



Vademecum sul tema della digitalizzazione e dello scarto documentale

Il presente Vademecum, predisposto dall'Ufficio Affari generali e gestione documentale dell'Area Affari generali, si pone l'obiettivo di focalizzare alcuni aspetti legati alla gestione documentale di particolare rilevanza con l'intenzione di rappresentare uno strumento agile e di facile consultazione, chiarendo gli obblighi normativi e le modalità operative da porre in essere con riguardo ai temi della digitalizzazione e dello scarto documentale.

Gli argomenti che saranno trattati concorrono al progetto unitario rappresentato dalla realizzazione di un archivio bene organizzato, coerente, sicuro, accessibile, che permetta il recupero delle informazioni ivi conservate.

La formazione dell'archivio infatti prende l'avvio con la formazione del documento, con la scelta del formato e della firma, elementi che influiranno poi sulla gestione e sulla successiva conservazione del documento stesso, prosegue con la fascicolazione, che non sarà trattata in questa sede in quanto è già disponibile [un documento ad hoc](#) e si conclude con lo scarto per i documenti per i quali sono esauriti i tempi di conservazione o con il versamento all'Archivio storico per la conservazione permanente.

Questo processo si svolge e si sviluppa nel quadro più generale rappresentato dal processo in corso di transizione al digitale e dalla complessa e articolata normativa prodotta dal legislatore italiano ed europeo.

Indice degli argomenti trattati:

- [la digitalizzazione](#)
- [i principali riferimenti normativi](#)
- [il documento informatico, gli allegati, le copie](#)
- [la firma digitale](#)
- [i formati e la conservazione](#)
- [lo scarto documentale](#)
- [il versamento in Archivio storico](#)



La digitalizzazione

Cosa intendiamo per digitalizzazione?

Per digitalizzazione si intende la trasformazione delle attività, dei procedimenti e della documentazione che ne scaturisce, dall'ambito analogico a quello digitale mediante l'utilizzo delle tecnologie.

Questa trasformazione risponde a varie ragioni di natura legislativa, gestionale, economica.

Il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, partito nel 2005, è tuttora in corso. Rappresenta un cambio di paradigma che investe l'Amministrazione nel suo complesso, puntando, mediante la dematerializzazione di processi e procedimenti amministrativi e la trasformazione dei documenti da analogici a digitali, ad uno sviluppo e a un miglioramento della gestione documentale nel suo complesso, anche in linea con gli obiettivi legati alla sostenibilità.

Nel 2006 infatti il Consiglio di Stato, con riferimento al Codice dell'Amministrazione Digitale¹ definisce **la tecnologia informatica e telematica cui è affidata la gestione dell'insieme dei flussi informativi e, nello specifico, documentali, come vera e propria risorsa strategica** necessaria per la migliore efficacia delle politiche della singola amministrazione. Si tratta di una dichiarazione importante che sottolinea l'importanza della questione.

Il passaggio necessario quindi consiste nel riuscire ad armonizzare una normativa molto specifica e avanzata alle modalità operative interne a ciascuna realtà.

Al momento ci troviamo a gestire una **situazione ibrida in cui a fianco dei documenti digitali, che oggi rappresentano la maggior parte, coesistono e resistono quelli analogici**. La sfida che ci poniamo riguarda appunto il governo consapevole di questa fase delicata che presuppone la creazione, gestione e conservazione di documenti mediante l'utilizzo delle tecnologie, che garantiscano alti standard di qualità in termini di accuratezza e affidabilità, sia per il presente sia per la memoria futura.

Vedremo quindi, nello specifico, alcuni aspetti particolari della gestione documentale alla luce della digitalizzazione dei documenti e della dematerializzazione dei processi e dei procedimenti.

Gli obiettivi alla base di questa trasformazione sono:

- aumento dell'efficienza
- riduzione dei costi
- erogazione dei servizi in modalità telematica

¹ Parere n. 31 del 30 gennaio 2006



I principali riferimenti normativi

La normativa di riferimento ha subito negli ultimi 20 anni un forte impulso con ciò dando vita ad un *corpus* normativo articolato e complesso con riferimento anche a temi delicati come la protezione dei dati e la sicurezza legata alle identità digitali.

