

La valutazione dei software per la gestione informatica dei documenti e degli archivi

Forum PA 2018

Mariella Guercio, Associazione nazionale archivistica italiana

m.guercio@mclink.it

obiettivi di un progetto di medio periodo

- Individuare le *caratteristiche operative e i requisiti tecnologici delle soluzioni disponibili per la gestione informatica dei documenti* con specifico riferimento alla dimensione archivistica
- *Analizzare alcuni applicativi* in uso in alcune istituzioni pubbliche per la gestione informatica dei documenti *in un dialogo tra fornitori, istituti ed esperti del settore* al fine di definire le basi per una metrica pesata
- Valutare la loro *sostenibilità* in contesti d'uso caratterizzati da molteplici criticità tecniche e organizzative, ma anche con l'obiettivo di sperimentare soluzioni innovative
- Elaborare una struttura adatta a essere trasformata in una checklist di valutazione (in collaborazione con il Tavolo Cantieri Documenti digitali di Forum Pa e il gruppo di lavoro Anai sulla gestione documentale)

rilevanza di una questione trasversale

- Le amministrazioni pubbliche (ma anche i privati) condividono debolezze e criticità dei processi di informatizzazione in questa fase:
 - devono applicare **la normativa sull'amministrazione digitale (che non riguarda solo il settore pubblico)**
 - mancano quasi sempre di **risorse umane specialistiche sia in campo archivistico che in campo tecnologico**
 - le risorse economiche sono limitate soprattutto in assenza di **alleanze strategiche**
 - **è limitato il sostegno a livello nazionale nell'applicazione di normative e soluzioni tecnologiche complesse**
 - in ambito pubblico si avverte la mancanza di linee guida per sostenere **l'acquisizione di piattaforme digitali documentali** sia negli appalti pubblici che nella valutazione di soluzioni in riuso

lo stato dell'arte in Italia per la qualità del software: i riferimenti del 2014

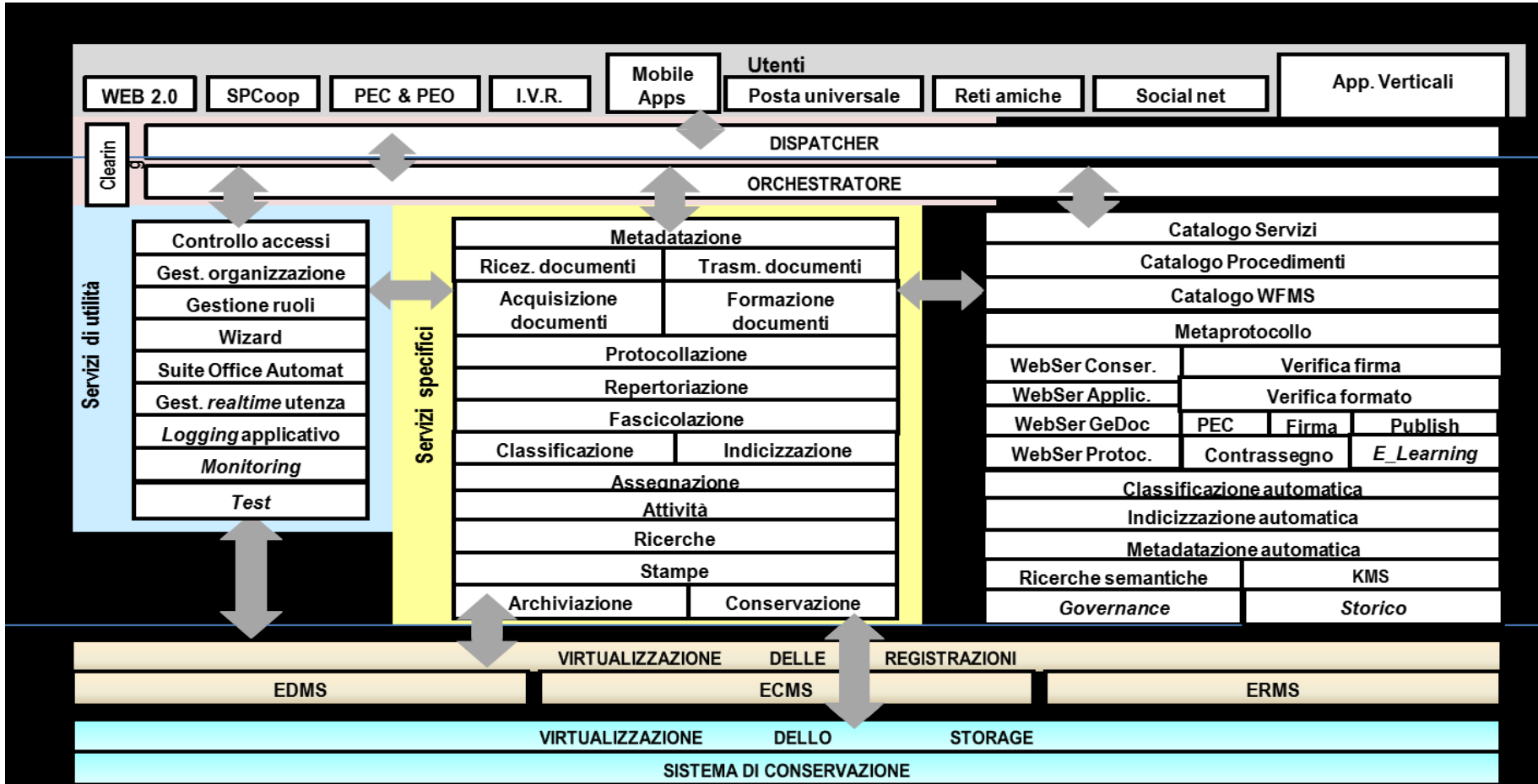
Elenco requisiti funzionali, non funzionali e di progetto del SGPA (sistema per la gestione dei procedimenti amministrativi) organizzati per servizio, allegato alla determinazione Agid 39/2014 "Erogazione del servizio di protocollo e gestione documentale in modalità ASP e servizi di consulenza" (pp. 117)

