

CAD e gestione documentale

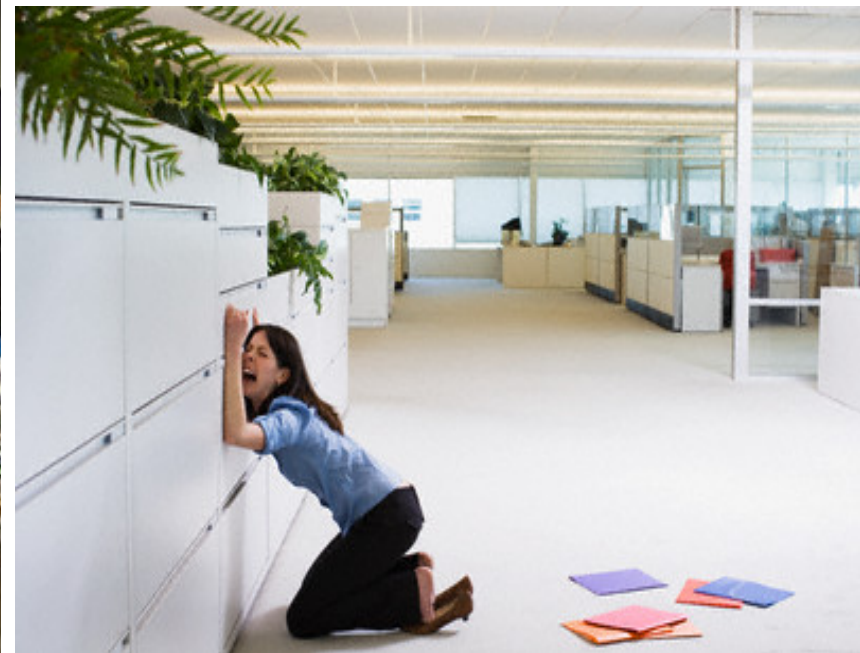
che cosa è veramente successo

Mariella Guercio

Sapienza Università di Roma

17 maggio 2012

Si è passati
dalla complessità sottovalutata
dei sistemi documentari
(non solo digitali) ...



... alla consapevolezza condivisa che
informatizzare gli archivi è uno snodo
impegnativo

- “informatizzando le vecchie procedure difficilmente si ottengono risultati accettabili”
- le trasformazioni tecnologiche devono essere accompagnate e sostenute dai necessari cambiamenti organizzativi e dalla volontà e capacità di ri-progettare i processi decisionali e i relativi flussi documentari

il quadro normativo (al 2012): norme generali

- Codice dell'**amministrazione digitale** (dlgs 235/2010)
- Testo unico sul documento amministrativo: **gestione informatica dei documenti** (dpr 445/2000)

il quadro normativo (al 2012): regole tecniche

1. **generazione** e **verifica** delle **firme elettroniche** (avanzate, qualificate, digitali) e **validazione temporale** dei documenti informatici.
2. sistema di **conservazione**
3. **protocollo informatico** (gestione informatica dei documenti per le pp.aa)
4. Formazione e gestione di **documenti informatici** in generale e di **documenti informatici delle pubbliche amministrazioni** e gestione del **fascicolo informatico**

i principi generali che le norme attuali riconoscono

- I documenti sono **strumenti di certezza** in quanto rappresentazione (a fini di conservazione della memoria) del contenuto di atti anche interni comunque utilizzati nello svolgimento dell'attività pratica/amministrativa di un soggetto produttore
- La loro tenuta e conservazione è necessaria a fini **informativi e probatori**
- I sistemi di gestione dei documenti forniscono le **garanzie organizzative e giuridiche** perché il processo decisionale sia condotto correttamente/efficacemente e sia verificabile nel tempo
- I meccanismi tecnologici per assicurare integrità e identità sono essenziali ma la loro persistenza è connessa a un sistema di **policy/procedure** chiare e a **responsabilità** qualificate
- È necessario un adeguamento **organizzativo** e **funzionale** (regole tecniche per il protocollo informatico, art. 3)

