

Il ruolo della gestione documentale per l'innovazione e la società dell'informazione

Mariella Guercio

Università degli studi di Urbino

mariella.guercio@uniurb.it

settembre 2007

i temi

- Innovazione e sistemi documentari: riflessioni sulla funzione documentaria nella società dell'informazione
 - I documenti come strumenti di certezza: il nodo del documento informatico
 - Le raccomandazioni e gli standard europei e internazionali: : la frontiera avanzata della gestione documentale
- Le criticità della formazione e conservazione di documenti digitali
- Oltre l'e-government per un'amministrazione efficiente

riflessioni introduttive a proposito del rapporto
innovazione/sistemi documentari

Per passare dalla teoria alla prassi nei sistemi documentari digitali è necessario

- utilizzare le ICT al servizio della trasparenza, della qualità dei servizi e della memoria
- conoscere e valutare adeguatamente il quadro normativo, le sue potenzialità e le sue criticità
- conoscere e valutare la natura e la funzione degli strumenti documentari, i nodi organizzativi dei processi di informatizzazione, le insufficienze di ciascuna amministrazione



Trasformare i processi amministrativi in un sistema snello, razionale, efficiente

“bisogna cercare di essere il più semplici possibile, senza esserlo più del possibile”

Albert Einstein

la funzione documentaria per l'amministrazione "digitale"

- L'introduzione diffusa di ICT implica in ogni settore una revisione dell'esistente in termini di
 - superamento di criticità tradizionali
 - sfruttamento di potenzialità
 - valutazione della specificità e complessità degli oggetti su cui si interviene
- Ma in che cosa consiste realmente l'innovazione e quanto si prestano i sistemi documentari a sostenerla senza indebolire le proprie originarie funzioni di certezza?

I documenti come strumenti di certezza.
Il caso del documento informatico

certezza, diritto e documentazione


- All'origine dei sistemi giuridici e dei processi di documentazione il bisogno di “ridurre l'insicurezza insita nei rapporti sociali, giuridici, economici” (G. Arena , *Certezze pubbliche...*, p. 13)
- Le “dichiarazioni di rappresentazione” sono strumento di riduzione della complessità, in quanto introducono certezza, sciolgono dubbi, implicano scelte (G. Arena, *Certezze pubbliche...*, pp.12-13)
- L'attribuzione a una cosa o a un rapporto della “qualità giuridica della certezza” è esercizio di un potere gelosamente custodito dall'autorità pubblica (diffidenza degli apparati amministrativi verso l'autocertificazione) (G. Arena , *Certezze pubbliche...*, p. 17)

l'economia delle certezze giuridiche e documentarie

- economia del sistema di certezze e complessità del sistema di relazioni sociali:
 - dalla conoscenza diretta dei fatti e delle relazioni, consentita da rapporti sociali stretti (tradizione orale e presenza di testimoni: i documenti supportano la memoria degli individui, ma non la sostituiscono)
 - alla necessità di una conoscenza mediata attraverso prodotti documentari stabili, capaci di assicurare in modo certo e duraturo la conoscibilità dell'atto o dell'evento rappresentato: si richiede il perfezionamento delle misure e degli strumenti di certezza documentaria e la formalizzazione delle relative procedure. Gli obiettivi di impersonalità e precisione sono raggiunti con l'utilizzo di funzionari "dedicati" (i pubblici ufficiali), procedure normalizzate, automatismi che conferiscono autorevolezza anche agli oggetti documentari

all'origine del documento

- **Esigenza di riconoscimento e riconoscibilità sociale** nel tempo dei comportamenti e degli atti che hanno rilevanza giuridica
- **Esigenza di stabilità della memoria:** il documento come oggetto imm modificabile di documentazione delle attività pratiche di un soggetto

