

POÎESIS



*Collana di studi e ricerche sull'eGovernment
Sezione Politica e Istituzioni*

Marco Giannotta, Emanuele Solombrino
(a cura di)

LE ISTITUZIONI INTELLIGENTI
NEI PROCESSI MULTILIVELLO
DELL'AGENDA DIGITALE

Scritti di:

Virgina Albanese
Claudia Bellini
Bianca Bronzino
Giovanni Paolo Candela
Romina Cataldo
Francesco Di Noia
Graziano Garrisi
Maria Giannelli
Marco Giannotta
Olard Hasani
Mariaconcetta Mangia
Gioia Marianna
Anna Miglietta
Anna Paola Paiano
Roberto Schimera
Emanuele Solombrino
Lara Valente

Marco Giannotta, Emanuele Solombrino (a cura di)
Le istituzioni intelligenti nei processi multilivello dell'agenda digitale
Copyright © 2017 Tangram Edizioni Scientifiche Trento
Gruppo Editoriale Tangram Srl
Via Verdi, 9/A – 38122 Trento
www.edizioni-tangram.it – info@edizioni-tangram.it

Prima edizione: settembre 2017, *Printed in EU*
ISBN 978-88-6458-158-3

POÏESIS – *Collana di studi e ricerche sull'eGovernment* – NIC 10
Collana promossa e curata dal Laboratorio di ricerca sull'eGovernment – Politica, diritto e tecnologie per il governo delle organizzazioni complesse – Dipartimento DSSSU, Università del Salento

DIREZIONE

Gianpasquale Preite, Marco Mancarella, André Ramos Tavares

COMITATO SCIENTIFICO

Michele De Benedetto, Primario Emerito ASL Lecce
Ioannis Ganas, Technological Educational Institute of Epirus
Giuseppe Gioffredi, Università del Salento
Vitantonio Gioia, Università del Salento
Donato A. Limone, Università Telma “La Sapienza” di Roma
Mariano Longo, Università del Salento
Michele Maffia, Università del Salento
Marco Mancarella, Università del Salento
Fabricio Muraro Novais, Faculdade Autónoma de São Paulo
Josep Cañabate Pérez, Universitat Autònoma de Barcelona
Fabio Pollice, Università del Salento
Mauro Pollini, Università del Salento
Gianpasquale Preite, Università del Salento
Mario Sirimarco, Università degli Studi di Teramo
Luigi Spedicato, Università del Salento
André Ramos Tavares, Pontificia Universidade Católica de São Paulo
Ughetta Vergari, Università del Salento

REDAZIONE E SEZIONI

eGovernment e Ricerca sociale: P. Luigi Di Viggiano (responsabile), Giuseppe Gaballo, Luca Caputo
Politica e Istituzioni: Anna Rita Gabellone (responsabile), Rossella Bufano, Luana Conte

Anche se la responsabilità dei capitoli presenti nel volume è da attribuirsi ai rispettivi autori, lo studio è il risultato di una piena integrazione e condivisione delle riflessioni e della ricerca illustrata.

Stampa su carta ecologica proveniente da zone in silvicoltura, totalmente priva di cloro.
Non contiene sbiancanti ottici, è acid free con riserva alcalina.

SOMMARIO

Prefazione <i>Adriana Agrimi</i>	9
Dalla carta al file, la cornice della Scuola Digitale <i>G. Marianna</i>	11
La Conservazione documentale digitale negli istituti scolastici <i>M. Giannelli</i>	25
La nuova figura dell'animatore digitale nella scuola <i>E. Solombrino</i>	35
Formazione degli insegnanti nei processi di innovazione e digitalizzazione della scuola <i>C. Bellini</i>	49
Comunicazione e Trasparenza in una prospettiva "smart". L'esperienza dell'Univeristà del Salento <i>M. Mangia</i>	63
Evoluzione organizzativa degli apparati pubblici. Dal sistema burocratico all'amministrazione "smart"	79
Lavoro pubblico e digitalizzazione della PA: brevi note a margine delle recenti modifiche e integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale <i>F. Di Noia</i>	93
Internet e Sanità al servizio dell'utente: gli strumenti elettronici di gestione dei flussi informativi <i>G. P. Candela</i>	107
La protezione dei dati nella Sanità e impatto del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR 679/2016) <i>G. Garrisi</i>	125
Continuità e simmetria degli strumenti di comunicazione tra istituzioni, operatori privati, cittadini residenti e temporanei <i>B. Bronzino</i>	139

Digital Corporate Storytelling: l'organizzazione dal di dentro <i>L. Valente</i>	149
Le politiche di e-Government nel percorso dell'Unione Europea per la costruzione dell'Agenda Digitale <i>Roberto Schimera</i>	183
L'Agenda Digitale in una prospettiva multilivello. Il caso "Regione Puglia" <i>M. Giannotta</i>	197
Digital Storytelling e Territorio <i>L. Valente, A. P. Paiano, V. E. Albanese</i>	229
Le dinamiche digitali della Strategia Europa 2020: l'esempio di un paese candidato, l'Albania <i>O. Hasani</i>	247
Fruizione digitale dei beni culturali e digitalizzazione della cultura dell'UE <i>R. Cataldo</i>	257

LE ISTITUZIONI INTELLIGENTI
NEI PROCESSI MULTILIVELLO
DELL'AGENDA DIGITALE

PREFAZIONE

Adriana Agrimi

La crescita guidata dall'innovazione non è più la prerogativa dei soli paesi ad alto reddito. Quelli in via di sviluppo, infatti, tendono sempre più a disegnare politiche finalizzate ad aumentare la propria capacità di innovazione. Relativamente al contesto europeo, i tre principali documenti, Politica di Coesione 2014-2020 della Comunità Europea, l'Agenda digitale per l'Europa – ossia la prima delle sette iniziative principali stabilite nell'ambito della strategia “Europa 2020” per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva – e l'agenda Urbana Europea, affrontano la questione del futuro sviluppo delle città europee da diversi punti di vista, rispettivamente: la coesione sociale, le TIC e la dimensione urbana. La diffusione sempre maggiore di agende digitali nazionali evidenzia la crescente consapevolezza del fatto che un'efficace “Internet *policy making*” dipende da una serie di politiche coerenti, sviluppate in stretta collaborazione con tutte le parti interessate, che si basano sui punti di forza del paese di riferimento e sfruttano la natura aperta, decentrata e scalabile di Internet (OCSE, 2011), allo scopo di affrontare con strategie e strumenti adeguati sfide globali quali la *governance* su Internet, il cambiamento climatico e la cooperazione allo sviluppo. Motivo per il quale, a seconda delle esigenze percepite dai singoli paesi, le politiche dell'innovazione hanno assunto forme diverse, così come diverso è stato il loro impatto socio-economico, persino in paesi con livelli di sviluppo analoghi.

E proprio questa differenza induce a riflettere su una serie di domande alle quali questo testo intende rispondere, tra cui: In quale misura gli ideatori di innovazione progettano e implementano politiche e pratiche di innovazione efficaci? In che modo formulare strategie multi-livello, tematiche e di governo per evitare duplicazioni e dispersione di risorse? Come sviluppare meccanismi di monitoraggio e valutazione adeguati a diversi livelli di *governance* e attori? Questa riflessione intende fornire una nuova chiave di lettura sul modo in cui i meccanismi istituzionali governano i processi di innovazione di un territorio e forniscono gli incentivi per l'interazione tra gli attori inte-

ressati, aspetti che a tutt'oggi rimangono in gran parte inesplorati della ricerca scientifica.