(trasparenza.agid.gov.it/archivio28_provvedimenti_-1_120563_726_1.html)

- provvedimento organico di **indirizzo politico**: testo normativo non disponibile online ma acquisibile nel catalogo del riuso Agid
 - organizzato in requisiti funzionali, non funzionali e di progetto (con alcuni limiti di architettura)
 - "**riferimento tecnico e architetture** per tutte le pubbliche amministrazioni che intendono avvalersi ovvero contribuire alla predisposizione del **catalogo nazionale dei servizi e dei procedimenti** e alla loro standardizzazione, nonché estendere le funzionalità del proprio sistema di protocollo informatico e gestione documentale e predisporre un capitolato tecnico per l'indizione di bandi di gara nella materia di cui trattasi"
- ***Scheda descrittiva delle pratiche tecnologiche e organizzative cedute in riuso*** in materia di requisiti funzionali, non funzionali e di progetto del Sistema di gestione dei procedimenti amministrativi (pp. 9)
(www.agid.gov.it/sites/default/files/catalogo_pac/scheda_descrittiva_di_pto_agid_requisiti_sgp_a_v1.0.pdf)

luci e ombre delle politiche di riuso

- Le proposte si riferiscono quasi esclusivamente a prodotti adatti a grandi amministrazioni centrali o enti pubblici di grandi dimensioni
- Il riuso implica **interventi di adattamento e di aggiornamento**
- Le linee guida Agid presentano un notevole grado di complessità e il documento sui requisiti SGPA non risponde in modo chiaro a **criteri archivisticamente corretti**
 - www.agid.gov.it/sites/default/files/linee_guida/linee-guida-riuso-12-04-2012-rev_23-07-2012.pdf
- In ogni caso i requisiti elencati sono migliaia (sia pure suddivisi in ambiti specifici) e **non sono pesati**



oltre i requisiti e gli standard tradizionali per una amministrazione digitale: uno schema per confrontare