Di seguito si riportano i documenti principali articolati su due livelli:

A. contesto nazionale

L. 241/1990 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi

Definisce il documento amministrativo: *ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse*, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

Sancisce il diritto di accesso agli atti ai fini della trasparenza e della partecipazione: diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi anche nella fase attiva.

Introduce l'importante principio della possibilità di controllo dei procedimenti amministrativi sia in termini di responsabilità che di durata.

D.P.R. 445/2000 Testo unico in materia di documentazione amministrativa (TUDA)

Dispone che la gestione dei documenti è effettuata mediante sistemi informativi automatizzati.

Individua le aree organizzative omogenee (AOO) al fine di adottare criteri uniformi e condivisi in materia di classificazione e gestione dei documenti.

Individua i documenti oggetto di registrazione obbligatoria e le tipologie documentarie che ne sono escluse.

Definisce il nucleo minimo del sistema di gestione informatica dei documenti: registrazione, segnatura di protocollo, classificazione.

D.lgs. 42/2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio

Gli archivi e i documenti delle Università appartengono al demanio culturale e sono soggetti a tutela specifica da parte dello Stato; sono inalienabili.

Le università devono garantire la sicurezza e la conservazione dei beni culturali di loro appartenenza; l'archivio deve essere ordinato e conservato nella sua organicità.

Lo scarto dei documenti è soggetto ad autorizzazione da parte della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica di riferimento.



D.lgs. 82/2005 Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)

Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD), contenuto nel D.lgs. n. 82/2005 è il testo di riferimento per quanto riguarda l'informatizzazione dei sistemi documentari, è stato aggiornato per assicurare la conformità al Regolamento eIDAS.

Tra i vari aspetti trattati stabilisce che:

- le pubbliche amministrazioni formano gli **originali dei propri documenti** con mezzi **informatici** (art. 40);
- **chiunque** ha il diritto di **usare**, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti del CAD nei rapporti con i soggetti di cui all'art. 2, comma 2², anche ai fini dell'esercizio del diritto di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo (art. 3);
- **chiunque** ha il diritto di **fruire** dei servizi erogati dai soggetti di cui all'art. 2, c.2, in forma digitale e in modo integrato, tramite gli strumenti telematici...(art. 7, c.1).

Determinazione AgID n. 407/2020 Linee guida per la formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici

Rappresenta la sintesi e la sistematizzazione della normativa previgente, prevede 6 allegati aggiornati periodicamente: glossario dei termini e degli acronimi, formati di file e riversamento, certificazione di processo, Standard e specifiche tecniche, metadati, comunicazioni tra AOO di documenti amministrativi protocollati.

Sottolinea l'importanza di una corretta gestione dei documenti sin dalla fase di formazione e definisce le funzioni, le attività e gli strumenti fondamentali che riguardano la gestione documentale (classificazione, formazione dei fascicoli e delle serie, repertoriazione, selezione, piano di classificazione, piano delle aggregazioni documentali informatiche, piano di conservazione).

B. contesto europeo

Regolamento UE 910/2014 electronic IDentification Authentication and Signature - eIDAS

Istituisce un quadro giuridico europeo per servizi quali le firme elettroniche, i sigilli elettronici, le validazioni temporali elettroniche, i documenti elettronici, i servizi elettronici di recapito certificato.

² art. 2, c.2, il CAD si applica:

- a) alle PA di cui all'art. 1, c.2 del D.lgs. 165/2001, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.
- b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse;
- c) alle società a controllo pubblico, escluse quelle quotate che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b).



Regolamento UE 679/2019 General Data Protection Regulation -GDPR

Regolamento europeo relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento e alla libera circolazione dei dati personali con ricadute anche rispetto alla gestione informatica dei documenti.



Il documento informatico, gli allegati, le copie

I documenti sono lo strumento con cui vengono veicolate informazioni e dati tra le persone all'interno degli enti. Gestire e governare i documenti consente di regolare il flusso informativo di un ente.