 **oggettivazione del documento e creazione di documenti credibili che trasformano la memoria diretta del testimone in testimonianza indiretta affidabile**

finalità del processo storico di oggettivazione dei documenti

- Non si tratta di creare “verità”, ma solo credibilità/affidabilità delle testimonianze nella trasmissione nello spazio e nel tempo
- La produzione di documenti affidabili ha l’obiettivo “utilitaristico” di facilitare lo scambio e i rapporti giuridici al di fuori delle relazioni che si possono stabilire nel contesto limitato di una comunità e in arco temporale breve
- Il bisogno di certezza giuridica e di integrità e affidabilità della memoria costituisce il primo impulso alla formalizzazione dell’atto secondo modelli pre-definiti e strutturati (ad esempio il contratto) e alla creazione di strumenti di controllo per la formazione dei documenti

qualche concetto introduttivo atto e documento

- Atto e documento sono il risultato di fasi distinte:
 - quella dell'agire
 - quella della sua memorizzazione e del suo ricordo (o meglio della sua rappresentazione)
- Utilizzo ambiguo dei termini anche nella normativa archivistica
- Necessità di coerenza terminologica sia per il trattamento delle memorie del passato che, soprattutto, per la formazione corretta dei sistemi documentari attivi (*record management*)

rilevanza di una definizione generale

- Una definizione generale di documento (a prescindere dalle esigenze giuridiche) costituisce il fondamento scientifico della disciplina archivistica, necessario per:
 - individuare la natura dell'oggetto, delle sue componenti e delle sue relazioni
 - sviluppare il metodo di trattamento e gli strumenti di gestione
- Tuttavia il concetto generale di documento deve sempre confrontarsi con gli ordinamenti giuridici dati, quindi
 - con la storia del diritto in quanto storia degli ordinamenti giuridici e
 - con il sistema giuridico in vigore

informazione, documento e documento archivistico

- **Informazione:** conoscenza destinata volontariamente o involontariamente alla comunicazione (*information, content*)
- **Documento:** informazione fissata su un supporto in modo stabile a fini di conservazione della memoria (*document*)
- **Documento archivistico:** rappresentazione di un atto o di un fatto fissata su un supporto, rilevante per finalità pratiche del soggetto che lo produce o lo acquisisce e lo conserva (*record*):
 - Nel testo unico (dpr 445/2000): “Ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell’attività amministrativa”

documento e ordinamento giuridico

- In quanto testimonianza di atti/fatti giuridicamente rilevanti, il documento è strettamente legato alla disciplina dell'atto/fatto giuridico specifica di un determinato ordinamento.
- Per approfondirne la natura è necessario utilizzare alcuni concetti desunti dalla teoria del diritto anche se lo sviluppo della funzione documentaria (che consiste in larga parte nello sviluppo del concetto di *fede pubblica* cioè *della formazione della potestà di imprimere al documento o meglio a determinati tipi di documenti un'efficacia di prova o di costituzione di diritti*) ha una propria autonomia concettuale e storica (Crescenzi)

gli elementi del documento

- Nella dottrina un documento deve presentare **sempre** alcuni elementi:
 - supporto/mezzo di memorizzazione che tuttavia nel caso di documenti informatici non costituisce una componente imm modificabile
 - contenuto stabile
 - provenienza certa, da non confondere con l'*indirizzo* di provenienza o trasmissione, ma intesa come indicazione certa dell'autore del documento (responsabile per il suo contenuto)
 - (ambiguità del Codice dell'amministrazione digitale: articoli 21-23 e articoli 45-47)

il documento informatico nella normativa italiana

- La rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti (dpr 513/1997, poi dpr 445/2000, dlgs 10/2003 sulle firme elettroniche e codice dell'amministrazione digitale approvato con dlgs 7 marzo 2005)
- La normativa recente stabilisce la piena ammissibilità del documento informatico purché munito dei requisiti previsti dalla normativa vigente, in particolare degli strumenti (sostitutivi della sottoscrizione autografa) che garantiscano provenienza certa e imputabilità del contenuto: in tale caso il documento soddisfa il requisito legale della forma scritta e ha efficacia di scrittura privata ai sensi dell'articolo 2702 del codice civile.
- Il documento è comunque inteso (a prescindere dalla natura del supporto) come un oggetto (*res*) dotato di caratteristiche che ne consentano la *permanenza in quanto testimonianza affidabile e stabile del contenuto rappresentato*.

sistema documentario e documento

- L'affidabilità del documento come testimonianza riguarda:
 - il singolo documento nella misura in cui consente di essere attribuito con certezza (anche in termini di integrità del contenuto) a un autore identificato (per tutto l'arco temporale necessario sia all'attività amministrativa che al lavoro di ricerca storica e scientifica)
 - il sistema documentario in quanto insieme di regole, strumenti, procedure, relazioni che garantiscono l'accuratezza e l'efficienza della funzione di testimonianza che ciascun documento svolge per la struttura che l'ha prodotto o acquisito nell'esercizio del suo mandato
- L'affidabilità è una questione di gradi ed è il risultato di un equilibrio mutevole.