- Nell'ambito del progetto (avviato da ANAI, Digilab e ForumPA Cantieri Documenti digitali) nella sua fase iniziale si è ritenuto di
 - **concentrarsi sugli aspetti tecnico-documentari**
 - di **considerare** i problemi relativi **alla formazione dei documenti archivistici e dell'archivio corrente digitali** e quelli che rilevano per la **tenuta/conservazione a norma**
 - di considerare la fase di archiviazione o 'conservazione a norma' un primo passo, la **condizione per la creazione e gestione dell'archivio storico**
 - **non 'risparmiare' agli interlocutori tecnologici nessuna domanda 'scomoda'** limitandosi tuttavia alla gestione dei cosiddetti documenti amministrativi ed escludendo dalla discussione altre tipologie significative (**registri in forma di db, pagine web**) che costituiscono comunque parte integrante dell'archivio digitale

la struttura della checklist: caratteristiche generali

- (eventuale) utilizzo di **soluzioni open source** e motivazioni
- (eventuali) **personalizzazioni**
- sostenibilità tecnica ed economica della versione rilasciata in regime di licenza d'uso via web (possibilità per le PPAA **di riuso gratuito** di programmi informatici o parti di essi sviluppati da altra PA)
- **supporto reciproco tra committente e società** nelle fasi di individuazione dei requisiti e delle funzionalità, nelle fasi di realizzazione e di implementazione del prodotto, ecc.
- struttura **modulare scalabile** per consentire
 - l'installazione iniziale di un nucleo minimo con successivo ampliamento
 - l'utilizzo anche in realtà di piccole dimensioni

la struttura della checklist: funzionalità di registrazione (acquisizione/cattura del documento)

- funzione di registrazione di protocollo; **memorizzazione** giornaliera, mensile e annuale del registro di protocollo: *che cosa è ragionevole conservare' e in che forma*
- procedura di autorizzazione all'annullamento di protocollo conservando **traccia dei dati annullati**, ma anche **annotazioni** relative a **modifiche** opportunamente evidenziate e ricercabili
- procedura di acquisizione dei dati del **protocollo di emergenza** per recuperare le interruzioni di funzionamento del sistema
- procedura di “protocollo riservato” ovvero processi che garantiscono la **gestione corretta degli accessi e la protezione dei dati** nel sistema di gestione
- procedure **di registrazione “particolare” e/o di repertorizzazione** sia per i documenti protocollati che per i documenti non oggetto di protocollazione e/o per serie / aggregazioni documentali / unità archivistiche (fascicoli) di natura “ibrida” (analogica e digitale): *valutazione delle soluzioni in relazione all'obbligo della registrazione obbligatoria di tutti i documenti informatici; la repertorizzazione costituisce una funzione di grande utilità in ambito digitale: quali metadati; quale grado di personalizzazione a cura della PA,*
- (in generale) procedure **di apertura, compilazione progressiva e chiusura** dei registri

la struttura della checklist: funzionalità di classificazione / fascicolazione / sedimentazione

- **gestione della classificazione**, possibilità di dotare un documento informatico di più classificazioni ove svolgano funzioni diverse
- formazione delle **aggregazioni documentarie** (fascicoli, registri, serie archivistiche), annuali o permanenti; creazione di strutture aggregative dei documenti a diversi livelli del piano (titolario) di classificazione, non solo nelle partizioni finali;
- possibilità di creare **aggregazioni superiori al fascicolo** (unità omogenea e indivisibile) per raccogliere aggregazioni minori diverse tra di loro contenenti ciascuna documenti con una loro specifica classificazione come nell'eterogeneo dossier personale del dipendente ('fascicolo di persona?'); **collegamenti** tra fascicoli
- creazione di **partizioni temporali o numeriche** in serie omogenee molto consistenti per gestirne meglio la conservazione e lo scarto
- flussi e gestione flessibile delle strutture (e sottostrutture) aggregative (**anche ibride**), dalla loro creazione, alimentazione, prelievo e movimentazione, fino alla loro eventuale distruzione previa autorizzazione allo scarto;

Sono requisiti rilevanti per assicurare che l'archivio serva realmente a chi opera e non sia un mero adempimento burocratico; i workflow devono essere modulabili e facilmente implementabili senza richiedere costi aggiuntivi di programmazione

la struttura della checklist: profili degli “oggetti” digitali e funzionalità di metadatazione

