

PROTOCOLLO INFORMATICO ED OBBLIGHI CONSERVAZIONE

La documentazione ricevuta e prodotta dalle amministrazioni produce un flusso (documentale) che richiede di essere gestito ed organizzato attraverso una serie di specifiche operazioni quali ad esempio: la corretta registrazione di protocollo, l'assegnazione, la classificazione, la fascicolazione. Con l'avvento dei documenti informatici e della cd. dematerializzazione è emersa ed è stata normata l'esigenza di dotarsi di un protocollo informatico ovvero di un sistema in grado di gestire ed organizzare i flussi documentali non cartacei. Nella pratica, se una richiesta all'ente pubblico veniva prima svolta con domanda su supporto cartaceo e protocollata mediante timbro, assegnazione numero ed annotazione in registri parimenti cartacei, oggi, a fronte di istanze via posta elettronica o fatture elettroniche, è necessario poter compiere le stesse operazioni sui documenti informatici. Da qui gli obblighi relativi all'adozione di un protocollo informatico (di cui si dirà appresso) per la gestione di tali flussi documentali e gli obblighi relativi al rispetto di precise regole tecniche volte a garantire: accesso, conservazione ed archiviazione della documentazione.

L'11 ottobre 2015 scade il termine ultimo entro il quale le Pubbliche Amministrazioni devono adeguare i loro sistemi di gestione documentale alle Regole tecniche di cui al DPCM 3 dicembre 2013, provvedendo ad aggiornare i propri sistemi di protocollo informatico e a predisporre il Manuale di Gestione Informatica dei Documenti. Questo implica che il Registro giornaliero di protocollo dovrà obbligatoriamente essere generato in modo informatico e trasmesso entro la giornata lavorativa successiva al sistema di conservazione, garantendone l'immodificabilità del contenuto. Inoltre, l'Ente pubblico dovrà pubblicare sul proprio sito web il Manuale di Gestione Informatica dei Documenti adottato, Tale manuale deve esplicitare tutti gli aspetti organizzativi, tecnologici, giuridici e archivistici sottesi alla gestione dei documenti da parte dell'Ente. Il DPCM 3/11/2014 ha ribadito la centralità e l'importanza di tale manuale anche riguardo la successiva fase della conservazione del documento stesso (<http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/gestione-procedimenti-amministrativi/flussi-documentali>).

Ci è stato chiesto se l'Ordine degli Avvocati sia soggetto, tout court, all'applicazione del predetto DPCM 3.12.2013 e quindi alla predetta scadenza. L'ambito di applicazione del DPCM 3 dicembre 2013 coincide con quello del Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 2, comma 2). Di conseguenza, i soggetti interessati sono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi comprese le Scuole di ogni ordine e grado, le Istituzioni educative, le Aziende e le Amministrazioni dello stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità Montane e loro consorzi e associazioni, le Istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio industria artigianato e agricoltura e loro associazioni; tutti gli Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le Aziende e gli Enti del servizio sanitario nazionale.

Come noto, la legge n. 247/2012, all'art. 24, comma 3 ha ribadito la natura dei COA, precisando

“3. Il CNF e gli ordini circondariali sono enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla presente legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Essi sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del Ministro della giustizia”.

E' stato avanzato il dubbio che l'Ordine degli Avvocati non sia, quindi, tenuto all'adozione del protocollo informatico, alle norme sulla conservazione sostitutiva ed alle altre disposizioni regolamentari dettati per le

pubbliche amministrazioni, per via della propria autonomia organizzativa e, a sostegno della tesi, sono state portate quelle interpretazioni (sia dottrinali che giurisprudenziali) che hanno escluso l'applicabilità agli Ordini degli Avvocati di alcune norme dettate per le amministrazioni pubbliche (si pensi al D.Lgs. 33/2013 che detta obblighi in materia di trasparenza o all'esclusione dell'assoggettabilità al controllo della Corte dei Conti in quanto enti pubblici economici che non percepiscono finanziamenti pubblici).