l'evoluzione del quadro normativo

lessons learned: responsabilità definite e coordinate

- Flessibilità e responsabilità sono componenti essenziali per il successo di progetti tecnologici
- Se è in gioco la certezza giuridica, i meccanismi tecnologici non sono auto-sufficienti, ma devono essere accompagnati da **misure organizzative in grado di presidiare efficienza e qualità delle trasformazioni**:
 - **responsabile per la gestione documentale** (dpr 445/2000, art. 61; regole tecniche sul protocollo informatico, artt. 3 e 4): compiti dettagliati, continuità operativa (vicario in caso di vacanza, assenza o impedimento)
 - **responsabile per la conservazione** (delibera Cnipa 11/2004; compiti e scenari organizzativi definiti dalle regole tecniche sulla conservazione, artt. 6-7)
 - **coordinamento delle responsabilità per la gestione**: in caso di strutture complesse coordinatore della gestione documentale in grado di assicurare criteri uniformi di classificazione, archiviazione, trasmissione (regole tecniche protocollo, art. 3)
 - **coordinamento delle responsabilità per la conservazione** (Cad, art. 44 c. 1-*bis*, regole tecniche sulla conservazione, art. 7): accordi di servizio, definizione e approvazione congiunta dei manuali e delle procedure

l'evoluzione del quadro normativo

lessons learned: procedure e manuali

- La flessibilità è possibile se si governa il sistema con procedure concordate e rese pubbliche:
 - **deleghe formalizzate** tra i diversi attori dei processi di informatizzazione (regole tecniche sulla conservazione art. 6 commi 6 e 7) e,
 - nel caso di affidamento a terzi, “un contratto/convenzione di servizio che preveda **l'obbligo del rispetto del manuale di conservazione** predisposto dal responsabile della conservazione (regole tecniche sulla conservazione art. 6 commi 6 e 7)
 - **manuale per la gestione documentale** (regole tecniche sul protocollo informatico, art. 5)
 - **manuale per la conservazione** e processo di conservazione (regole tecniche sulla conservazione, artt. 8 e 9)

le questioni aperte

1. Quale **firma elettronica per gestire identità digitali**?
2. Quali modalità per **datare con certezza** i documenti digitali?
3. Quale regime (tempistica, **sedimentazioni**) per la “**gestione e per la conservazione dei documenti**”?
4. Quale disciplina per le **copie informatiche** (destino e organizzazione degli originali analogici delle riproduzioni sostitutive: scarto immediato, conservazione provvisoria in filze cronologiche, gestione di fascicoli ibridi)?
5. Quali **strumenti di comunicazione** telematica e con quale valore? (portal management, SPC, casella istituzionale, posta certificata)
6. Quale modello e quali responsabilità per la **conservazione a lungo termine**?

1. un quadro aperto per le identità digitali

- Scegliere identità digitali per la formazione di documenti in base ai seguenti criteri:
 - **coerenza con le esigenze** grazie alla flessibilità delle soluzioni disponibili (quattro tipi di firma)
 - **documentazione e verificabilità** (tipologie di firma indicate nel manuale di gestione)
 - **persistenza** garantita con un doppio binario (meccanismi tecnologici e soluzioni organizzative per gestire la verificabilità anche nel lungo periodo dell'identità digitale)



2. riferimenti temporali adeguati al contesto e alle finalità

- **segnatura di protocollo:** convalida di archivio ovvero ‘internalizzazione del processo di autenticazione’ che garantisce la verificabilità mediante la registrazione degli indicatori di data e ora e la loro conservazione insieme ai documenti nel sistema di gestione dei documenti per i documenti delle pubbliche amministrazioni
- apposizione di **marche temporali** (specificata evidenza informatica gestita dai certificatori accreditati ai sensi della delibera Cnipa 17 ottobre 2006) nel settore privato e in situazioni non strutturate
- riferimento temporale ottenuto attraverso la **posta certificata** per le comunicazioni; in ambito pubblico si accompagna alla gestione di protocollo
- riferimento temporale ottenuto attraverso la **procedura di conservazione dei documenti** (legata all’uso di marche temporali gestite dal responsabile della conservazione in un ambiente protetto e certificato) per gestire sedimentazioni documentarie

3. dar vita a fascicoli informatici e/o ad aggregazioni documentali informatiche

- **Fascicolo informatico** (art. 41 CAD):
 - raccolta, individuata con **identificativo univoco**, di atti, documenti e dati informatici, da chiunque formati, del procedimento amministrativo, nell'ambito della pubblica amministrazione. Per i soggetti privati è da considerarsi fascicolo informatico ogni **aggregazione documentale**, comunque formata, funzionale all'erogazione di uno specifico servizio o prestazione
- **Aggregazione documentale informatica (serie o fascicolo archivistico)**
 - raccolta di documenti informatici o di fascicoli informatici, riuniti per caratteristiche omogenee, in relazione alla natura e alla forma dei documenti o in relazione all'oggetto e alla materia o in relazione alle funzioni dell'ente (dpr 445/2000, artt. ; regole tecniche sul protocollo informatico, artt. 3 e 4, allegato 4 sul pacchetto di archiviazione)