- (eventuale) ampliamento del profilo e dei metadati dei documenti, delle aggregazioni documentali nonché dei registri e dei repertori a cura della singola PA
- gestione funzionalità di metadatazione nelle fasi di **trasmissione, conservazione e nella migrazione** dei dati da un sistema a un altro
- **funzioni di indicizzazione** che consentano di integrare i criteri utilizzati per la classificazione con altri strumenti di trattamento semantico dei documenti

la struttura della checklist: funzionalità di selezione e conservazione a lungo periodo

- qualità nella predisposizione del **pacchetto di versamento** di documenti informatici (pacchetti omogenei di versamento al sistema di conservazione): *ricchezza di metadati e flessibilità nella preparazione dei pacchetti*
- procedure e funzioni per gestire, controllare e documentare le attività di **selezione e scarto** (favorendo la creazione automatica di elenchi da sottoporre a verifica archivistica)
- possibilità di **selezionare, dopo congruo periodo, anche i metadati** per non appesantire l'onere della conservazione con dati necessari solo sul breve periodo: *requisito rilevante per il processo di conservazione di lungo periodo e per assicurare la coerenza con le esigenze organizzative dell'ente*

la struttura della checklist: funzionalità per la gestione delle diverse “componenti” del sistema documentale

(“capacità di gestione di un sistema archivistico unitario”): :

- **richiamabilità di servizi applicativi da procedure software esterne** (verticali) al sistema (es. fatture elettroniche e mandati elettronici di pagamento)
- **trattamento automatico dei messaggi** di posta elettronica
- definizione e gestione dei **formati dei file accettabili** dall'esterno: *rilevanza della scelta rispetto ai nodi dell'obsolescenza ma anche delle esigenze dell'ente*
- **gestione dei duplicati** (stesso documento in più punti dell'archivio, eventualmente uno in forma cartacea e uno su supporto elettronico),
- **trattamento diversificato di eventuali acquisizioni digitali** in formato testo o immagine di documenti cartacei a fini di pubblicazione sul web
- **gestione copie conformi all'originale e copie “semplici”** dei documenti analogici e informatici
- gestione delle firme elettroniche e digitali: *verifica – con annotazione - delle firme elettroniche e digitali, e la loro rimozione e sostituzione con metadati di identità non soggetti a scadenza*

la struttura della check list: sicurezza e integrità, metadati descrittivi e gestionali; funzioni di ricerca

- gestione sicura dei livelli di accesso mediante funzioni di autenticazione di utenti e di autorizzazione ad azioni specifiche, restrizioni e controllo nell'accesso ai dati personali
- memorizzazione delle operazioni e la loro attribuzione a chi ne ha la responsabilità (*audit trail*)
- capacità di ripresa dopo un blocco del funzionamento
- creazione di documenti e dei metadati a tutela della loro identità, integrità e autenticità, in fase sia preparatoria del documento sia definitiva, con eventuali allegati da trasmettere, gestire o archiviare
- **funzionalità avanzate per la ricerca e il recupero degli “oggetti” digitali e delle loro aggregazioni**

le soluzioni di mercato: caratteristiche comuni

- soluzioni cloud utilizzabili via web
- struttura complessa e integrata di servizi diversi:
 - gestione dei registri e di repertori distinti dal sistema di protocollo
 - sistema di contabilità
 - fatturazione
 - altro
- limitate possibilità di personalizzazione
- scarse informazioni sui prodotti disponibili online

le soluzioni di mercato: le responsabilità degli enti e i rischi di scelte *opache*

- *“la responsabilità della corretta formazione dei documenti e della loro gestione “a norma di legge” è sempre in capo all’amministrazione, che quindi deve valutare non solo la semplicità d’uso e la rispondenza del software alle proprie aspettative, ma anche la rispondenza alla normativa e alle buone pratiche archivistiche”* (F. Del Castillo, cit.)
- L’assenza di competenze interne alle pp.aa. implica che il *fornitore svolga troppo spesso funzioni di consulenza*
- Meritano attenzione le **Linee Guida dell’Anac n. 5 - Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici (approvate con delibera n. 4 del 10/1/2018)**:
 - per la prima volta si prevedono esperti in materia di archivistica la cui professionalità sia debitamente attestata ai sensi della legge 4/2013 (https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2018/Delibera%20n4_2018_lineeguidaN.5.pdf)