I nodi tecnici della produzione documentaria informatica

- La possibilità di creare e conservare *documenti informatici in quanto strumenti di certezza* richiede il rispetto di requisiti molteplici che il legislatore nazionale ha individuato in termini generali (nel dpr 445/2000 e nel Codice dell'amministrazione digitale), con dettaglio tecnico (nella copiosa regolamentazione di supporto) ma
 - non sempre con la coerenza necessaria
 - con limitata attenzione ai problemi dell'efficienza e dell'efficacia dei sistemi documentari informatici
 - con scarsa preoccupazione per la conservazione a fini di ricerca storica

Innovazione e sistemi documentari

significato e ruolo dell'innovazione in relazione alle esigenze documentarie del mondo documentario

- L'innovazione è intesa come riorganizzazione delle funzioni, delle strutture e degli strumenti per il raggiungimento di obiettivi di miglioramento dei servizi al cittadino
- Da decenni ormai innovare implica (a ragione e a torto, in Italia e all'estero) introdurre (o meglio *legiferare/ regolamentare* per introdurre) tecnologie dell'informazione e della comunicazione diffuse e sostitutive nella produzione di documenti

1996-2006: un decennio di disposizioni sulla gestione informatica dei documenti

- Le continue ormai decennali trasformazioni normative sono un segno della difficoltà di far decollare (progettare e realizzare concretamente e con successo) i processi di innovazione legati ai programmi di e-government

l'innovazione nella P.A.: la produzione normativa sui sistemi documentari

- Il legislatore è intervenuto ripetutamente nella definizione di principi, strumenti e regole finalizzati a coniugare la qualità delle trasformazioni per l'efficienza e la trasparenza e un utilizzo facile e operativo degli strumenti che le tecnologie ci rendono disponibili
- I sistemi documentari sono sempre stati al centro della normativa ma assai poco al centro degli investimenti pubblici e della ricerca a livello di mercato

l'innovazione nella P.A.: la *resistenza* delle organizzazioni

- Soprattutto, le organizzazioni pubbliche hanno gestito con prudenza, quasi con diffidenza questi processi
(per quali e quante ragioni: mancanza di risorse, cautela, ostilità all'innovazione, insufficiente comprensione delle potenzialità, consapevolezza della complessità dei nodi da sciogliere?)

l'innovazione nella P.A.: la scarsa efficacia della produzione normativa e regolamentare

- L'efficacia delle disposizioni si è rilevata alquanto insoddisfacente per almeno due ordini di problemi:
 - l'incapacità di sostenere il processo di regolamentazione (e in alcuni casi di vera e propria legislazione) con interventi di guida operativa
 - una valutazione limitativa e molto tradizionale (certamente non sostenuta da una dimensione interdisciplinare), semplificata delle stesse potenzialità dell'innovazione tecnologica in termini di miglioramento dei processi, di integrazione delle informazioni
 - Si è progettato il futuro con i limiti e i difetti del presente e si sono pianificati interventi minimali.

le cause generali degli insuccessi

- la sopravvalutazione delle soluzioni tecnologiche (e di una regolamentazione tecnica dettagliata) che tuttavia non si sono tradotte in soluzioni qualificate e innovative
- il rallentamento negli ultimi anni dei processi formativi e delle attività di ricerca (mentre si richiedono attività di formazione continua e lo sviluppo di strumenti di gestione documentaria avanzati)
- la rinuncia (con il Codice dell'amministrazione digitale) a sostenere un quadro normativo unitario che tenga conto di una produzione documentaria *necessariamente ibrida*, di un approccio *multi e interdisciplinare*

le criticità sottovalutate - 1

- Innovare i comportamenti è più complesso e impegnativo che innovare gli strumenti tecnologici: nella definizione e nello sviluppo dei progetti delle criticità organizzative si sono sottovalutate le criticità organizzative (pur riconosciute da alcune disposizioni)
- La frammentazione tradizionale dei processi amministrativi (denunciata già dalla legge 241/90) non è automaticamente superata dagli interventi di *innovazione tecnologica e organizzativa* se non è accompagnata da una gestione unitaria che tenga *insieme* e *governi* i processi di innovazione, le motivazioni generali e le finalità specifiche (ad esempio organizzando e gestendo con facilità ed efficienza fascicoli in relazione, se opportuno, con i procedimenti amministrativi o loro fasi)

le criticità sottovalutate - 2

- 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 delle PA
- La rilevanza del ricorso a personale tecnico e professionalizzato, ovvero competente e autorevole nei domini specifici (pur in parte sottolineata nelle indicazioni dell'art. 61 del dpr 445/2000) è stata spesso ignorata (*nessun concorso nelle pp.aa centrali per archivisti*)