4. copie informatiche e duplicati

- Si prevede una ‘nuova’ disciplina delle **copie** (articolo 1 – lettere i-bis, i-ter, i-quater - CAD) e si distingue tra
 - **copia informatica di documento analogico**
 - **copia informatica di documento informatico**: consiste in un documento informatico che viene tratto da un originale informatico che resta però distinguibile, presentando diversa sequenza di valori binari (ad esempio, perché si utilizza un diverso formato, come nel caso di una copia in formato PDF di un originale in word)
 - **duplicato informatico**: è del tutto identico al documento, sempre informatico, da cui è tratto e non è da esso distinguibile, in quanto entrambi sono formati dalla **medesima sequenza di valori binari**

4. la validità della copia informatica di documento analogico (art. 22)

1. **Se rilasciate dai depositari pubblici autorizzati e dai pubblici ufficiali** hanno piena efficacia, ai sensi degli articoli 2714 e 2715 del codice civile) se ad essi è apposta o associata, **da parte di colui che li spedisce o rilascia, una firma digitale o altra firma qualificata**
 2. Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono estratte **se la loro conformità è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione allegata al documento informatico e asseverata secondo le regole tecniche** ovvero
 3. se la loro **conformità all'originale non è espressamente disconosciuta**
- 3 bis. Tali copie sostituiscono ad ogni effetto di legge gli originali formati su supporto analogico**
- 3 ter** Con dpcm si individuano **particolari tipologie di documenti analogici originali** per le quali in ragione di esigenze di natura pubblicistica permane l'obbligo della conservazione dell'originale oppure, in caso di conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione firmata e allegata

5. gli strumenti di comunicazione telematica

- “I documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, **idoneo ad accertarne la fonte di provenienza**, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale” (art. 45 Cad).
- **Obbligo della PEC** SOLO per la trasmissione di comunicazioni che **richiedono una ricevuta di consegna** per quei soggetti che abbiano dichiarato il proprio indirizzo (articolo 6 – CAD)
- La casella PEC è **ancorata al protocollo** (articolo 40bis–CAD)

6. modelli e responsabilità per la conservazione

- **Certificazione** dei processi di conservazione e **accreditamento** dei conservatori (articolo 44 bis)
- Il **certificato di firma digitale** viene conservato per venti anni (articolo 33 – CAD)
- **Norme specifiche sulla sicurezza**, sull'obbligo dei piani di continuità operativa e sui piani di disaster recovery, ruolo di vigilanza di Digit-PA: sono una garanzia di protezione dei contenuti digitali

6. le indicazioni sulla tempistica per la conservazione digitale

le garanzie 'operative' per la qualità e l'efficacia dei processi di smaterializzazione

- Individuazione, formazione (e riconoscimento) di **profili** adeguati: quali competenze e quali ruoli per i responsabili documentali e i responsabili per la conservazione?
- Necessità di un **tavolo nazionale** di coordinamento
- Sviluppo di **linee guida operative** (semplici e sostenibili) che garantiscano la conservazione a lungo termine e la presunzione di autenticità dei documenti smaterializzati
- Identificazione e condivisione di **best practice** e di **servizi**
- Buoni **strumenti** per la formazione dell'archivio corrente:
 - piani di classificazione e fascicolazione efficienti, semplici da gestire
 - piani di conservazione coerenti ai processi di sedimentazione reale
 - manuali di gestione che descrivano prassi reali e ragionevoli
 - esempi corretti di conservazione digitale e indicazioni di costi
 - applicazioni coerenti e qualificate

gli errori da evitare

- la **frammentazione** e **moltiplicazione** dei sistemi informatici (ad esempio riducendo e integrando le applicazioni di registrazione/identificazione univoca dei documenti)
- **l'assenza di controlli** sul corretto utilizzo degli applicativi (i piani di avvio, la formazione in aula e i pacchetti di e-learning sono condizioni necessarie ma non sufficienti)
- la sottovalutazione di **policy** (ad esempio il **manuale di gestione** utile anche per definire le scelte operative in relazione ai modi per gestire la trasmissione telematica, la condivisione delle pratiche) e di un quadro chiaro di responsabilità da realizzare anche con la creazione di una **rete di referenti motivati e di un coordinamento interno**
- **L'invio istantaneo dei documenti digitali in conservazione (senza definizione di flussi logici e senza motivazione) in presenza di un corretto sistema di gestione documentale**

qualche modesto suggerimento: tipizzare ed elencare casi di successo

Non svalutare Il ruolo della gestione documentale e del protocollo:

