

I sistemi di gestione informatica dei documenti: esperienze e modelli. Un'introduzione

di *Linda Giuva*

in corso di pubblicazione in *Archivi e computer*, 2005, n. 1

Abstract: *The introduction includes the presentation of the articles published in this issue, but also examines the main and most significant aspects of the Italian legislation in the field of electronic record keeping system.*

Questo numero della rivista intende offrire uno sguardo su quanto accaduto in Italia in questi ultimi quattro anni dall'emanazione del testo unico e su come e in quale misura l'impianto e le prescrizioni sulla gestione informatica dei documenti contenute nella normativa in vigore siano state attuate.

Il 1 gennaio 2004 era il termine indicato dal legislatore italiano per dare l'avvio all'attuazione della normativa italiana relativa all'informatizzazione dei sistemi di gestione documentale della pubblica amministrazione italiana. Questa data era stata preceduta da una lunga fase caratterizzata da un impegno di analisi e di confronto, non privo di incomprensioni e chiusure reciproche ma comunque ricco e stimolante per tutti gli attori coinvolti in questo processo: legislatore, amministratori, comunità degli archivisti e di altri tecnici quali informatici, giuristi ed esperti di organizzazione, strutture tecniche a questo fine appositamente create (Aipa).

Dalla seconda metà degli anni Novanta, dopo decenni di disinteresse verso le sorti della documentazione presente negli archivi degli uffici italiani, il sistema documentario è stato posto di nuovo al centro del processo di riforma della pubblica amministrazione. Tecnologie e trasparenza amministrativa, certezza documentaria ed efficienza organizzativa sono i termini su cui si è basata la sfida di questi anni allo scopo di rendere l'azione dell'amministrazione pubblica un fattore di crescita economica e civile. Per noi archivisti italiani, è stata l'occasione per ritornare a riflettere su temi che, pur essendo fondanti per la nostra tradizione archivistica, erano ormai diventati pallidi concetti da illustrare nelle aule universitarie o nelle scuole di archivio oppure da ricordare con impotenza quando, nel lavoro svolto all'interno delle commissioni di sorveglianza, ci si trovava di fronte ai danni, spesso irreversibili, compiuti da una gestione negligente e trascurata della fase corrente dell'archivio. E' stata l'occasione anche per confrontarci con quanti in altri paesi prima di noi, per l'urgenza delle situazioni o anche per una maggiore predisposizione culturale, avevano discusso e lavorato su temi relativi al record management.

Il miglior prodotto di questa stagione è stato il dpr 445/2000. Pur non essendo esente da incertezze, il testo unico ha avuto il merito di costruire un impianto normativo coerente ed equilibrato che recepisce principi e strumenti, vecchi e nuovi, necessari per una corretta gestione documentaria.

Per quanto riguarda il sistema documentario, ha reso evidente il nesso esistente tra semplificazione amministrativa e innovazione nel sistema documentario: la gestione informatica dei documenti e l'organizzazione degli archivi sono collocati all'interno dei processi di modernizzazione dell'amministrazione pubblica non solo in quanto risorsa

strategica fondamentale per il miglioramento dei servizi e dell'azione amministrativa ma anche come parte di quel sistema di certezze senza il quale nessuna innovazione è possibile nella pubblica amministrazione. Infatti la correttezza della tenuta del sistema documentario - dalla formazione dei documenti alla loro conservazione permanente - garantisce l'affidabilità dei documenti e quindi la certezza dei diritti. Pertanto, l'intervento normativo è stato svolto sul sistema documentario nella sua interezza ed integrità: sul documento amministrativo e sull'insieme dei documenti (funzionalmente strutturati e organizzati); sul complesso delle regole, delle procedure, degli strumenti e delle attività finalizzate ad una corretta gestione dei documenti amministrativi, riconoscendo la funzionalità di vecchi strumenti quali la classificazione ed individuandone nuovi quali il manuale di gestione; sulle fasi di deposito e storico dell'archivio.

Il riconoscimento della centralità del sistema documentario nell'azione amministrativa ha avuto come necessario corollario la definizione di responsabilità precise con la formazione di un servizio specifico ad alta centralità amministrativa e dotato di professionalità adeguate e specializzate nel campo della gestione documentaria. Centrale è anche la richiesta volta alle amministrazioni a svolgere in maniera prioritaria e propedeutica un'azione diretta alla creazione delle condizioni organizzative adeguate per l'applicazione e lo sviluppo di sistemi informatizzati di gestione documentaria.