Dunque il volume curato da Marco Giannotta ed Emanuele Solombrino e un nutrito team (Maria Giannelli, Gioia Marianna, Olard Hasani, Bianca Bronzino, Romina Cataldo, Lara Valente, Anna Paola Paiano, Valentina Erminia Albanese, Claudia Bellini, Francesco Di Noia, Mariaconcetta Mangia, Giovanni Candela, Anna Miglietta, Graziano Garrisi) si propone come un concreto e valido contributo socio-culturale nonché scientifico nella discussione in tema di informatica giuridica e materie a essa connesse.

DALLA CARTA AL FILE, LA CORNICE DELLA SCUOLA DIGITALE

G. Marianna

PERCORSI ED EVOLUZIONE NELLA PA

La digitalizzazione dell'amministrazione pubblica italiana prende avvio con la stagione riformatrice del 1990, che tende appunto a trasparentare¹, informatizzare², snellire e semplificare l'azione amministrativa³. Dal 1997, anno in cui vengono emanate le tre Leggi Bassanini, le operazioni riguardanti le attività di produzione, immissione, conservazione, riproduzione e trasmissione di dati e documenti ivi compresa l'emanazione degli atti amministrativi, con sistemi informatici e telematici, diventavano validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge.

Nel 1998, con il DPR n. 428/98, è stato introdotto il protocollo informatico e sono stati stabiliti i criteri con i quali le pubbliche amministrazioni devono gestire il documento informatico in ogni fase del procedimento. Affinché tali processi potessero costituire una reale alternativa alla tradizionale operatività manuale era tuttavia necessario che il documento informatico presentasse le stesse caratteristiche di sicurezza e affidabilità rinvenibili nel documento cartaceo⁴. Di conseguenza si rese necessario un riordino complessivo della disciplina, introdotto dal DPR 445/2000, «*testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*»⁵.

Con l'utilizzo sempre più massiccio delle ICT, *Information and Communication Technologies*, all'interno della Pubblica Amministrazione e il conseguente avvio di un ciclo di vita documentale quasi totalmente digitalizzato,

¹ Legge n. 241 del 7 agosto 1990 in materia di «*procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi*».

² D. Lgs. 12 febbraio 1993 n. 39, decreto che introduce i sistemi informatizzati all'interno delle pubbliche amministrazioni.

³ Legge n. 549 del 15 marzo 1995 c.d. legge Bassanini (dal nome del ministro proponente) che stabiliva per mezzo delle nuove tecnologie la semplificazione degli adempimenti burocratici e il cambiamento radicale nella gestione dei documenti amministrativi nelle varie fasi.

⁴ Cfr. G. ZICCARDI, *Informatica giuridica. Manuale breve*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 143.

⁵ Cfr. G. ROGNETTA, *L'archiviazione ottica dei documenti. Profili giuridici della conservazione digitale dei documenti*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 91.

la facilità di trasmissione, condivisione o diffusione di quel documento ha accresciuto il bisogno di rivedere anche la tematica sul diritto alla riservatezza e alla privacy. Il legislatore ha pertanto emanato con D. Lgs n. 196 del 30 giugno 2003 il Codice in materia di protezione dei dati personali. È in questo contesto che si è assistito all'emergere di un nuovo diritto, finora costituzionalmente garantito solo alla persona (*habeas corpus*), esteso ora anche alla sua dimensione digitale (*habeas data*)⁶.

Infine, per unificare e uniformare l'intera materia è stato adottato con D. Lgs 82/2005 il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD). L'emanazione del CAD ha inaugurato una nuova stagione legislativa nel settore pubblico che ha portato attraverso l'emanazione di altri provvedimenti allo sviluppo dei primi sistemi di gestione documentale totalmente digitalizzati⁷. Nel corso degli anni il CAD è stato modificato più volte, l'ultimo intervento si è avuto con la riforma a opera del D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 179 (pubblicato in G.U. n. 214, del 13/09/2016) che ha introdotto modifiche necessarie per coordinare il CAD alle disposizioni previste dal regolamento eIDAS⁸ (Reg. UE 910/2014) entrato in vigore nel luglio 2016⁹.

L'AGENDA DIGITALE

Per la crescita dell'Europa ogni singolo Stato membro ha elaborato una propria strategia nazionale individuando priorità e modalità di intervento nonché un elenco dettagliato di azioni che, sulla base degli indicatori e delle indicazioni previste in sede comunitaria, devono essere realizzate entro il 2020. Per raggiungere gli obiettivi previsti dalla Strategia Europa 2020 sono state individuate sette iniziative, il cui elemento nevralgico per la riuscita del processo è stata l'Agenda digitale: una politica pubblica, presentata dalla Commissione Europea nel 2010, che ha individuato nel digitale e nelle ITC un fattore di innovazione congiunto dei processi economici, sociali, istituzionali e amministrativi¹⁰. L'Italia con D. Lgs. 18 ottobre 2012, n. 179 «*Ulteriori*

⁶ Cfr. M. SITIMARCO, *Problemi e prospettive dell'informatica giuridici*, in G. PREITE (a cura di), "Habeas data tra sicurezza e privacy: quale politica per i nuovi diritti?", Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2010, pp. 279-304.

⁷ <http://www.forumpa.it/pa-digitale/il-documento-informatico-ha-finalmente-le-sue-regole-e-adesso-vanno-rispettate>.

⁸ eIDAS – *electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market*

⁹ <http://www.diricco.it/le-novita-della-riforma-cad-2016/>.

¹⁰ Cfr. A. CASU, *Fare meglio con meno. Nudge per l'amministrazione digitale*, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 11-12.

misure urgenti per la Crescita del Paese» (c.d. provvedimento *Crescita 2.0.*) ha istituito la sua agenda Digitale (ADI). L'ADI prevede lo sviluppo della banda larga e ultralarga, *smart communities/cities*, *open data*, *cloud computing* ed *e-government*. I principali interventi sono nei settori: istruzione digitale, sanità digitale, giustizia digitale, pagamenti elettronici e in altri settori ritenuti vitali e imprescindibili per una crescita digitale¹¹.

Perfettamente in sintonia con i Programmi Quadro dell'Unione Europea e con quelli dell'agenda digitale è il Cad. Il codice all'art. 2 afferma che “lo stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano e agiscono a tal fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”. In questo modo il cittadino e le sue esigenze diventano il perno su cui viene costruita e calibrata l'azione amministrativa¹².

Nonostante le difficoltà e le resistenze anche di carattere culturale la pubblica amministrazione sta imboccando la strada che obbligatoriamente la condurrà allo *switch off* dell'opzione analogica e all'attuazione del principio *digital first* (innanzitutto digitale). Il quadro normative e gli strumenti adatti sono ormai approvati e operative, occorre ora compiere un ulteriore sforzo affinché si costruisca un adeguato *background* culturale: le amministrazioni digitali prima di essere un insieme di tecnologie sono innanzitutto un nuovo modello amministrativo in cui le risorse umane rappresentano a vari livelli, dirigenziali ed esecutivi, il riferimento irrinunciabile per cogliere le opportunità che da essa ne conseguono¹³.