Di seguito alcune definizioni di “documento”:

documento in generale: la registrazione in qualsiasi formato di atti, fatti, stati, dati, fissati su un supporto in modo stabile

documento informatico: la registrazione in formato elettronico di atti, fatti, o dati giuridicamente rilevanti

documento amministrativo informatico: ogni rappresentazione, grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni, o, comunque, da queste ultime utilizzati ai fini dell'attività amministrativa

Ci sono **diversi modi in cui un documento informatico può essere creato o acquisito:**

- può essere creato con strumenti software o servizi cloud (ad esempio utilizzando i programmi Office: word, excel, etc.);
- può essere acquisito per via telematica (ad esempio via mail o PEC) o da un supporto informatico (chiavetta USB);
- può essere la copia informatica di un documento analogico, ottenuta tramite scansione o fotografia;
- può essere la memorizzazione su supporto informatico delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici (ad esempio la fattura elettronica, estrazioni da CSA/U-Gov/Titulus);
- può essere la memorizzazione su supporto informatico delle informazioni risultanti da moduli o formulari telematici (ad esempio moduli per la richiesta di servizi da parte del personale o degli studenti, questionari di gradimento ecc.).

Gli **elementi costitutivi del documento informatico** rispondono alle domande **chi, a chi, cosa, quando:**

- **chi:** carta intestata e sottoscrizione. Individua l'ente/ufficio di competenza che emette il documento, chi lo sottoscrive e con quale qualifica;
- **a chi:** destinatari e destinatari in copia conoscenza;
- **cosa:** testo del documento, comprensivo di oggetto, premessa, dispositivo, dichiarazione degli allegati;
- **quando:** data certa - registrazione di protocollo.



Gli allegati

Il documento si compone del **documento principale** e degli **eventuali allegati** che, anche se rappresentati da file separati, ne sono parte integrante. Gli allegati svolgono funzione di prova, chiarimento, integrazione di notizie, memoria. Devono essere citati nel documento principale, vanno **descritti** e caricati in fase di protocollazione o repertoriazione su Titulus e infine fascicolati unitamente al documento principale.



Alcune indicazioni operative da seguire quando si protocollano documenti in partenza che presentano allegati:

- la nota di trasmissione va sempre redatta. Non è possibile inviare solo gli allegati;
- nei casi di allegati numerosi non è possibile utilizzare link Drive o link ad altro repository;
- è possibile utilizzare archivi compressi (formato .zip o .rar) ma in questo caso la stampigliatura di protocollo (la stringa in rosso con i dati di protocollo) non sarà visibile sui singoli file contenuti nell'archivio compresso;
- non si possono inserire in archivi compressi ulteriori file compressi ma solo file singoli;
- il valore soglia per l'invio di allegati da trasmettere via PEC è di 30 MB. Per diminuire il "peso" si invita ad utilizzare la firma digitale e non la firma autografa scansionata, ridurre le dimensioni dei file laddove possibile, procedere con invii multipli suddividendo gli allegati.



Le copie

La copia informatica di un documento cartaceo

Un documento in originale cartaceo con firma autografa può essere scansionato o fotografato e dare vita ad una copia informatica con contenuto e forma identici all'originale cartaceo. Per sostituire ad ogni effetto di legge l'originale cartaceo però deve riportare la dichiarazione di conformità all'originale, certificata da un notaio o da un pubblico ufficiale autorizzato. Solo in questo caso l'originale cartaceo può essere eliminato.

In assenza della dichiarazione di conformità la copia informatica può essere utilizzata a fini operativi ma l'unico originale rimane il documento cartaceo.

La copia cartacea di un documento informatico

Stampando un documento informatico si ottiene una copia cartacea che ha la stessa efficacia probatoria dell'originale da cui è tratta se la conformità all'originale è attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato.

Nel caso in cui un documento informatico sia stampato e poi firmato con firma olografa e successivamente scansionato, il documento originale è quello cartaceo che reca la firma mentre la scansione informatica è solo una copia senza valore agli effetti di legge e ai fini della conservazione.

Analogamente la stampa e la scansione di un documento informatico firmato con una o più firme digitali non ha alcun valore agli effetti di legge.



La firma digitale

L'apposizione della firma su un documento rappresenta un momento fondamentale: attesta la validità, la veridicità e la paternità di un documento, atto o, in generale, qualunque file di dati.