Le opportunità del piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione: obiettivi generali

- Il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ha predisposto il piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, previsto dall'art. 1, co. 2, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, conv. nella l. 9 marzo 2006, n. 80.
- Parere favorevole del Consiglio di Stato del 21 maggio 2007, n. 2024/2007 (<http://tinyurl.com/2z9ra4>)
- *Obiettivo*: superare la tradizionale cultura “giuridico – amministrativa” della semplificazione, per perseguire una più ampia politica di miglioramento della regolazione, mediante la creazione di un centro di responsabilità politico, quale appunto il Comitato interministeriale (presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri), e l'elaborazione di un indirizzo unitario e coordinato delle politiche di semplificazione normativa e amministrativa finalizzate ad assicurare
 - condizioni ottimali di decisività e qualità
 - per la competitività del Paese e
 - la effettiva fruibilità dei diritti da parte dei cittadini.

Le opportunità del piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione: gli scopi concreti

- Per passare da una semplificazione “annunciata” ad una semplificazione “effettiva ed efficace”, il piano adotta una *logica di risultato*, perseguendo lo scopo di una effettiva riduzione degli oneri per i cittadini e delle imprese.
- E' un obiettivo comune a tutti i Paesi dell'Unione europea, alle Istituzioni comunitarie, agli Stati membri dell'OCSE, ed è una delle priorità dell'Agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione : la stessa Commissione europea ha programmato la riduzione, entro il 2012, del 25% degli oneri amministrativi derivanti da normative comunitarie.

Le opportunità del piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione: il controllo dei procedimenti

- abbinamento di innovazione tecnologica e innovazione amministrativa, utilizzando in modo integrato l'innovazione normativa e organizzativa, la reingegnerizzazione dei processi di servizio e le azioni di accompagnamento,
- riduzione e certezza dei tempi amministrativi mediante:
 - la ricognizione dei procedimenti amministrativi (da rendere disponibile in una banca dati di ogni amministrazione) inclusiva dei tempi previsti e di quelli effettivi
 - programmi di riduzione del 10% dei tempi procedurali entro dicembre 2007 in ambiti settoriali specifici (suggerimento del CdS)
 - La corresponsione, da parte delle pubbliche amministrazioni inadempienti rispetto ai termini procedurali, di una somma a titolo di indennizzo, ai soggetti che hanno presentato l'istanza non tempestivamente evasa, indipendentemente dalla accoglibilità o no di tale istanza. trasposizione dell'istituto previsto dal d.d.l. Nicolais (A.C. 2161), in corso di discussione in Parlamento, la cui attuazione, comportando oneri per il bilancio dello Stato, non può che essere subordinata alla approvazione di detto provvedimento

Le opportunità del piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione: la reingegnerizzazione dei processi

- Non si prevede di rivedere singole procedure, sotto il profilo amministrativo o normativo, ma di *utilizzare le funzionalità informatiche* per ridisegnare in modo organico processi amministrativi, conseguendo in tal modo riduzione e certezza degli adempimenti e dei tempi procedurali e riduzione degli oneri per la stessa amministrazione, le imprese e i cittadini.
- Le linee del piano prevedono:
 - la completa attuazione di percorsi di innovazione digitale già indicati dalla normativa vigente o in corso di approntamento, e in relazione alla quale sono già in atto sperimentazioni (il CdS invita alla costituzione di centri di competenza per i progetti di maggiore complessità: fascicolo processuale, fascicolo sanitario, informatizzazione dello stato civile, pagamenti elettronici, ecc.)
 - lo studio della fattibilità normativa e attuativa di riorganizzazioni allo stato solamente prefigurate (anche, ad esempio, proponendo come obiettivo la definizione di un apposito disegno di legge, come nel caso degli interventi socio - sanitari)
 - La riorganizzazione (in termini di maggior coordinamento e razionalizzazione) degli uffici di back office

Le nuove opportunità del piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione: la digitalizzazione delle pp.aa.