DIGITAL DIVIDE

Fino a qualche anno fa il tema delle competenze digitali e del *digital divide* è stato affrontato in modo non sistemico per la mancanza di linee strategiche. Negli ultimi anni tuttavia, attraverso l'adozione dall'Agenda Digitale Italiana e il coinvolgimento del Ministero dell'Istruzione, dei fornitori di tecnologia ed degli enti di ricerca, sono state attivate alcune iniziative volte ad accele-

¹¹ Cfr. D. CORTESI, *E-government e agenda digitale*, in M. MEGALE (a cura di), “Ict e diritto nella società dell'informazione”, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 164-165.

¹² <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/09/13/16G00192/sg>.

¹³ P. L. DI VIGGIANO (a cura di), *L'agenda digitale: profilo d'informatica giuridici*, in P. L. DI VIGGIANO (a cura di), “La costruzione dell'Agenda Digitale”, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2015, pp. 25-26.

rare i processi d'innovazione del sistema dell'istruzione, agendo sia sul fronte immateriale con investimenti per l'accrescimento delle competenze digitali, sia sul fronte materiale grazie a investimenti infrastrutturali mirati¹⁴.

Nonostante questo sforzo il *digital divide* italiano risulta ancora molto forte. Dall'analisi degli ultimi dati resi disponibili dal *Digital Agenda Scoreboard* emerge un quadro in cui si evidenzia un'estrema debolezza nell'utilizzo dei servizi in rete da parte di cittadini e imprese. Il divario che separa l'Italia dagli altri paesi europei non è solamente tecnologico o infrastrutturale ma legato in gran parte alla scarsa propensione all'utilizzo delle tecnologie e alle scarse competenze digitali: gli italiani che utilizzano internet sono il 56% contro una media europea pari al 72%; per converso gli italiani che non hanno mai utilizzato internet sono il 34% contro il 21% medio europeo; i cittadini italiani che hanno utilizzato i servizi di *e-government* sono pari a circa il 21% rispetto al 42% medio europeo e coloro che hanno inviato alla pubblica amministrazione moduli compilati online sono poco più del 10% contro il 21% europeo; infine, tra gli italiani che utilizzano gli strumenti digitali il 21% possiede un livello di *skills* ICT basso e il 40% nessuna competenza¹⁵. Occorre tuttavia sottolineare come, nonostante queste difficoltà e il forte gap rispetto agli altri paesi dell'eurozona, l'Italia, anche grazie all'Agenda Digitale, sta colmando quell divario: a marzo 2016 le linee *broadband* hanno raggiunto 15,1 milioni di *line*, con un aumento su base annua di 580 mila unità, superiore alla crescita osservata tra marzo 2015 e marzo 2014 (+380 mila unità)¹⁶.

La strada per raggiungere i nostri competitor europei è ancora lunga e necessita di interventi di medio-lungo periodo in grado di incrementare la cultura, la formazione e le competenze digitali dei cittadini italiani e occorre necessariamente ripensare il mondo del digitale come un investimento per rilanciare l'economia e il capitale umano¹⁷.

SCUOLA DIGITALE

Il Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR) con l'obiettivo di sviluppare e migliorare le competenze digitali degli studenti e di rendere la tecno-

¹⁴ http://www.monicamontella.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/strategia_italiana_agenda_digitale.pdf.

¹⁵ http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/crescita_digitale_nov_2014.pdf.

¹⁶ <http://www.irpa.eu/documents/dossier-banda-larga-e-ngn/dossier-banda-larga-e-reti-di-nuova-generazione>.

¹⁷ Cfr. P. CRISPIANI, *Complessità e formazione*, in P. CRISPIANI (a cura di), "Il management nella scuola di qualità", Roma, Armando Editore, 2010, pp. 17-19.

logia uno strumento di costruzione per il futuro ha adottato il Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD). Il Piano, discusso per la prima volta nel 2007, è stato realizzato dal Miur nel 2008 e le azioni sono state rinforzate dal Piano *eGov* 2012 (del 2009) e dall'Agenda Digitale Italiana (2012)¹⁸.

A ottobre 2015 il Miur ha presentato un nuovo Piano nazionale per la scuola digitale. Il PNSD è un documento di indirizzo del Miur, finanziato dai Fondi Strutturali Europei (PON Istruzione 2014-2020) e dai fondi della Legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. Buona Scuola), che elenca 35 azioni strategiche per rendere la scuola digitale. Le azioni vanno dal collegamento in banda larga in ogni istituto (connettività nelle scuole) allo sviluppo di competenze digitali degli studenti; dal potenziamento degli strumenti didattici e laboratoriali necessari a migliorare i processi di innovazione delle istituzioni scolastiche alla creazione di un identificativo digitale per ogni studente e docente; dalla creazione di un *curriculum* digitale associato a un profilo digitale che raccoglie tutti i dati del percorso scolastico, delle competenze acquisite e delle eventuali esperienze formative alle pratiche per l'orientamento e l'inserimento nel mondo del lavoro; dall'adozione definitiva del registro elettronico all'uso di strumenti organizzativi e tecnologici per favorire la *governance*; dalla formazione dei docenti verso competenze digitali alla formazione dei direttori dei servizi generali e amministrativi, degli assistenti amministrativi e degli assistenti tecnici per l'innovazione digitale del settore amministrativo; dall'adozione di testi didattici in formato digitale alla creazione di carriere digitali¹⁹.

L'obiettivo è far comprendere la dimensione delle ICT, dei loro diversi linguaggi e supporti tecnici e di utilizzarli per costruire una nuova cultura che sappia integrare le diverse tecnologie al servizio del quotidiano con ricadute economiche, sociali, istituzionali e amministrative estese al territorio²⁰. Il coordinamento delle attività contenute nel PNSD, in sinergia con il Dirigente scolastico e il Direttore servizi generali amministrativi (nell'ambito dell'organico dell'autonomia delle istituzioni scolastiche) è affidato a un "animatore digitale", un docente che avrà il compito di accompagnare la Scuola verso il percorso di digitalizzazione. Il Miur, da settembre 2016, ha inoltre attivato il progetto Scuola in Chiaro per rendere disponibile sul sito del ministero dell'istruzione (portale *open data*) una serie di informazioni riguardanti le istituzioni scolastiche e le azioni delle segreterie: dati relativi all'anagrafe

¹⁸ http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strat_crescita_digit_3marzo_0.pdf.

¹⁹ Cfr. V. CAPUZZA, E. PICOZZA, N. SPIRITO, *La buona scuola: introduzione alla riforma dell'istruzione italiana*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 3-6.

²⁰ P. CRISPIANI, *Il management nella scuola di qualità*, cit.

dell'edilizia scolastica, all'anagrafe degli studenti, iscrizioni *on line*, provvedimenti di incarico di docenza, piani dell'offerta formativa, materiali didattici e le opere autoprodotte dagli istituti scolastici e rilasciati in formato aperto, sono una piccola parte dei dati e delle informazioni che saranno disponibili in chiaro e in formato open sul portale del MIUR²¹. Tra gli obiettivi da realizzare entro il 2018 molto importante risulta l'attuazione dei servizi di *identity provider* per associare un profilo digitale (unico) a ogni studente e docente in coerenza con le politiche di governo sul sistema pubblico d'identità digitale (SPID) per l'accesso ai servizi in rete dall'istituto erogati²².

La scuola ha oggi un ruolo fondamentale nel percorso di digitalizzazione del Paese, avendo la possibilità di consolidare il suo ruolo e connettere cittadini e pubblica amministrazione.

DIGITALIZZAZIONE AMMINISTRATIVA NELLA SCUOLA

La struttura gestionale del singolo istituto fa capo al Dirigente Scolastico (DS) e al Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA). Il Dirigente e il Dsga rappresentano due punti di riferimento indispensabili per gli altri soggetti presenti nella scena scolastica e dalla loro azione combinata deriva la complessa rete organizzativa e operativa dell'istituto.