La firma digitale è un tipo particolare di firma elettronica qualificata: si basa su un certificato che identifica il firmatario in modo manifesto e univoco, è creata tramite un dispositivo sicuro di cui il firmatario ha il pieno controllo, è collegata ai dati cui si riferisce in modo da consentire di identificare ogni successiva modifica di quei dati. La sua validità è pari a quella autografa: è opponibile a terzi fino a querela di falso.

Altri tipi di firma elettronica sono:

firma elettronica semplice: dati in forma elettronica acclusi oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici e utilizzati dal firmatario per firmare, ad esempio la firma inviata tramite posta elettronica. È considerata una firma "leggera" e la sua valenza probatoria è liberamente valutabile dal giudice

firma elettronica avanzata: deve soddisfare i requisiti di cui all'art. 26 del Regolamento eIDAS. La firma grafometrica è un tipo di firma elettronica avanzata

Per produrre documenti informatici validi **occorre utilizzare la firma digitale.**



Alcune indicazioni operative da seguire rispetto alla firma digitale:

- un documento firmato non deve essere modificato dopo l'apposizione della firma per evitare di invalidare la stessa (non è possibile unire il file firmato con altri file - ad es. decreti con impegno di spesa)- non dividere il file, non eliminare o estrarre pagine, non riordinare pagine);
- nel caso di documenti pdf si consiglia sempre l'uso della firma PAdES;
- se gli allegati sono file distinti dal documento principale e richiedono una firma, occorre firmarli separatamente;
- in caso di documenti firmati digitalmente non ha più senso l'atto di siglare le varie pagine di un documento poiché la firma digitale agisce sul file nel suo complesso;



- se lo stesso documento deve essere firmato da più soggetti, tutti con firma digitale, si consiglia di utilizzare, per le firme successive, la stessa tipologia utilizzata dal primo firmatario (tutte firme PAdES o tutte firme CAdES);
- per i documenti con firma ibrida (autografa + digitale) la firma digitale deve essere l'ultima apposta poiché chiude il documento in forma immutabile



I formati e la conservazione

L'archivio rappresenta un *unicum* e prevede una fase di produzione, una fase di gestione e una fase di conservazione. Queste fasi sono strettamente correlate e dalla corretta produzione di un documento discende la possibilità di gestirlo correttamente e di conservarlo nel tempo. L'avvento del digitale pone problemi nuovi in ordine alla conservazione per via della natura dinamica e della fragilità dei documenti informatici, dell'obsolescenza tecnologica legata a formati, supporti ecc. D'altra parte **occorre garantire nel tempo il mantenimento della validità giuridica dei documenti, garantendo la fruizione e la disponibilità delle informazioni a supporto dell'attività amministrativa.**

I documenti informatici devono essere mantenuti nel tempo garantendo: autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità.

La scelta del formato da utilizzare nella redazione di un documento rappresenta perciò un passaggio cruciale.

Quali sono gli aspetti da privilegiare nella scelta dei formati?

- formati che garantiscono un buon grado di interoperabilità con la pubblica amministrazione e con i privati
- formati aperti, non proprietari, standard *de iure*, estendibili, parlanti, completamente robusti, indipendenti dal dispositivo.

L'allegato 2 alle Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici contiene l'elenco dei formati che presentano queste caratteristiche.

Per il dettaglio dell'elenco dei formati che sono compatibili con una conservazione a norma, si rimanda alla [circolare "Formati ammessi per la conservazione"](#).

Per praticità si elencano di seguito i più comuni:

| | | | | |
|-----------------------------------|-------|------|-----|------|
| documenti testuali | PDF/A | docx | odt | |
| fogli di calcolo | xlsx | ods | | |
| presentazioni multimediali | pptx | ppsx | | |
| immagini | jpeg | jpg | png | tiff |
| archivi compressi | zip | 7z | | |
| ipertesti | html | xml | | |



Per quanto riguarda la **conservazione dei documenti informatici**, l'invio in conservazione avviene sempre ed esclusivamente a partire dal sistema di gestione documentale Titulus e quindi esclusivamente per i documenti in esso registrati. Tali documenti vengono copiati periodicamente da Titulus al sistema di conservazione «Conserva» di Cineca, in modo automatico sulla base di alcune policy definite a monte da Sapienza; non occorre quindi nessuna operazione manuale da parte dei colleghi responsabili dei documenti.