L'impianto del dpr 445/2000, caratterizzato da una forte visione integrata di processi, oggetti e attori, è finalizzato a guidare tutto il sistema documentario indipendentemente dal supporto e dalla forma assunta dal documento. Vi è alla base di questo impianto la consapevolezza dell'importanza del governo della transizione dal cartaceo al digitale dal momento che tale fase può rivelarsi lunga nei tempi e sicuramente rischiosa per le molte questioni alle quali ancora non si è trovata una risposta (pensiamo alla conservazione a lungo termine e dalla inadeguatezza a tal fine della firma digitale). Le amministrazioni e anche gli archivisti sanno bene che l'ambiente ibrido sarà lo scenario con il quale confrontarsi per i prossimi anni e che potrebbe forse rappresentare una risposta, temporanea sicuramente ma da non scartare a priori, nell'assenza di sicurezze in grado di fornire quel giusto grado di fiducia che pure i cittadini richiedono prima di affidarsi completamente alle ICT. D'altra parte, non si può trascurare la ricerca di soluzioni avanzate necessarie proprio alla luce del ruolo centrale svolto dal sistema documentario: si pensi alle relazioni tra gestione dei documenti e gestione dei contenuti e della conoscenza oppure alla necessità di lavorare sulle componenti digitali dei documenti. Quest'ultima soluzione permetterebbe un maggiore automatismo con la conseguente diminuzione dei tempi e degli errori, una più efficace interoperabilità, ma soprattutto concorrerebbe a garantire maggiormente la qualità del dato e l'autenticità delle banche dati, problema essenziale per controllare le informazioni di diversa provenienza che servono a diversi procedimenti ed uffici. Una maggiore attenzione è stata data, invece, sia da parte delle software house sia da parte delle amministrazioni, alla integrazione dei flussi amministrativi con la gestione dei documenti. Anche se non sempre sostenuto da un'analisi organizzativa dei procedimenti volta ad evidenziare le criticità dei processi e indirizzare le amministrazioni ad una propedeutica semplificazione degli stessi, il controllo dei processi di lavoro ha conquistato uno spazio maggiore nell'interesse delle amministrazioni che non necessariamente, comunque, come vedremo nei dati riportati da Longobardi, ne ha significato l'applicazione pratica in termini di introduzione di applicazioni di sistemi di workflow management.

Questa maggiore attenzione nei confronti del controllo dei processi di lavoro – considerato dalla studio Gedoc 2 come la fase più impegnativa dell’innovazione in quanto necessariamente accompagnata da laboriosi e costosi interventi in termini di razionalizzazione delle procedure amministrative, semplificazione normativa e distribuzione delle risorse umane – è stato anche il frutto della impostazione che ha caratterizzato la produzione normativa in questi ultimi quattro anni, non sempre tuttavia concretamente consapevole delle criticità organizzative e tecnologiche che i sistemi di workflow management implicano. Nelle direttive del ministro per l’innovazione e le tecnologie Stanca in materia di “digitalizzazione della pubblica amministrazione” che si sono succedute dal 2001 in poi così come in quella del dicembre 2002 dedicata alla trasparenza amministrativa ed alla gestione dei flussi documentali (che abbiamo già avuto modo di commentare nel numero 3 del 2002 di questa rivista), vi è stata una voluta accelerazione dei processi di innovazione tecnologica che, seppure ispirata a obiettivi condivisibili di efficienza ed efficacia nonché di economicità dell’azione amministrativa, ha come limite il mancato allineamento tra l’introduzione delle ICT e la trasformazione organizzativa dell’amministrazione. I rischi sono accentuati soprattutto nelle amministrazioni che risultano essere in ritardo rispetto alle scadenze previste dalla normativa e che, quindi, possono avere la tentazione di raggiungere gli obiettivi loro indicati attraverso la semplice materializzazione dei documenti con gli scanner senza effettuare i passaggi di analisi e di ridefinizione organizzativa necessaria. In tutto ciò quello che rischia di rimanere seriamente compromesso è proprio il sistema documentario che potrebbe non essere oggetto delle dovute garanzie e dell’applicazione di imprescindibili requisiti funzionali. Di questa frattura tra innovazione organizzativa – amministrativa e innovazione tecnologica (in parte anche frutto della separazione delle competenze tra il ministro della funzione pubblica ed il ministro per l’innovazione e le tecnologie) con un’evidente subordinazione della prima alla seconda, non è del tutto ignaro lo stesso ministro che pur di accelerare i processi di informatizzazione ammette il rischio di uno squilibrio e di una asimmetria¹.