Il Dsga svolge attività con autonomia operativa e responsabilità diretta ma il fulcro "dell'impresa scuola" è il dirigente scolastico al quale è richiesto di comprendere l'intero contesto e "dirigere" l'organizzazione dell'istituto. In un travagliato periodo di riforme e in un'ottica di amministrazione *paperless office* è compito del Dirigente Scolastico istruire, formare ed educare il personale amministrativo alle azioni di lavoro per la messa in atto del processo di semplificazione e dematerializzazione amministrativa (gestione ottimale del flusso informativo e documentale, trasparenza e snellimento dei processi amministrativi) nonché dotare la segreteria degli strumenti necessari per adempiere alle normative di digitalizzazione²³. Per realizzare questi importanti obiettivi occorre innanzitutto eliminare dalle segreterie i faldoni cartacei e lavorare su *file* e, di conseguenza, un ruolo preminente nel processo è costituito dalla gestione informatizzata di tutte le attività che riguardano

²¹ http://www.istruzione.it/scuola_digitale/allegati/Materiali/pnsd-layout-30.10-WEB.pdf.

²² Cfr. P. OTRANTO, *Internet nell'organizzazione amministrativa: Reti di libertà*, Bari, Cacucci, 2015, pp. 156-158.

²³ Cfr. G. ANGELONI, *La legge 107/2015 sulla "buona scuola"*, in N. SERIO, "Funzioni e responsabilità del dirigente scolastico: Fra tradizione e management", Roma, Armando edizioni, 2015, pp. 122-125.

l'intero ciclo di vita del documento informatico (formazione, protocollazione, firma, trasmissione, conservazione e archiviazione).

La necessità di definire una “nuova” strategia operativa (dalla carta al *file*) ha condotto l'amministrazione scolastica a ripensare e riprogettare numerose attività, prevedendo:

- Formazione dei documenti informatici: i documenti nascono direttamente in digitale (*digital first*) sostituendo il cartaceo. In questa direzione, anche se non ancora obbligatorio, si può ricomprendere l'utilizzo del registro elettronico, cioè un registro che si avvale della stessa funzionalità del registro cartaceo ma lo sostituisce negli automatismi. L'insegnante in possesso di un *tablet* o *pc* può, collegandosi a internet, accedere (indipendentemente dal sistema operativo di cui è dotato il dispositivo) con una *username* e *password* (credenziali fornite dalla segreteria) al registro elettronico e inserire i voti delle prove orali o scritte, le assenze, le uscite e tutte le altre annotazioni. La creazione dei documenti informatici comporta una riduzione di lavoro, un risparmio di spazi (archivi digitali), un risparmio economico (tra il 3% e 5% del PIL) e di risorse che a loro volta sono reinvestite all'interno della scuola per migliorarne ulteriormente i servizi²⁴.
- Adozione del sistema di posta elettronica certificata (PEC): centrale nel processo di digitalizzazione è l'uso della posta elettronica certificata. Le caselle PEC costituiscono l'indirizzo virtuale della scuola per l'espletamento delle attività istituzionali e per quelle connesse all'attuazione delle norme di gestione del protocollo informatico, di gestione documentale e di conservazione.
- Adozione del protocollo informatico: quasi tutta la documentazione che proviene dall'esterno (email, pec, fax²⁵) e dall'interno (sistema gestionale) passa attraverso il protocollo elettronico cioè un *software* impiegato per rubricare cronologicamente e numericamente la corrispondenza in arrivo e in partenza.
- Sottoscrizione elettronica dei documenti informatici: per rendere manifesta e verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico deve essere apposta la firma digitale che attribuisce allo stesso piena validità legale e qualora venisse richiesta la stampa del documento informatico va anche apposto un timbro digitale (circolare n. 62 del 30 apr-

²⁴ Cfr. F. TARTAGLIA, *Estetica della pubblica amministrazione*, Padova, Edizioni Libreria Universitaria.it, 2011, pp. 154-155.

²⁵ I fax cartacei sono stati sostituiti da server fax digitalizzati che si collegano direttamente alla linea telefonica della scuola, i documenti in ingresso e uscita, vengono protocollati in automatico e archiviati su *cloud* insieme alla ricevuta di invio e di entrata.

le 2013. «*Linee guida per il contrassegno generato elettronicamente ai sensi dell'art. 23-ter comma 5 del CAD*»).

- Conservazione sostitutiva e archiviazione dei documenti informatici: per tutti i documenti scolastici la scuola ha l'obbligo di conservazione digitale. Dopo l'acquisizione del documento il *file* viene protocollato, firmato e/o timbrato e conservato digitalmente. La valenza legale di forma, contenuto e tempo viene attestata attraverso la firma digitale e la marca temporale.
- Accessi telematici ai siti, ai documenti, ai sistemi, alle banche dati²⁶: il sito è uno strumento di comunicazione e di riferimento per tutti gli utenti che a vario titolo sono interessati all'istituzione scolastica (riunioni, eventi), sia alla parte amministrativa (moduli, certificati), sia alla parte didattica (programmazione, dispense). L'informazione fornita dal servizio *on line* deve essere completa, comprensibile, aggiornata; per assicurare al portale un livello qualitativo accettabile è previsto un numero minimo di caratteristiche da rispettare.

Per tutte le pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, dal 1° gennaio 2010 gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei siti informatici delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati (art. 32 L 69/2009).

L'istituzione scolastica ha inoltre l'obbligo di rendere disponibile sul proprio sito *web*, nella sezione "Amministrazione Trasparente", i documenti considerati indispensabili per trasparenza l'azione amministrativa della scuola (argomento trattato dal legislatore nel *Testo Unico* – trasparenza amministrativa – e che ha trovato riconoscimento esplicito nei commi 136-141 legge 107/2015)²⁷. In quest'ottica le attività dell'amministrazione scolastica sono svolte solo in modalità digitale; nel rispetto delle norme e delle Linee guida²⁸.

GESTIONE DOCUMENTALE E PROTOCOLLO INFORMATICO A SCUOLA

Per il pieno sviluppo di un sistema documentale informatizzato sono stati emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri nel dicembre 2013 due de-

²⁶ Cfr. E. DE GIOVANNI, *La normativa sul governo elettronico. Dal decreto legislativo 39/93 al codice dell'amministrazione digitale*, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 48-56.

²⁷ Cfr. R. CARPINO, *Testo Unico degli enti locali commentato*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011, pp. 104-106.

²⁸ Cfr. P. L. DI VIGGIANO (a cura di), *La costruzione dell'Agenda Digitale*, cit.

creti che dettano le Regole tecniche in materia di conservazione (sostituendo la delibera CNIPA n. 11/2004) e di protocollo informatico.

Con l'emanazione del DPCM del 13 novembre è stato stabilito che a partire dal 2014 ogni amministrazione dovesse provvedere all'adozione del manuale di gestione che fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali. Tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, dovevano adeguare i propri sistemi di gestione informatica dei documenti secondo quanto stabilito dal suddetto DPCM entro il 12 agosto 2016, *switch-off* che è stato posticipato a causa della riforma del Cad che ha reso indispensabili nuove regole tecniche che mirassero a imporre una gestione totalmente digitalizzata della documentazione amministrativa. Ovviamente, a prescindere dal rinvio, le amministrazioni possono comunque completare il processo di dematerializzazione.