La digitalizzazione continua ad essere considerata una delle direttrici di sviluppo e realizzazione del piano e della modernizzazione dell'amministrazione pubblica:

Punto 5.1 del piano: realizzare l'utilizzo esclusivo della posta elettronica nelle comunicazioni tra amministrazioni centrali

Azione: ridurre i tempi e i costi di trasmissione e dare piena attuazione al Codice

- dell'amministrazione digitale attraverso la protocollazione e la gestione informatica dei
- documenti, integrando, ove necessario, tale funzionalità con la firma digitale e la posta
- elettronica certificata. Le attività principali sono:
 - monitorare lo stato di attuazione dei progetti al fine di porre in essere le iniziative necessarie al raggiungimento dell'obiettivo;
 - promuovere il riuso di applicazioni standardizzate.

Obiettivo: eliminazione del 100% dei flussi cartacei tra amministrazioni centrali.

- **Termine di conseguimento:** entro il 31 dicembre 2008 .

I requisiti imprescindibili dell'innovazione in una *società dell'informazione*

- La credibilità dei documenti: è il risultato di un insieme di condizioni (affidabilità dei documenti e del sistema, accuratezza dei contenuti documentari e informativi, autenticità nella tenuta e conservazione)
- Un utilizzo degli strumenti tecnologici commisurato alle capacità della struttura e alla fattibilità operativa
- Una gestione che garantisca la continuità degli investimenti e del supporto organizzativo agli interventi di innovazione

la credibilità dei documenti

- La credibilità del sistema documentario implica
 - l'organizzazione efficiente e il controllo delle responsabilità per la produzione e tenuta dei documenti
 - lo sviluppo di procedure e strumenti che
 - identifichino in modo certo nel tempo e nello spazio i documenti prodotti e conservati (registrazione)
 - definiscano con certezza ed efficienza il legame tra i documenti e le attività cui partecipano (classificazione, fascicolazione, controllo dei processi/procedimenti, regole chiare e flessibili)
 - favoriscano e sostengano la formazione di tipologie documentarie coerenti, uniformi, adeguate ai processi di lavoro (funzioni di document o content management)
 - assicurino l'autenticità del documento: la sua tenuta integra rispetto a interventi di manipolazione o di modifica accidentale

condizioni *di base* per l'adeguamento normativo e la tenuta di sistemi documentari informatici

Si richiede:

- la presenza di referenti stabili
- la formazione/sensibilizzazione del personale coinvolto ai diversi livelli
- l'aggiornamento costante degli strumenti archivistici utilizzati (classificazione e fascicolazione, sistemi di registrazione, procedure documentarie regolamentate)
- un'attenzione costante al rapporto tra classificazione che spesso viene elaborata a un livello generale, formazione dei fascicoli nelle strutture specifiche, gestione degli archivi in termini di spazi e di recupero, oltre che di selezione

condizioni *avanzate* per lo sviluppo di sistemi documentari efficienti ed efficaci

Si richiedono oltre alle funzioni *archivistiche* anche sistemi di *content e document management*, tra cui (vedi le indicazioni degli standard e delle linee guida europee):

- la gestione integrata di flussi documentari e flussi informativi
- lo sviluppo di sistemi coerenti e controllati di indicizzazione dei contenuti documentari di maggior rilievo (ad esempio gli atti consiliari)
- il controllo di tipologie documentarie uniformi, strutturate (nella forma di moduli informatici)
- la gestione condivisa e documentata di processi di lavoro (utilizzando ad esempio fascicoli informatici ai sensi dell'articolo 41 del Codice dell'amministrazione digitale?)
- la normalizzazione delle attività di produzione dei contenuti documentari e del protocollo informatico (oggetti ricorrenti nella registrazione e nella denominazione dei fascicoli, gestione controllata delle anagrafiche ecc.)

i requisiti organizzativi per affrontare il futuro del patrimonio documentario

- consapevolezza dei dirigenti sulla rilevanza e *non marginalità* delle funzioni di organizzazione dei sistemi di gestione documentale
- adozione consapevole e continuamente aggiornata di un Manuale di gestione che costituisca un modello uniforme di riferimento per le procedure di formazione e tenuta dei documenti da parte di tutte le unità organizzative dell'ente, comprese quelle riferite ai documenti digitali o soggetti a conservazione sostitutiva.
- dimensionamento degli spazi di conservazione alle reali esigenze dell'ente che risulteranno individuate solo se garantita l'attività costante di selezione documentaria.
- aggiornamento periodico della mappatura degli archivi.
- sostegno operativo a processi che garantiscano l'unitarietà della gestione degli archivi dell'ente
- individuazione dei responsabili (funzionari) della conservazione e archiviazione dei documenti per ogni servizio dell'ente
- valutazione precoce (presso le strutture) delle modalità e delle scelte operative necessarie alla conservazione digitale dei documenti sia in riferimento a quella sostitutiva (conversione) che a quella relativa ai documenti che si originano in formato digitale.