- InterPRO: interoperabilità del protocollo nella Regione Toscana e qualità delle principali chiavi di accesso: oggetto e anagrafiche (cooperazione applicativa e linee guida Aurora)
- La persistenza dei riferimenti temporali opponibili a terzi nel Comune di Firenze
- Disciplinare per l'uso della PEC del Comune di Torino
- Riduzione delle applicazioni verticali: il caso della Regione Marche; la gestione delle tesi e del fascicolo dello studente nelle linee guida del progetto Unidig
- Il ruolo del piano di fascicolazione nel progetto di informatizzazione della Banca d'Italia
- La gestione unitaria degli archivi correnti nella Provincia di Trento all'interno di ciascun soggetto produttore

Gestire il rapporto tra flussi procedimentali e documentali: complessità organizzativa e qualità degli strumenti

- pianificazione accurata delle attività e dei ruoli nel Comune di Ravenna;
- qualificazione delle procedure e uso integrato degli strumenti di gestione documentale (manuale di gestione e classificazione/fascicolazione unitaria) negli archivi delle Commissioni tributarie,
- l'informatizzazione di procedimenti/fascicoli nel Comune di Ciriè,

qualche buon caso di conservazione digitale

- Istituto tumori di Milano e Asl di Vicenza: conservazione secondo il modello OAIS nel rispetto dello standard UNISINCRO:
 - I documenti e i dati da conservare sono gestiti per **flussi omogenei**, sono accompagnati da metadati in formato XML conformi con gli standard e gli allegati delle regole tecniche
 - I documenti digitali in conservazione sono conservati in pacchetti informativi di archiviazione **auto-descrittivi** indipendenti dal software di gestione anche per quanto riguarda **le chiavi di accesso e le informazioni sull'integrità e sull'identità e sui contesti amministrativi e documentari**
 - Si definiscono **accordi di servizio** interni alle strutture con il responsabile di conservazione interno e con il soggetto esterno
- Regione Toscana – DAX: creazione di un polo archivistico digitale per i soggetti del territorio e per gli archivi regionali
 - Il flusso si riferisce a **documenti e aggregazioni documentali** di cui si definisce e gestisce la sedimentazione logica che consente recupero e scarto

in conclusione: le criticità organizzative

- Trasformazioni organizzative e processi di informatizzazione **non maturati e non coordinati** creano danni pari (o maggiori) ai ritardi che si vorrebbero colmare
- **Obiettivi** istituzionali, esigenze funzionali e aspettative personali devono essere **contemperati** e armonizzati nella gestione dei processi di innovazione
- L'utilizzo degli strumenti tecnologici deve **essere commisurato alle capacità della struttura e alla fattibilità operativa**
- Attenzione adeguata deve essere riservata al **personale** che opera con i nuovi strumenti: è rilevante l'individuazione di referenti (preparati, riconosciuti e autorevoli, adatti alla funzione) che assicurino un canale di comunicazione **continuativo** per gestire il cambiamento nei diversi aspetti (già in parte ricordati):
 - classificazione e fascicolazione aggiornata,
 - integrazione tra sistemi informatici interni
 - regole condivise per gestire la posta elettronica a fini documentari,
 - individuazione di tipologie e profili di documenti coerenti con i processi di lavoro
 - organizzazione di fascicoli e archivi digitali completi, accurati e conservabili

la crescente responsabilità delle amministrazioni nelle scelte operative

- E' sempre più un compito esclusivo delle amministrazioni definire e adottare criteri e regole che
 - sottraggano la produzione, gestione e tenuta dei documenti informatici a margini di incertezza, **discrezionalità** e **inaffidabilità**,
 - riducano la **frammentazione** e i rischi di perdita
 - definiscano con chiarezza i modi concreti per formare e gestire documenti, fascicoli e **sedimentazioni documentarie significative**
- In particolare sono demandate all'ente e alle sue strutture operative interne **la scelta del livello di garanzia** da adottare per la produzione e trasmissione di documenti informatici, per le condizioni di verifica della autenticità e **la definizione del grado di innovazione** nella gestione dei processi
- Lo strumento principale è la descrizione delle procedure nel **manuale di gestione** (con particolare attenzione alla descrizione dei problemi più critici e **costosi**) e in quello di **conservazione**

Non si manda via
un'abitudine
buttandola dalla
finestra,
ma occorre farle
scendere le scale,
un gradino dopo l'altro.

M.TWAIN



Cartoons © Hinze/Scratch! Media.

Keep the knowledge • **MAKE A RECORD!**

National Archives of Australia www.naa.gov.au