Il principale adempimento nel processo di gestione documentale informatizzata è l'utilizzo del protocollo informatico; esso costituisce l'infrastruttura necessaria affinché le norme del Cad possano espletare i propri effetti in termini di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica. In base a quanto stabilito dall'art. 50 del Testo Unico delle disposizioni legislative e dai regolamenti in materia di documentazione amministrativa (Dpr n. 455 del 28 dicembre 2008) per il processo di gestione documentale ogni istituto scolastico, come ogni amministrazione, designa un'Area Organizzativa Omogenea (AOO) e istituisce il servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi. L'AOO di ogni scuola è composta dall'insieme di tutti gli uffici (UOR) che per tipologia, mandato istituzionale e funzione amministrativa presentano esigenza di gestione documentale unitaria e dall'Unità Organizzativa di protocollo (UOP) che gestisce tutta la corrispondenza in entrata e uscita dell'istituto scolastico. All'interno di una AOO l'annesso servizio di protocollazione è unico e indipendente sia dalla dimensione della area che dall'organizzazione della stessa. Ogni documento che l'amministrazione scolastica riceve o spedisce deve essere registrato dal sistema inserendo: il numero di protocollo di arrivo o partenza, mittente/mittenti o destinatario/destinatari se disponibile), data e numero di protocollo del mittente e l'oggetto del document. Contemporanea all'operazione di registrazione è la segnatura per mezzo di un codice identificativo di almeno sette cifre numeriche e temporali con cui si identifica l'amministrazione o l'area che ha prodotto il document. Infine vi è la classificazione, il document è associato a un fascicolo ed eventualmente anche dal sottofascicolo che lo conterrà.

Allo stato dell'arte, i documenti che giungono all'amministrazione scolastica possono essere analogici o digitali. Nel caso di document cartaceo si procede

alla copia su supporto informatico del documento analogico (art. 22, commi 2 e 3 del Cad) assicurandosi che il documento informatico abbia contenuto e forma identici al documento analogico da cui è tratto. In Base al DPCM del 13 novembre 2014, per garantire la validità legale della copia digitale del documento analogico occorre accompagnare quel documento digitale da un'attestazione di conformità della copia all'originale, sottoscritta con firma digitale da un pubblico ufficiale, in una scuola il Dirigente Scolastico. Una volta concluse le operazioni di registrazione, segnatura e di assegnazione si fa pervenire al RPA (responsabile del procedimento o affare) l'originale cartaceo e tramite sistema di protocollo informatico la copia digitale del documento analogico mentre i destinatari del documento per conoscenza (CC) lo ricevono solo in formato digitale; nel caso di documento digitale determinante all'operazione di registrazione è l'immodificabilità e l'integrità del documento, tali caratteristiche sono associate alla sottoscrizione con firma digitale e alla validazione temporale del documento²⁹.

In coerenza con quanto stabilito nel manuale di gestione del sistema documentale tutti i documenti inviati o ricevuti dalla AOO scuola sono registrati nel registro ufficiale di protocollo e la documentazione non registrata presso una UOP non è ritenuta esistente amministrativamente.

Il registro di protocollo è un atto pubblico idoneo a produrre effetti giuridici pertanto tutti gli eventuali registri diversi devono essere eliminate. Solo quando non sia possibile utilizzare il sistema di protocollazione, per motivi tecnici o di forza maggiore, il RSP utilizza un registro di emergenza.

Ogni giorno il sistema di protocollo genera un registro giornaliero del protocollo informatico, contenente tutti i dati riguardanti i documenti e le informazioni entrate e/o uscite dal sistema nelle 24 ore.

I livelli di autorizzazione per l'accesso alle funzioni del sistema di gestione informatica dei documenti sono attribuiti dal responsabile del protocollo (RSP) che è funzionalmente individuato nel Direttore dei Servizi amministrativi (DSGA) alle dirette dipendenze del Dirigente Scolastico e si distinguono in: abilitazione alla consultazione, abilitazione all'inserimento, abilitazione alla cancellazione e alla modifica delle informazioni. La classificazione è effettuata dal UOP che acquisisce il documento e solo l'UOR che lo riceve può modificarla. Il controllo degli accessi è assicurato da un sistema di autorizzazione basata sulla profilazione preventiva degli utenti³⁰ che

²⁹ http://www.agid.gov.it/sites/default/files/leggi_decreti_direttive/dpcm_13_11_2014_re-gole_tecniche_documento_informatico.

³⁰ All'atto della registrazione nel sistema di protocollo informatico a ogni documento viene associata una *Access Control List* (ACL) che consente di stabilire quali utenti, o gruppi utenti, hanno accesso al sistema.

accedono utilizzando *UserID* pubblica e password privata. Per una corretta esecuzione delle operazioni le registrazioni di protocollo giornaliero devono essere infine trasferite nel sistema di conservazione entro la giornata lavorativa (garantendone l'immodificabilità) e, una volta al mese, gli operatori di protocollo provvedono alla sua stampa in formato pdf; successivamente il registro di protocollo sarà riversato nell'archivio di deposito costituito dalla scuola in sintonia con le linee guida tracciate dal responsabile del protocollo e dalle disposizioni del responsabile della conservazione³¹.

STRATEGIA “DATI NELLA SCUOLA”

Dall'ultima analisi condotta dall'Osservatorio Tecnologico³² nell'a.s. 2014-2015 per quanto riguarda la dematerializzazione e digitalizzazione dei servizi delle scuole è stato rilevato un discreto avanzamento: il 99,3% delle istituzioni scolastiche ha un proprio sito web, il 58,3% utilizza forme di comunicazione scuola-famiglia online, il 73,6% utilizza il registro elettronico del docente e infine il 16,5% utilizza forme di gestione centralizzata LMS (*Learning Management Systems* quali per esempio *Moodle*) per la didattica e i suoi contenuti.

Per quanto riguarda la digitalizzazione amministrativa è stata invece rilevata una situazione un po' critica: il 68% delle istituzioni scolastiche non risulta avere un sistema informatico di gestione documentale e l'80% non possiede quello per la conservazione sostitutiva a norma di legge, mentre per quanto riguarda la procedura di dematerializzazione dei contratti del personale, i processi di fatturazione e i pagamenti elettronici, i risultati raggiunti sono stati buoni³³.

Da questa lettura dei dati, considerati gli obiettivi stabiliti a livello europeo e gli investimenti, si evince un processo di diffusione della scuola digitale piuttosto lento ma in linea con gli obiettivi fissati in sede Europea: come per ogni amministrazione pubblica anche nella scuola una migliore gestione dell'organizzazione, il rafforzamento di servizi digitali e innovativi (che si offrono al proprio personale, alle famiglie, e al territorio) e la maggiore collaborazione con altre risorse conducono al raggiungimento di buoni risultati (*best practices*).

³¹ http://www.agid.gov.it/sites/default/files/mdg_2015_10_09v1.pdf.

³² L'osservatorio tecnologico è stato istituito nel 2000 per raccogliere i dati del processo di digitalizzazione delle istituzioni scolastiche.

