, nonché rappresentando anche un elemento fondamentale nella prestazione di servizi di alta qualità ai cittadini e alle imprese, assicurando trasparenza, accessibilità e protezione di dati e documenti.

RICHIAMATE pertanto le norme adottate dal Comune di Firenze nel recepimento della normativa dello Stato, ed in particolare:

- la deliberazione di Giunta (2010) che ha adottato un disciplinare sull'uso della posta elettronica certificata (PEC);
- la deliberazione di Giunta (2011) che ha adottato la prima versione del manuale di gestione documentale e l'istituzione del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi (il Servizio, tuttora esistente, è assente nell'organigramma dell'Ente ed è sostanzialmente una sommatoria di responsabili, che hanno mantenuto ruoli e funzioni precedenti);
- la determinazione dirigenziale (2023, Segreteria Generale) che ha approvato una modifica secondaria del piano di classificazione dei documenti;
- la deliberazione di Giunta (2025) che ha adottato la seconda versione del manuale di gestione documentale ed ulteriori nomine di responsabili;

RICORDATO che “lo stato dell’arte” dei documenti informatici nel Comune:

- prevede circa trenta diversi sistemi di gestione documentale, di cui un terzo non integrati/integrabili con il sistema di gestione del protocollo generale;
- una parte della documentazione prodotta è su supporto cartaceo;
- contempla quasi mezzo milione di registrazioni di protocollo in un solo anno, oltre a varie serie di provvedimenti degli organi politici, pochi in proporzione, ed amministrativi, in numero comunque rilevante (ad esempio le sanzioni amministrative);

CONSIDERATI inoltre i profili di problematicità, quali:

- eventuali dispersioni di documenti degli stessi ambiti fra più collocamenti;
- alcuni sistemi di gestione documentale potrebbero essere aggregati per una maggiore efficienza;
- eventuali carenze nelle procedure per migrare documenti e descrizioni da un sistema di gestione a un altro in caso d’interruzione di servizio del fornitore;
- la modificabilità delle registrazioni di protocollo;
- la non ricercabilità dei dati modificati, che pure sono consultabili;
- la mera gerarchizzazione dei privilegi (ovvero che un documento riservato, gestito in una direzione con Sigedo, è accessibile a quasi tutti i responsabili della direzione);
- l’allocazione dei documenti in un sistema di conservazione al momento soltanto parziale (soltanto tale percentuale vede garantita la leggibilità nel tempo);
- l’approssimazione nell’apposizione di codifiche univoche (indicazione del fascicolo, esaustività dell’oggetto, etc.);
- la quasi assenza del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi, che deve essere guidato da un dirigente con competenze tecnico archivistiche e che è auspicato includa personale con competenze archivistiche ed informatiche;

SI IMPEGNA LA GIUNTA

1. A voler considerare l’ipotesi di una revisione organizzativa del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi, in particolare anche:

- nominando un dirigente con competenze tecnico archivistiche come responsabile;
- inserendo nel Servizio funzionari archivisti e funzionari informatici;
- inserendo il Servizio nella struttura organizzativa dell’Ente alla dipendenza di una unità apicale, trasversale ed autorevole nella gestione documentale.

2. A dare indicazioni a tale struttura affinché:

- si proceda ad una mappatura delle aggregazioni documentali nell’Ente;

- si adotti un prontuario operativo per descrizioni e collocamenti standardizzati;
- si aumentino gli standard di affidabilità delle registrazioni di protocollo (immodificabilità, ad es.);
- si adottino profilature diverse per del personale per l'attribuzione dei relativi privilegi;
 - si adottino policy formative specifiche per conseguire un'uniforme implementazione del modello di archiviazione deciso;
 - si adottino strumenti di monitoraggio dei miglioramenti conseguibili e conseguiti con tali azioni.