gli effetti critici di piattaforme inadeguate

- “creazione di un **legame di dipendenza** con un fornitore per la gestione documentale e conseguente criticità nel caso di migrazione dei dati verso altre soluzioni con riferimento alla salvaguardia delle relazioni tra i documenti (**classificazione, fascicolazione, procedimenti**);
- perdita di consapevolezza sulla **natura e sul valore dei documenti**: appiattimento alla funzione di protocollo e uso diffuso di cartelle condivise non gestite dal sistema
- delusione e conseguente **perdita di fiducia nella trasformazione digitale** a fronte di un'eccessiva complessità delle procedure

gli effetti critici di una gestione a silos

- **Molteplicità dei prodotti** per la gestione delle diverse aree dell'istituzione
- Difficoltà nel gestire componenti documentali **esternamente** alla piattaforma a fini di conservazione
- Complessità nella gestione di **responsabilità molteplici** nella produzione di documenti e di dati giuridicamente rilevanti e complessi, ad esempio nel caso di registri informatici:
 - in questi casi è necessario valutare attentamente le modalità per ricondurre i dati ai responsabili e per formare correttamente i diversi registri sulla base di idonei principi organizzativi e opportune misure di sicurezza: si deve essere certi che il sistema sia sempre accessibile, che solo il personale autorizzato abbia accesso al sistema, che sia possibile effettuare e mantenere le necessarie annotazioni riferibili in modo certo al loro autore, che tutte le modifiche siano tracciate, che il sistema garantisca l'integrità dei dati

i problemi aperti di maggior impegno - 1

- requisiti per la **produzione e la verifica nel tempo attraverso la piattaforma** di documenti informatici giuridicamente validi e gestibili in modo da rispettare esigenze funzionali, tra cui
 - **gestione di annotazioni** di diversa natura (prima o dopo la sottoscrizione)
 - inserimento di **segnature di protocollo o elementi di repertorizzazione** (contratti, deliberazioni) all'interno del documento e non in un file esterno associato
 - definizione dei casi in cui non è necessario né opportuno l'uso di firme digitali ma si **richiedono firme elettroniche deboli** finalizzate a gestire fasi di workflow più che a sottoscrivere documenti
 - **complessità nell'uso e nella verifica delle firme** (problemi di installazione dei driver e di gestione di strumenti di firma che hanno diversi tipi di supporto e non sono facilmente riconosciuti, contengono chip crittografici diversi; difficoltà nella verifica e di accesso alle liste di revoca o nell'apposizione di firme nel caso di file di grandi dimensioni; documenti a firma multipla)

i problemi aperti di maggior impegno - 2

- gestione di **firme multiple per parti diverse dello stesso documento** (ad esempio nel caso di clausole vessatorie): è possibile la creazione di più documenti collegati da identificatori univoci? Come avvengono le verifiche e come sono annotate nella piattaforma?
- gestione di **allegati firmati creando un legame fra i vari file** (es. tramite un documento che contenga l'elenco delle impronte dei file componenti il contratto e la marca temporale, ma anche utilizzo di documenti già registrati quali allegati ad altri documenti di nuova produzione e registrazione (gestione automatica dei metadati; annotazioni di sistema)
- **trasmissione e fruizione di documenti di grandi dimensioni** (es. disegni tecnici)
- **superamento dell'uso della PEC e della PEO** che presentano limiti strutturali rilevanti (porte di dominio): canali con trattamento specifico di classificazione?
- **presentazione delle gare e dei diversi livelli di riservatezza previsti** (es. presentazione delle impronte e poi dei file)

i problemi aperti di maggior impegno - 3

- invio della **copia analogica di documenti informatici al cittadino**
- **gestione delle notifiche** e degli ambiti speciali di comunicazione (normative specifiche settoriali)
- funzioni diversificate di **esportazione dei documenti a fini di conservazione**

Tavolo Cantieri Documenti digitali 2017-2018

Focus group sulla checklist per le piattaforme documentali

Obiettivi (rapporto Forum PA 2017):