³³ http://www.istruzione.it/scuola_digitale/allegati/Materiali/pnsd-layout-30.10-WEB.pdf.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2014.
- AA.VV., *La buona scuola: introduzione alla riforma dell'istruzione italiana*, Torino, Giappichelli, 2016.
- BONAZZI M., *La digitalizzazione della vita quotidiana*, Milano, Franco Angeli, 2014.
- CARPINO R., *Testo Unico degli enti locali commentato*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011.
- CASU A., *Fare meglio con meno. Nudge per l'amministrazione digitale*, Milano, Franco Angeli, 2015.
- CRISPIANI P. (a cura di), *Il management nella scuola di qualità*, Roma, Armando editore, 2010.
- DE GIOVANNI E., *La normativa sul governo elettronico. Dal decreto legislativo 39/93 al codice dell'amministrazione digitale*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- DI VIGGIANO P. L. (a cura di), *La costruzione dell'Agenda Digitale*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2015.
- MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico*, Napoli, Jovene editore, 1993.
- OTRANTO P., *Internet nell'organizzazione amministrativa: Reti di libertà*, Bari, Cacucci editore, 2015.
- ROGNETTA G., *L'archiviazione ottica dei documenti. Profili giuridici della conservazione digitale dei documenti*, Milano, Giuffrè, 2003.
- SERIO N. (a cura di), *Funzioni e responsabilità del dirigente scolastico: Fra tradizione e management*, Roma, Armando edizioni, 2015.
- SITIMARCO M., *Problemi e prospettive dell'informatica giuridica*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2010.
- TARTAGLIA F., *Eстетica della pubblica amministrazione*, Padova, Edizioni Libreria Universitaria.it, 2011.
- ZICCARDI G., *Informatica giuridica. Manuale breve*, Milano, Giuffrè, 2008.

SITOGRAFIA

- http://www.agendadigitale.eu/egov/addio-carta-nella-pa-lisiil-rinvio-e-un-bug-normativo-e-sta-facendo-danni_2542.htm.
- <http://www.forumpa.it/pa-digitale/il-documento-informatico-ha-finalmente-le-sue-regole-e-adesso-vanno-rispettate>.
- <http://www.diricto.it/le-novita-della-riforma-cad-2016/>.

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/09/13/16G00192/sg>.
http://www.monicamontella.it/wordpress/wp_content/uploads/2014/05/strategia_italiana_agenda_digitale.pdf.
http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/crescita_digitale_nov_2014.pdf.
<http://www.irpa.eu/documents/dossier-banda-larga-e-ngn/dossier-banda-larga-e-reti-di-nuova-generazione/>.
http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strat_crescita_digit_3marzo_0.pdf.
http://www.istruzione.it/scuola_digitale/allegati/Materiali/pnsd-layout-30.10-WEB.pdf.

LA CONSERVAZIONE DOCUMENTALE DIGITALE NEGLI ISTITUTI SCOLASTICI

M. Giannelli

IL RIVOLUZIONAMENTO DEL BACK-OFFICE DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI: LA CONSERVAZIONE DIGITALE

La fase di “Dematerializzazione”, prevista dal «Codice dell’Amministrazione Digitale»¹ (emanato con D. lgs n. 82 del 2005 e successive modifiche e integrazioni avvenute con il D. lgs n. 179/2016) e l’inerente legislazione, consente il «passaggio dell’amministrazione composta da carta e timbri, alla concretizzazione di una scuola digitalizzata e sburocratizzata»².

Ne consegue una vera e propria modernizzazione degli istituti scolastici con l’emanazione di soluzioni tecnologiche e organizzative che consentono l’aumento di produttività, la riduzione degli oneri, più benefici nei servizi erogati e un accesso più rapido alle informazioni.

È importante rilevare che l’introduzione di norme e principi finalizzati a rendere i sistemi totalmente automatizzati ha obbligato il capitale umano operante nelle scuole a optare prima per il processo di «Conservazione Sostitutiva e successivamente per il processo di Archiviazione Digitale»³. Gli istituti scolastici sono giunti così a sostituire definitivamente il documento cartaceo con il “documento informatico”, il protocollo tradizionale con il “protocollo informatico” e il fascicolo cartaceo con il “fascicolo elettronico”.

¹ Il Codice dell’Amministrazione Digitale, ha affrontato le tematiche relative al sistema informativo documentale di una Pubblica Amministrazione: formazione dei documenti informatici, archiviazione, trasmissione, protocollazione, procedimenti amministrativi, accesso ai documenti, firme e sicurezza. Cfr. D. A. LIMONE, *Il Codice dell’Amministrazione Digitale; Verso un’amministrazione nuova e moderna*, in M. MANCARELLA (a cura di), “Profili negoziali e organizzativi dell’amministrazione digitale”, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2009, pp. 137-138.

² M. GRAZIOSO, *Linee guida per la dematerializzazione. Mensile di cultura e informazione per DS, DSGA e docenti*. 2016. Consultare <http://www.scuolaeamministrazione.it>.

³Cfr. D. BRUNETTI, *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi*. Sant’Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2005.

«Il documento informatico, assicura, la conservazione di un determinato contenuto rappresentativo oltre i limiti temporali, quindi, assolve la medesima funzione del documento cartaceo, con la differenza però, che esso è percepibile attraverso la mediazione di macchine traduttrici e il contenuto dei documenti è archiviato su un dispositivo di memoria di massa, conoscibile all'esterno tramite unità periferiche di output»⁴. «Il “protocollo informatico”, invece, è un registro o meglio un software impiegato per rubricare cronologicamente e numericamente le corrispondenze in arrivo e in partenza.»⁵ Infine, «il “fascicolo elettronico,” possiede delle funzionalità archivistiche che non si discostano affatto da quelle dei classici fascicoli fisici di un archivio, oltre a ciò, però, un fascicolo informatico apporterà indubbi vantaggi legati alla gestione documentale digitale»⁶.

Dato che i documenti e gli atti amministrativi generati dalle scuole «non transitano più attraverso un canale burocratico formale»⁷ bensì tramite apparecchiature tecnologiche, dovranno necessariamente essere conservati in modalità elettronica.

La conservazione sostitutiva nasce dunque dall'esigenza di attribuire al documento digitale la medesima validità giuridici del corrispettivo analogico. Tramite infatti l'apposizione di una firma digitale e di una marca temporale sul pacchetto di archiviazione è possibile cristallizzare il valore giuridico del documento o del fascicolo informatico conservato nel tempo. In tal modo anche la firma digitale apposta su quei documenti o su quei fascicoli conservati, anche se scaduta, revocata o sospesa, avrà sempre un valore legale.

Generalmente un documento necessita di essere conservato quando non vi è più un uso frequente del medesimo, ovvero quando non vi è più la necessità di accedere alle relative informazioni. «Al termine del completamento della procedura sostitutiva, la normativa, consente la distruzione dei documenti cartacei.»⁸

È necessario evidenziare che conservare digitalmente in una scuola non significa solo rispettare rigorosamente la relativa normativa. È opportuno infatti essere ben consci che la conservazione digitale costituisce un processo importante e strategico in cui vi sono in gioco le informazioni rilevanti dei

⁴ Cfr. M. DELLA TORRE, *Diritto e informatica*, Milano, Giuffrè Editore, 2007.

⁵ Cfr. AA.VV., *L'accesso ai documenti. Limiti, procedimenti, responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁶ <http://www.bucap.it>.

⁷ Cfr. L. BUCCOLIERO, *Il governo elettronico. Modelli, strategie, innovazione ed elementi di valore per una pubblica amministrazione digitale*, Milano, Edizioni Tecniche Nuove, 2009.

⁸ Cfr. D. BRUNETTI, *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi*. SantArcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2005.

membri delle istituzioni scolastiche e di chi è in contatto con esse. Conseguentemente occorre tener conto non solo degli effetti positivi che tale processo reca ma anche degli effetti controproducenti che si potrebbero rivelare se gli uffici scolastici attuassero con “leggerezza” la conservazione della loro documentazione.