le condizioni di successo (dall'esperienza del governo austriaco): il progetto “elakimbund”

- riconoscere la natura strategica del progetto (ruolo centrale della dirigenza)
- definire puntualmente e con coerenza rispetto ai processi operativi reali fasi, strumenti, requisiti
- valutare le componenti finanziarie
- affidare la gestione del progetto a un team di esperti e di utenti e sviluppare un processo decisionale efficiente
- assicurare che l'ente accetti l'innovazione proposta
- utilizzare esperti tecnici nei diversi settori (valorizzando le componenti interne all'amministrazione: ad esempio gli archivisti e gli informatici interni all'ente)

le raccomandazioni e gli standard europei e internazionali: la frontiera avanzata della gestione documentale

dal contesto nazionale a un quadro di regole e norme internazionali

- Necessità di regole stabilite da organismi internazionali
 - utili a costituire riferimenti certi e univoci (ad esempio per il mercato del software)
 - essenziali per migliorare le comunicazioni e assicurare l'interoperabilità
 - cruciali per garantire e rendere valutabile la qualità,
 - significativi nei processi finalizzati a semplificare ed uniformare le attività.

dalla prassi condivisa del passato ai modelli generali del digitale

- Sottrarre le prassi documentarie (ma anche organizzative) alla episodicità e arbitrarietà delle procedure e dei comportamenti è necessario negli ambienti di lavoro e di comunicazione digitale:
 - per il costo degli investimenti che non ammettono inutili e dispendiose incertezze
 - per le potenzialità che derivano dalla condivisione e dalla cooperazione
 - per i rischi non più accettabili di dispersione delle informazioni rilevanti
 - per la rapidità e frequenze delle trasformazioni organizzative e tecnologiche
 - per la complessità dei nuovi ambienti che non ammettono interventi isolati e peculiarità ingiustificate e richiedono una impegnativa interdisciplinarietà dei metodi e delle tecniche

la gestione documentale: standard nazionali di rilievo internazionale

- Department of defence DoD 5015-2 STD (*Design Criteria Standard for Electronic Records Management Software Applications*): le regole per le principali piattaforme SW documentali approvate nel 1995 (sulla base del modello documentale italiano)
- Standard australiano AS 4390 (*Australian Standard for Records Management*) pubblicato 1996: le basi per lo standard ISO 15489 sul record management

lo standard DoD 5015-2 STD - obiettivi

- Tracciare le funzioni essenziali del RM nel contesto giuridico e legale
- Assistere le software house nella creazione delle tecnologie per il RM
- Governare sistemi ibridi

lo standard DoD 5015-2 STD – i requisiti funzionali obbligatori

- Gestione dei profili degli utenti e dei documenti: obbligo della registrazione e della classificazione/fascicolazione, definizione e trattamento dei metadati
- Sistema di classificazione associato al piano di conservazione
- Qualità dei sistemi di ricerca
- Sicurezza: gestione dei documenti in base al livello di sicurezza (secret, top secret, confidential...), restrizione degli accessi
- Gestione dei documenti vitali (disaster plan per le agenzie del governo)
- Gestione del flusso documentario negli spazi di lavoro comune e generale (archivistico)
- Gestione dei documenti indipendentemente dal supporto (sistema ibrido)
- Gestione delle email in termini di
 - cattura automatica dei metadati
 - conservazione/selezione
 - organizzazione archivistica degli allegati (mantenimento e amministrazione dei legami, controllo dei formati)
- Gestione dei tracciati e dei file di log di sistema

lo standard australiano AS 4390

- strategie e linee guida operative per l'introduzione di pratiche che sostengano la capacità dei documenti di assicurare la corretta azione amministrativa e legale, le esigenze tecniche e le ragioni della trasparenza