- individuare i **requisiti funzionali necessari** per la corretta formazione, gestione e tenuta dei documenti digitali da adottare in ambito pubblico in piena coerenza con gli sviluppi della normativa, con le trasformazioni organizzative e con i problemi legati alla obsolescenza tecnologica,
- considerare con **particolare attenzione** e **pesare** i requisiti rilevanti sul piano archivistico, da considerare perché i prodotti adottati siano in grado di garantire l'effettiva funzione originaria per cui il documento si produce, si sedimenta e si conserva, nel rispetto della sua natura e delle sue relazioni

il documento per la checklist: struttura

- La bozza del documento di *checklist* è strutturato per **aree funzionali** (gestione documentale, gestione dei *workflow*, gestione archivistica, gestione della conservazione), per architettura della soluzione, per servizi disponibili, per caratteristiche del fornitore.
- Vengono individuate anche quelle funzionalità avanzate che **permettono livelli qualificati di interoperabilità e di controllo del funzionamento del sistema**. Le funzioni di sicurezza e di gestione degli accessi rientrano in quest'area funzionale.

il documento per la checklist: pesi e costi

- Nella bozza viene **formalizzata una metrica** di riferimento per la valutazione dei prodotti in base alla copertura funzionale nelle aree di interesse (gestione documentale di base, gestione documentale avanzata, gestione dei *workflow*, gestione archivistica, gestione della conservazione), dei servizi e delle caratteristiche architettonali e di *disaster recovery*.
- I criteri di valutazione **dovranno essere pesati e raggruppati per le aree di interesse**. Una **percentuale finale** definirà la valutazione complessiva della soluzione.
- Il documento finale dovrà includere anche un **modello per l'analisi dei costi della soluzione** che considera sia i costi **iniziali di acquisizione del prodotto**, sia i **costi ricorrenti** per la corretta gestione e manutenzione nel tempo, nonché i **costi di migrazione** verso una nuova soluzione.

il documento per la checklist: indicazioni di metodo per la valutazione

- Si ipotizza l'introduzione di scale articolate in funzione delle categorie e dei criteri specifici da valutare. Ad esempio per quanto riguarda le categorie funzionali, una possibile scala potrebbe concentrarsi sul soddisfacimento dei requisiti:
 - 1 Requisito non soddisfatto dal prodotto
 - 3 Requisito soddisfatto dal prodotto con forti personalizzazioni del codice
 - 5 Requisito soddisfatto dal prodotto con modeste personalizzazioni del codice
 - 7 Requisito soddisfatto dal prodotto con configurazioni del prodotto
 - 9 Requisito completamente soddisfatto dal prodotto

il documento per la checklist: usabilità

Si è ipotizzato di estendere le valutazioni della *checklist* anche nelle indicazioni sulla categoria della usabilità, inserendo come criteri:

- consistenza e logica di navigazione
- funzionalità dell'interfaccia
- intuitività dell'interfaccia
- facilità d'uso
- facilità di apprendimento
- accessibilità
- tempi di risposta
- interfacce utente (web, mobile, app, ...)
- documentazione (manuali utente, procedure, ...)
- materiali disponibili per la formazione

conclusioni

- Si avverte (non solo in questo contesto) l'esigenza di un servizio di **certificazione dei software da parte di organismi indipendenti**
- **Linee guida e l'iniziativa delle comunità di pratiche** costituiscono un primo passo per il riconoscimento di prodotti di qualità in grado di
- Le associazioni di settore e le istituzioni (Agid e Forum PA) possono operare (e già in parte lo fanno) per lo **sviluppo di reti** finalizzate alla cooperazione e alla promozione di servizi avanzati che includano anche funzioni di valutazione (che cominciano a essere richieste nelle attività di vigilanza)
- La finalità è quella di superare la **logica dell'emergenza per un processo che si è rivelato ben più impegnativo del previsto**

- **Appare indispensabile riconoscere che il sistema di gestione documentale costituisce un elemento infrastrutturale del più ampio Sistema informativo dell'Ente e non un semplice software gestionale "verticale"**
 - Di Sette, *La P.A. locale verso la digitalizzazione: un lungo percorso costellato di ostacoli e incertezze* , tesi del master FGCAD, 2016-2017