Uno dei molteplici benefici connessi alla conservazione documentale digitale è quello di consentire lo snellimento degli archivi scolastici che generalmente sono sommersi da una vasta massa cartacea. Tale processo, secondo quanto delineato dal CAD, permette alle scuole di dematerializzare gli archivi cartacei in favore di quelli digitali.

La creazione degli archivi digitali nelle istituzioni scolastiche avviene attraverso una piattaforma web based orientata appunto alla conservazione, gestita spesso da software house accreditate presso Agid che garantiscono la sicurezza dei propri server su cui tali documenti e tali informazioni andranno a risiedere.

Al fine dell’archiviazione digitalizzata di un documento informatico «si può procedere in due modi: conservare il file in formato originario o conservare il file in un formato differente che garantisca una maggiore protezione contro le modifiche. La scelta è connessa all’uso del documento»⁹ e dal tipo di archiviazione (interna o esterna) che l’istituzione scolastica nel suo complesso andrà a fare.

Consapevoli che gli archivi digitali scolastici costituiscono una risorsa fondamentale e strategica, essendo essi basati sulla raccolta delle informazioni, dei dati e dei documenti inerenti agli allievi, alle famiglie, al personale docente e al personale ATA, essi sono tutelati giuridicamente.

Gli archivi digitali giocano inoltre un ruolo strategico nella realtà scolastica. Presentano infatti numerose funzioni che generano effetti positivi tra cui: la riduzione delle tempistiche di archiviazione, la riduzione degli spazi fisici di archiviazione, la velocizzazione della procedura di ricerca e la garanzia della sicurezza del sistema, grazie ad appositi piani previsti dalla legge (art. 50-bis CAD).

È opportuno sapere infine che «oggi, a costi vantaggiosi, nuove modalità di gestione, conservazione e archiviazione dei dati sono offerte dai sistemi di cloud»¹⁰.

⁹ M. GIOIA, *Il documento informatico e il problema della Conservazione*, in P. L. DI VIGGIANO (a cura di), “La Costruzione dell’Agenda Digitale”, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, p. 161.

¹⁰ Cfr A. FERRARI, E. ZANLEONE, *Cloud computing. Aspettative, problemi, progetti e risultati di aziende al modello as a Service*, Milano, Franco Angeli, 2011.

REGOLE TECNICHE INERENTI ALLA CONSERVAZIONE DIGITALE

Affinché la fase di conservazione relativa agli istituti scolastici avvenga idoneamente dovrà essere conforme alle « “Nuove Regole Tecniche” per la Conservazione dei documenti informatici, contenuti nel DPCM del 3 dicembre del 2013 (GU n. 59 del 12.03.2014- Supp Ordinario n. 20). Tali regole sono state emanate ai sensi degli artt. 20, comma 3e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44-bis e 71, comma 1 del CAD Codice dell’Amministrazione Digitale)»¹¹.

Secondo quanto prescritto dall’art. 44 del CAD il sistema di conservazione dei documenti informatici garantisce: «l’identificazione certa del soggetto che ha firmato il documento e dell’amministrazione o dell’area organizzativa omogenea di riferimento di cui all’art 50, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica, 28 2000 n. 45; assicura l’integrità, la leggibilità e l’agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni, inclusi i dati di registrazione e di classificazione originari; e infine, garantisce il rispetto delle misure di sicurezza previste dagli artt. 31, 32, 33,34, 35 e 36 del Dlgs n. 196 del 30 giugno e del Disciplinare tecnico pubblicato nell’Allegato B a tale decreto»¹².

È importante rilevare che, «gli oggetti della conservazione sono trattati in pacchetti informativi che si distinguono in:

- Pacchetti di versamento;
- Pacchetti di archiviazione;
- Pacchetti di distribuzione»¹³.

«Nello specifico, si dispone che le “Pubbliche Amministrazioni”, quindi anche le scuole, realizzino i processi di conservazione all’interno delle proprie strutture organizzative oppure li affidino a conservatori accreditati, pubblici o privati, di cui all’art. 44-bis, comma 1 del CAD»¹⁴.

«Inoltre, in riferimento alla normativa vigente, emerge la figura del “Responsabile del sistema di Conservazione»¹⁵.

Tale figura, all’interno della realtà scolastica, coincide con il Dirigente Scolastico. Egli, per legge, ha l’obbligo di conservare un determinato documento e di delinearne e attuare le politiche del sistema di conservazione.

¹¹ L. FOGLIA, S. UNGARO, *Il nuovo sistema di conservazione dei documenti informatici*, *Digital & Law Department*, 14.03.2014. Consultare <http://www.anorc.it>.

¹² Legislazione Nazionale. Consultare <http://www.pluris-cedam.utetgiuridica.it/ogi-bin/docPrint>.

¹³ Regole tecniche sulla Conservazione digitale. Consultare <http://www.agid.gov.it>.

¹⁴ Il Codice dell’Amministrazione Digitale, Commento al Dlgs n. 82/2005 dopo le modifiche apportate dal Dlgs n. 235/2010. Realizzato da Digital & Law Department, Studio Legale Lisi al patrocinio di Anorc e Forumpa, p. 154.

¹⁵ Regole tecniche sulla Conservazione digitale. Consultare <http://www.agid.gov.it>.

Il Dirigente, sotto la propria volontà e responsabilità, può delegare il processo di conservazione o parte di esso a uno o più soggetti di specifica competenza ed esperienza; di solito la scelta si riversa sul “Direttore Amministrativo”. In particolare, il Dirigente: «definisce le caratteristiche e i requisiti del sistema di conservazione in funzione delle tipologie dei documenti da conservare, in conformità alla normativa vigente. Effettua il monitoraggio della corretta funzionalità del sistema di conservazione, assicurando la verifica periodica, con cadenza non superiore ai cinque anni, dell’integrità degli archivi e della leggibilità degli stessi; inoltre, genera il rapporto di versamento e infine genera e sottoscrive il pacchetto di distribuzione con firma digitale o firma elettronica qualificata, nei casi previsti dal Manuale di Conservazione»¹⁶.

Quest’ultimo «ha come obiettivo, quello di illustrare in dettaglio, tutte le procedure operative e gli attori coinvolti nel processo di conservazione al fine di ottenere un Sistema di Conservazione, allineato con la normativa in merito»¹⁷.

È importante approfondire la tempistica di conservazione dei documenti realizzati nelle scuole. Alcuni documenti sono destinati a essere conservati negli archivi per un periodo di tempo illimitato mentre altri, dopo aver raggiunto il termine massimo di conservazione, sono destinati alla distruzione attraverso la procedura di scarto.

LA PROCEDURA DI SCARTO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

«Come noto, le norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche (DPR 8 marzo 1999, n 275) conferendo personalità giuridica alle scuole che ne erano prive, hanno esteso a tutte la natura di ente pubblico. Pertanto, ogni istituzione scolastica è destinataria dei medesimi obblighi validi per tutti gli enti pubblici, ai sensi del D. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio. In forza di questa normativa, gli archivi delle istituzioni scolastiche sono beni culturali fin dall’origine (art. 10,c2-b D.lgs 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio) e come tali soggetti alla vigilanza (art. 18 del Codice prima citato)»¹⁸.

¹⁶ Regole tecniche sulla Conservazione digitale. Consultare <http://www.agid.gov.it>.