Invero, nel caso di specie, la questione principale ruota attorno alla formazione, alla gestione, alla validità, all'archiviazione ed alla conservazione del "documento informatico". Laddove l'Ordine degli Avvocati agisce od interagisce con documenti "protocollati", questi soggiacciono senza dubbio a tutte le regole dettate in tema di dematerializzazione e codice dell'amministrazione digitale. In particolare, per quanto riguarda il protocollo informatico, i riferimenti normativi da prendere in considerazione sono il DPR 428/1998, il DPCM 31 ottobre 2000 ed il DPCM 3 dicembre 2013. Un "assaggio" in tal senso lo si è avuto a marzo di quest'anno con l'obbligatorietà della fattura elettronica per le pubbliche amministrazioni, cui era già connesso, per esempio, l'obbligo di conservazione sostitutiva ovvero di un trattamento particolare sia in fase di produzione che di conservazione di quello specifico documento informatico.

Un ulteriore scadenza è data dal DPCM 13/11/2014 (*Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005*). (GU Serie Generale n.8 del 12-1-2015), in vigore dall'11 febbraio 2015, che obbliga le pubbliche amministrazioni, **entro l'11 Agosto 2016**, a produrre gli originali dei propri documenti in formato digitale, fissando i criteri cui il documento dovrà uniformarsi per essere pienamente valido. Una eventuale riorganizzazione della gestione documentale da parte degli uffici dell'Ordine dovrà prevedere la progressiva riduzione dei supporti cartacei e come affrontare il periodo di transizione nel quale coesisteranno contemporaneamente documenti cartacei e digitali.

Tornando al DPCM 3 dicembre 2013 ed alla scadenza dell'11 ottobre p.v., i principali obblighi riguardano:

- l'introduzione della figura del coordinatore della gestione documentale in caso di PA con più aree organizzative,
- la revisione del contenuto del manuale di gestione del protocollo informatico per una più esauriente descrizione dei processi,
- la pubblicazione del manuale sul sito istituzionale della PA,
- il superamento delle funzionalità minime di protocollo informatico,
- la conservazione a norma giornaliera del registro di protocollo,
- la modifica delle informazioni contenute nel formato della segnatura di protocollo con l'introduzione del codice del registro di protocollo,
- l'utilizzo obbligatorio del codice IPA della PA, della denominazione della PA presente sull'anagrafe tributaria nel registro di protocollo e nella segnatura di protocollo,
- la disciplina dell'uso della PEC e della cooperazione applicativa quali unici strumenti per la trasmissione di documenti informatici tra sistemi di protocollo,
- la generazione dell'impronta per ogni documento informatico.

Ove non ne sia già dotato, l'Ordine potrà dotarsi di un software per la gestione documentale che sia conforme anche alle regole tecniche inerenti il protocollo informatico, mentre per quanto attiene alla

conservazione, l'art. 44 comma 1-ter del CAD prevede la **possibilità per il responsabile della conservazione di chiedere la conservazione dei documenti informatici o la certificazione della conformità del relativo processo di conservazione** a quanto stabilito dall'articolo 43 del CAD e dalle regole tecniche ivi previste, **ad altri soggetti, pubblici o privati**, che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici e di certificazione dei processi anche per conto terzi, **a patto che siano iscritti nell'albo dei conservatori tenuto da Agid.**

Si osserva da ultimo che i processi di dematerializzazione richiedono una vera e propria riorganizzazione funzionale che consenta il controllo sulla corretta formazione del documento e il governo di tutto il flusso documentale, dalla ricezione/produzione sino alla sua conservazione. La riorganizzazione si estrinseca con la nomina del responsabile della conservazione dei documenti informatici (che dovrà operare in sinergia con le figure del responsabile del trattamento dei dati personali e del responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico) e con la redazione del Manuale che dovrà illustrare dettagliatamente l'organizzazione, i soggetti coinvolti e i ruoli svolti dagli stessi, il modello di funzionamento, la descrizione del processo, la descrizione delle architetture e delle infrastrutture utilizzate, le misure di sicurezza adottate ed ogni altra informazione utile alla gestione ed alla verifica del funzionamento del sistema di conservazione.