Nel corso di questi ultimi 4 anni l’informatizzazione nella pubblica amministrazione ha dovuto fare i conti con due tendenze non convergenti: da una parte, come già accennato, l’accelerazione impressa al processo anche a scapito di interventi più ponderati e adeguati alle diverse situazioni di partenza; dall’altra la scarsità di risorse finanziarie che sempre più hanno caratterizzato l’intervento in questi settori, così come in molti altri. La Corte dei conti nel *Referto al Parlamento in materia di informatica pubblica 2002-2003* parla di disallineamento tra la pianificazione ed i valori espressi nelle previsioni di bilancio con una sovrastima dei piani di attività rispetto alle dotazioni finanziarie. Questa situazione – nota sempre l’organo di controllo – penalizza in particolare gli interventi relativi all’area di *back office*, componente rilevante del piano di e-government, e incide sull’avvio e sul sostegno ai progetti più innovativi. In realtà, la stessa esperienza della gestione informatica dei documenti in modalità ASP, così fortemente voluta dal Cnipa, se rappresenta una soluzione possibile (sia pure oggetto di concreta verifica) per le amministrazioni di piccole dimensioni, diventa alquanto problematica, anche in termini di costi e di efficienza, per le amministrazioni più grandi che sarebbero peraltro in condizioni di sperimentare soluzioni diverse e forse più qualificate e innovative, sempre all’interno dei requisiti di interoperabilità e degli standard previsti.

¹ Intervento del ministro Stanca alla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, 23 febbraio 2005.

Osservazioni analoghe possono essere avanzate nei confronti del Codice dell'amministrazione digitale. Va subito detto che l'attuale e definitiva versione, non cambia le disposizioni relative alla gestione informatica dei documenti. Sono state infatti recepite, in questo aspetto, le considerazioni avanzate dalla comunità archivistica attraverso il parere del Ministero per i beni e le attività culturali e attraverso l'associazione Astrid (Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche)² ma soprattutto i rilievi del Consiglio di Stato (adunanza 7 febbraio 2005) e le osservazioni avanzate dalle Commissioni di affari costituzionali della Camera dei deputati (23 febbraio 2005) e del Senato della Repubblica (23 febbraio 2005). Pertanto, per la gestione documentale rimane inalterato il quadro normativo che continua ad essere il testo unico 445/2000. Poiché sono previsti nell'arco dei 180 giorni indicati per l'entrata in vigore del codice, ulteriori decreti legislativi correttivi (che possono riguardare le norme regolamentari quindi anche il "protocollo informatico"), è auspicabile che tutta la materia (comprese le disposizioni sulla posta certificata, il sistema pubblico di connettività, l'indice nazionale delle anagrafi) sia definita nel rispetto di un maggiore coordinamento ed accordo tra i vari aspetti e con il 445 in considerazione del fatto che il codice digitale rappresenta un aspetto particolare (quello tecnologico) di un sistema normativo (la documentazione amministrativa) di cui va salvaguardato il carattere coerente ed organico. Purtroppo, nonostante le buone intenzioni sulle quali era basata l'elaborazione del Codice, il rischio sarà quello di trovarsi di fronte ad una più accentuata frammentazione delle disposizioni.