I documenti rimangono visibili e ricercabili in Titulus anche dopo l'invio in conservazione.



Lo scarto documentale

Per scarto documentale si intende l'attività di distruzione della documentazione che ha esaurito le sue funzioni giuridico probatorie e che non riveste interesse ai fini della ricerca storica.

Gli **archivi delle Università sono considerati beni culturali** e sono soggetti a tutela specifica da parte dello Stato; le richieste di scarto vanno quindi preliminarmente sottoposte al nulla osta della Soprintendenza archivistica e bibliografica di riferimento territoriale.

Eliminare o distruggere un documento senza autorizzazione costituisce un reato, punito dall'art. 490 del Codice penale.

La normativa di riferimento è costituita dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.lgs. 41/2004), dal Regolamento di semplificazione dei procedimenti di costituzione e rinnovo delle Commissioni di sorveglianza sugli archivi e per lo scarto dei documenti degli uffici dello Stato (D.P.R. 8 gennaio 2001, n. 37), dal TUDA (D.P.R. 445/2000), dal CAD (D.lgs. 82/2005).

Ma perché è necessario scartare? Innanzitutto per alleggerire l'archivio, quindi per sfolire la documentazione destinata alla conservazione permanente. Non si tratta di un obbligo ma di una necessità per mantenere un buon livello di gestione documentale.

Lo strumento di riferimento per eseguire correttamente le operazioni di selezione per la conservazione e lo scarto documentale è il [Piano di conservazione](#) che contiene i tempi di conservazione relativi alle diverse tipologie documentarie. Il termine di conservazione decorre dalla data dell'ultimo documento che esaurisce la trattazione dell'affare, ovvero l'ultimo documento che compone il fascicolo.

È importante ricordare però che il Piano di conservazione non va applicato in maniera acritica; si tratta di saper interpretare, sulla base delle indicazioni ivi riportate, le specificità del contenuto e delle relazioni tra i documenti, del contesto amministrativo considerando le eventuali lacune documentarie che si potrebbero creare attuando lo scarto.

Le attività di scarto vanno programmate con cadenza almeno annuale.



Iter procedimentale da seguire per lo scarto:

- redigere la richiesta di autorizzazione allo scarto completa dell'elenco dei documenti, secondo lo schema allegato e invio, a mezzo PEC, alla Soprintendenza archivistica e bibliografica del Lazio e, per conoscenza al Settore Protocollo, gestione e conservazione documentale;
- ricevere autorizzazione da parte della Soprintendenza archivistica e bibliografica del Lazio;
- conferire un servizio di trasporto e distruzione della documentazione a una ditta specializzata che rilasci opportuna dichiarazione di distruzione avvenuta;
- inviare la dichiarazione di distruzione avvenuta alla Soprintendenza archivistica e bibliografica del Lazio.

I documenti che si possono eliminare senza autorizzazione della Soprintendenza sono: documentazione strumentale e transitoria che esaurisce la sua funzione con la conclusione del procedimento, dell'attività o dell'affare (appunti, promemoria, copie di normativa e documentazione di carattere generale), moduli in bianco, Gazzette Ufficiali, i B.U.R., le riviste, i quotidiani e similari, in quanto non costituiscono documentazione amministrativa.



Il versamento in Archivio storico

Le tipologie documentarie per le quali il Piano di conservazione prevede la conservazione illimitata, trascorsi 30 anni dalla chiusura dell'affare e completate le attività di sfoltimento, possono essere versate all'Archivio storico.



La procedura per il versamento in Archivio storico è la seguente:

- richiesta di intervento al responsabile dell'Archivio storico al seguente indirizzo mail: settorearchivistorico@uniroma1.it
- sopralluogo del responsabile dell'Archivio storico alla documentazione da versare per verificarne lo stato e concordare le modalità di versamento;
- redazione dell'elenco di versamento;
- trasferimento fisico della documentazione.