¹⁷ Cfr. A. SINIBALDI, P. B. BUONGIORNO, *Manuale di Conservazione digitale*, Milano, Franco Angeli, 2012.

¹⁸ Ministero per i beni e le attività culturali. Direzione generale per gli archivi. Linee guida per gli archivi delle istituzioni scolastiche. Consultare <http://www.archivi.beniculturali.it/servizioII/progetti/archivi.scolastici.htm>.

L'archivio scolastico, deve essere sottoposto periodicamente a una selezione razionale dei documenti tramite la procedura di scarto, che prevede l'eliminazione dei documenti non più utili all'attività amministrativa.

La concretizzazione di questa fase è doverosa. Considerando gli eccessivi oneri dovuti all'enorme scorrimento di documentazione amministrativa prodotta dalle scuole, e tenendo conto della criticità della carenza degli spazi archivistici, è fondamentale procedere alla distruzione dei documenti e degli atti ormai privi di funzioni.

Tuttavia la selezione del materiale amministrativo da eliminare deve essere effettuata coerentemente e oculatamente, seguendo un ordine ben preciso, in quanto «nessun documento d'archivio può essere distrutto senza l'autorizzazione della Soprintendenza Archivistica»¹⁹. Tale procedura deve necessariamente avvenire in modo conforme alla normativa vigente.

Negli istituti scolastici «le tipologie documentarie si suddividono in due aree organizzative: quella amministrativa e quella didattica, a loro volta suddivise in aree funzionali. In tal modo si vuole facilitare chi ha il compito di elaborare un massimario concernente i documenti scolastici da conservare il-limitatamente e quelli da proporre per la fase di scarto, dopo un periodo di tempo stabilito»²⁰.

Il processo di scarto dei documenti si divide in «quattro fasi:

1. Il Dirigente dell'istituzione scolastica trasmette alla Soprintendenza Archivistica, con lettera protocollata, l'elenco (comprende la descrizione delle tipologie di documenti, gli anni di riferimento, la quantità del materiale) in due copie, entrambe firmate da lui, delle tipologie archivistiche che si ritiene non abbiano più utilità amministrativa, chiedendo l'autorizzazione prevista dall'art. 21 del D. lsg n. 42/2004.
2. La Soprintendenza Archivistica restituisce una copia dell'elenco, vistato con approvazione totale o parziale.
3. L'istituzione scolastica provvede essa stessa a distruggere i documenti da scartare o si avvale di soggetti esterni (art. 8 del DPR n. 37/2001) che rilasciano un'attestazione scritta dell'effettiva distruzione.
4. L'istituzione scolastica trasmette alla Soprintendenza Archivistica una copia del verbale attestante la modalità dell'avvenuta distruzione»²¹.

Secondo quanto delineato dalla legislazione i documenti da scartare non devono avere nessuna utilità di tipo giuridico e nessuna utilità di tipo sto-

¹⁹ <http://www.videobank.it/istruzione/archivio>.

²⁰ <http://archivi.beniculturali.it>.

²¹ <http://archivi.beniculturali.it>.

rico. Tra i documenti che si possono scartare senza formalità, si riscontrano:

- «Gazzette e bollettini ufficiali;
- Materiale documentale conservato in archivio in forma digitale certificate;
- Modulistica in bianco;
- Materiali pubblicitari»²².

Tra i documenti che si possono scartare con alcune formalità si riscontrano:

- «Tutti i documenti presentati dagli alunni per l'iscrizione a scuola e i documenti relativi all'ammissione agli esami;
- Gli elaborati delle prove scritte, grafiche e pratiche inerente agli esami, esclusi gli elaborati degli esami di maturità; necessario conservare come campione, tutti gli elaborati e i compiti di un'annata ogni es. 1987/1988;1997/1998 ecc.);
- Il registro delle assenze degli alunni, conservando anche in questo caso un'annata ogni dieci;
- Le domande di supplenza del personale docente e non docente e graduatorie scadute»²³.

Nell'archivio, sono presenti i documenti che non si possono scartare. Nello specifico:

- «Registri di protocollo (generali o riservati);
- Registri di iscrizioni degli alunni;
- Registri di classe e registri dei verbali dei consigli di classe;
- Verbali esami di promozione e idoneità;
- Elaborati delle prove scritte, grafiche e pratiche inerenti agli esami di stato degli alunni;
- Registri inventariali;
- Registri dei verbali delle deliberazioni degli organi collegiali»²⁴.

In breve, pur attuando il processo di archiviazione digitale, il problema dell'insufficienza degli spazi archivistici delle scuole persiste. Il legislatore obbliga a conservare con tempistica illimitata alcuni documenti cartacei originali e ciò comporta, inevitabilmente, l'accumulo eccessivo di carta e la criticità logistica nel depositarla.

²² <http://www.videobank.it/istruzione/archivio>.

²³ <http://www.videobank.it/istruzione/archivio>.

²⁴ <http://www.videobank.it/istruzione/archivio>.

È dunque divenuto necessario perfezionare urgentemente la normativa vigente, per dare forma a un'archiviazione digitale totale con la previsione della distruzione di tutti i documenti cartacei, senza eccezione alcuna, tutelando digitalmente le informazioni, gli atti e i documenti con appositi strumenti tecnologici.

GLI OSTACOLI CHE IMPEDISCONO L'ATTUAZIONE DEL D. LGS N. 82 2005 NELLA REALTÀ SCOLASTICA

L'istruzione costituisce una risorsa fondamentale per l'intero paese, avendo la duplice funzione di arricchire la conoscenza della mente e di fungere da «educatrice di valori»²⁵. Occorre pertanto investire su di essa e promuovere lo sviluppo tecnologico al suo interno.

I principi cardini delineati dal Codice dell'Amministrazione Digitale consentono il raggiungimento degli obiettivi che porterebbero a un miglioramento, in termini qualitative, anche delle istituzioni scolastiche. L'effettiva concretizzazione della normativa in tema di digitalizzazione e archiviazione informatizzata ha riscontrato tuttavia non poche difficoltà nella realtà pratica.

«Sono molteplici gli ostacoli che impediscono la realizzazione del D. lgs n. 82/2005 negli istituti scolastici. Tra i principali:

- Scarse risorse economiche
- Continua e adeguata formazione del personale
- Resistenza al processo di digitalizzazione da parte del capitale umano anziano

Tutte le istituzioni scolastiche vorrebbero ottenere la realizzazione di una scuola tecnologicamente avanzata, ma solo alcune di esse raggiungono tale risultato»²⁶.

Ne consegue che, di fronte a queste situazioni di oggettiva difficoltà strutturale stratificata nel tempo, la maggior parte delle scuole non adempie agli obblighi previsti dalla legislazione e infatti «numerose scuole redigono ancora atti e documenti in formato cartaceo per quasi la totalità dei procedimenti amministrativi interni ed esterni all'istituto»²⁷.

²⁵ A. BALDINI, *Il ruolo dell'istruzione e della formazione nel miglioramento delle qualità della vita*. Consultare <http://www.clementinegily.it>.

²⁶ Dichiarazioni rilasciate durante l'intervista effettuata al Direttore Amministrativo, Rosa Rita Orlando, del 1° Istituto Comprensivo di San Vito dei Normanni (BR), presieduto dal Dirigente Scolastico Antonio Santoro, novembre 2016.

²⁷ C. NICOLETTI, *La tecnica della scuola. Il quotidiano della scuola on line. Pec, protocollo informatico e albo pretorio nelle scuole*, 26, 2015.