Nonostante il salvataggio in extremis delle disposizioni sulla gestione documentale e sugli archivi, che se fossero passate avrebbero comportato la cancellazione di un servizio responsabile della gestione dei documenti e degli archivi, la frattura tra documentazione cartacea e quella digitale, la cesura tra fase corrente e quelle successive e la soppressione di qualsiasi strumento normativo per il governo della produzione documentaria cartacea, rimangono alcuni punti che suscitano ancora perplessità. Alcune di ordine generale, altre più specifiche. Rimane un eccesso di enfasi con la quale si proclamano i diritti del cittadino all'amministrazione digitale e i doveri della stessa di adottare le tecnologie senza indicare le risorse finanziarie necessarie per avviare i processi di trasformazione e di formazione del personale. Proclamare obiettivi ambiziosi, "grida manzoniane", senza creare le condizioni per la loro realizzazione può comportare il rischio di generare sfiducia e discredito su tutta l'azione riformatrice ed accentuare il *digital divide* già presente nel processo di innovazione³. Di questo aspetto si è detto consapevole anche il ministro che nella seduta della Commissione di affari costituzionali del Senato della Repubblica del 9 febbraio 2005 ammette che "alcune amministrazioni non saranno in grado di applicare la normativa neppure alla scadenza di quel termine così ampio". Il codice diventa, così, una sorta di *moral suasion* piuttosto che uno strumento normativo che guida l'innovazione anche perché non prevede alcuna forma di sanzione e controllo.

² Si può leggere il documento *Il codice delle pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*. Testo elaborato dal gruppo di lavoro di Astrid, 8 ottobre 2004 in <www.astrid-online.it/rassegna/27-01-2005/index.htm> (controllato 22 marzo 2005).

³ Solo in cinque regioni si concentra il 69% degli investimenti nel settore; il 18% di comuni con popolazione al di sotto dei 10000 abitanti e il 42% dei comuni con popolazione tra i 20000 e i 100000 abitanti hanno realizzato un portale web; il 60% dei comuni italiani non dispone di un dirigente informatico.

A parte un linguaggio ancora impreciso⁴, vi sono poi alcuni punti che meritano una particolare attenzione. Tra questi ne voglio segnalare alcuni. Il primo riguarda la definizione di originale non unico⁵ già presente nella delibera Cnipa n. 11 del 2004 e che con il recepimento nel codice viene elevata al rango di legge. L'introduzione di tale definizione – e della conseguente differenza tra originale unico e non unico – è stata considerata necessaria per prevedere un diverso trattamento a proposito di conformità all'originale in caso di conservazione sostitutiva definitiva del documento cartaceo (articolo 23, commi 4 e 5). La definizione risulta inconsistente e contestabile sia dal punto di vista archivistico che da quello giuridico. Se l'obiettivo era quello di semplificare il trattamento di qualche specifica tipologia documentaria (gli assegni, le fatture) sarebbe stato meglio indicarla chiaramente senza inventare fattispecie documentarie prive di fondamento amministrativo e giuridico.

Se il tema della conformità all'originale è una questione cruciale nell'attuale fase caratterizzata dalla coesistenza e dal passaggio dal cartaceo al digitale, sarebbe bene affrontarne i rischi per la certezza giuridica e la conservazione a lungo termine dei documenti sia coinvolgendo le diverse figure interessate (archivisti, giuristi, informatici), sia ragionando in termini di strutture e responsabilità precise relative alla gestione documentaria, tali da assumere impegnative decisioni in merito all'attribuzione di autenticità di documenti e delle relative copie. Questa considerazione ritorna anche su un altro punto del Codice, messo a fuoco durante il dibattito parlamentare. Si tratta dell'asimmetria tra quanto disposto a proposito delle copie su supporto informatico dei documenti cartacei (articolo 22.3) e delle copie su supporto cartaceo di documento informatico (articolo 23.2). Nel primo caso giustamente si afferma che le copie sostituiscono ad ogni effetto di legge l'originale se la conformità è assicurata dal rispetto delle regole tecniche e dal funzionario delegato alla funzione di trasferimento mediante l'utilizzazione della firma digitale; mentre nel secondo caso la validità è assicurata solo dal rispetto delle regole tecniche. Si tratta di rafforzare i requisiti di certezza ed evidenza probatoria da assegnare alla copia cartacea di un documento informatico soprattutto in previsione del rilievo che il documento tradizionale potrà avere ancora nella vita dell'amministrazione e nei rapporti con i cittadini.

Numerosi sono stati i progetti messi in cantiere nel corso di questi quattro anni per applicare la normativa in vigore. Non esistono dati complessivi e ragionati relativi a tutto il settore pubblico. Quelli che vengono qui presentati e commentati da Guglielmo Longobardi, si riferiscono alle sole pubbliche amministrazioni centrali. La situazione che emerge è la presenza di un certo ritardo nell'applicazione della norma dal momento che, alla data del 30 aprile del 2004, solo 16 amministrazioni su 61 censite avevano esteso a tutta la struttura l'informatizzazione della gestione documentale, peraltro orientata essenzialmente alla soddisfazione dei requisiti minimi richiesti dalla normativa (protocollo, segnature, classificazione). Altri segnali che confermano tale lentezza sono la scarsa attivazione di strumenti abilitanti quali il manuale di gestione, lo schema di classificazione

⁴ All'articolo 43, comma 1 si può leggere "i documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto o documento di cui è prescritta la conservazione" da dove si desumerebbe che le scritture contabili ed il resto non sono documenti di archivio. Si parla di comunicazione di documenti, che è una dizione ambigua per intendere trasmissione o invio, e di protocollo informatizzato (articolo 47).

⁵ Originale non unico: i documenti per i quali sia possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di altri (articolo 1, comma 1, punto v).

e il numero di personale coinvolto nei piani di formazione. Dalla rilevazione risulta come “le problematiche di tipo organizzativo siano la causa di maggior difficoltà nell’attuazione della normativa” a dimostrazione del valore strategico che ha l’istanza organizzativa nei processi di informatizzazione dei sistemi documentari⁶.

Le esperienze qui presentate sono state scelte in quanto, a nostro avviso, rappresentano un campione significativo di progetti che dimostrano un alto grado di adesione, anche se in misura diversa, agli aspetti più qualificanti del modello italiano di gestione documentale: centralità della questione organizzativa intesa come razionalizzazione dei procedimenti amministrativi e dei processi di lavoro, importanza delle definizioni di strutture responsabili, ruolo della formazione e del coinvolgimento delle risorse umane, sviluppo di strumenti quali la classificazione, governo integrato di documenti ed archivi, gestione della documentazione indipendentemente dal formato e dal supporto, cura della formazione del documento, attenzione alla conservazione degli archivi cartacei e digitali.

L’articolo di Michetti ci dà la possibilità di confrontare il modello italiano con altri modelli di record management che si sono sviluppati in questi ultimi anni soprattutto in paesi dove forte è la tradizione archivistica anglosassone ma con esempi significativi anche altrove (Moreq e Germania)⁷. In particolare, lo standard ISO 15489 – di cui non sono sottovalutate le diversità culturali e terminologiche con la nostra tradizione - rappresenta uno sforzo di normalizzazione importante che può incidere positivamente nelle strategie di mercato delle software house e nell’attenzione verso una gestione di qualità dei documenti archivistici da parte del settore privato. Per l’importanza dedicata a problematiche quali l’impatto organizzativo, il rilievo di strutture dedicate, la presenza di responsabilità definite in più livelli, il ruolo centrale di strumenti quali la classificazione, la necessità di gestione unitaria del cartaceo e del digitale, lo standard internazionale offre non pochi punti di contatto con il modello italiano rappresentato dal testo unico sulla documentazione amministrativa. Sulla formalizzazione di modelli per il record management svolge un ruolo importante anche il nuovo standard ISO 23081, pubblicato nel 2004 e relativo ai metadati per la gestione documentaria. Come risulta evidente dall’articolo di Hans Hofman, non si tratta di un nuovo set di metadati da affiancare ad altri già prodotti (Recordkeeping Metadata Set of the Australian National Archives, Minnesota records management metadata set, ISAD (G), preservation metadata sets, Dublin Core), ma di linee guida che servono ad indicare quali sono le informazioni necessarie e specifiche per identificare i documenti di archivio, le relazioni documentarie ed i contesti di riferimento e questo sia ai fini di incrementare la interoperabilità anche tra domini diversi sia ai fini della conservazione permanente.

⁶ P. Montironi, *Requisiti archivistici e criteri organizzativi nell’informatizzazione dei sistemi documentari delle pp.aa.: un approccio integrato*, in “Archivi & Computer”, 2003, nn. 1-2, pp. 63-83..

⁷ Per la Germania si può leggere la *Directive on the processing and management of records (files and documents) in Federal ministries*, *ibidem*, pp. 156-175.