gli standard internazionali

- ISO 15489, (Record Management) 2001
 - traduzione italiana approvata dell'Ente di unificazione italiana (UNI) nel 2006
- ISO 23081 (Metadati per RM), 2004
- MoReq:
 - 2001 Model Requirements for the Management of Electronic Records: linee guida europee per la definizione di requisiti modello per lo sviluppo di software e regole di gestione documentale
 - 2007 (in corso di sviluppo): aggiornamento per lo sviluppo di sistemi

lo standard ISO 15489 sul record management

- International Standard ISO 15489-1:2001. Information and documentation - Records management. Part 1: General
- Technical Report ISO/TR 15489-2:2001. Information and documentation - Records management. Part 2: Guidelines
- traduzione italiana UNI-ISO 2006

lo standard ISO 15489 sul record management - obiettivi

- I sistemi documentali devono garantire la necessità da parte dell'ente produttore di gestire ed utilizzare documenti
 - autentici
 - affidabili
 - integri
 - accessibili
 - fruibili nel tempo
 - conformi al quadro normativo esistente
 - conservati per il tempo necessario richiesto dalle esigenze dell'ente, dalla normativa, dalla necessità di lasciare testimonianza storica delle attività

lo standard ISO 15489 sul record management – le funzioni principali

- Acquisizione dei documenti
- Registrazione
- Classificazione
- Memorizzazione e trattamento
- Accesso
- Tracciamento della movimentazione e della fruizione
- Determinazione della destinazione finale a fini di conservazione o scarto

MoReq - obiettivi generali

- realizzare un sistema in grado di gestire documenti digitali autentici, affidabili ed integri combinando i vantaggi delle modalità di lavoro elettroniche con i principi archivistici tradizionali di gestione di documenti.
- sviluppare specifiche semplici, applicabili sia alle organizzazioni del settore pubblico che in ambito privato
- integrare sistemi di gestione dei documenti d'archivio con sistemi di gestione dell'informazione (EDMS/IMS/CM)

MoReq 2 - obiettivi specifici

- sviluppare requisiti già esistenti che tengano conto delle più recenti best practice, delle necessità informative e di interoperabilità che si stanno manifestando con maggiore consapevolezza nell'ambito della Comunità europea
- In particolare (rispetto alle indicazioni di MoReq 1) sono in fase di definizione:
 - una struttura flessibile in moduli (di base-obbligatori e opzionali) per essere adottato in diversi ambienti giuridici e culture archivistiche
 - l'integrazione con altri ambienti ed applicazioni
 - test di conformità per i software

MoReq 1 e 2 – moduli di base (obbligatori)

- Classificazione
- Acquisizione
- Controllo sugli accessi
- Piani di conservazione e selezione
- Conservazione delle memorie digitali
- “import, export, transfer”: riuso di dati e di documenti di diversa tipologia e provenienti da diversi ambienti
- Metadati
 - ISO 23081. 1
 - OAIS (open archival information system) ISO 14721: policy per la gestione dei depositi digitali

MoReq 1 e 2 – moduli opzionali

- Integrazione con i sistemi di *content management system*
- Gestione di ambienti documentali ibridi
- Workflow
- Firme digitali
- Sistemi distribuiti

MoReq 1 e 2 – la sfida centrale

- In sostanza, MoReq 2 riprende l'esigenza già presente nel MoReq1: l'integrazione tra EDMS e ERMS sulla base di due considerazioni principali:
 - l'ERM non rappresenta l'unico orizzonte possibile,
 - l'obiettivo cruciale degli investimenti nella gestione documentale è quello della interazione e della interoperabilità tra sistemi informativi e ERMS (sfruttare le potenzialità delle tecnologie per assicurare allo stesso tempo certezza giuridica, trasparenza, efficienza ma anche l'efficacia nella gestione di patrimoni informativi e documentari di grande complessità e ricchezza)

Gestione documentale, gestione dei contenuti

- “electronic records management alone is not enough” (Ian Macfarlane, National Archives UK)
- Lo sviluppo della società dell’informazione, sotto la spinta delle ICT, ha portato alla valorizzazione del contenuto informativo dei documenti archivistici.
- Lo stesso e-government in questa ultima fase del suo sviluppo sta passando dall’integrazione dei servizi all’integrazione dei contenuti
- Sistema informativo e sistema documentario sono risorse da gestire in un quadro organico e strutturato perché entrambi risultano utili ai processi decisionali e di governo.

Gestione documentale, gestione dei contenuti: l'integrazione possibile

- L'integrazione tra ERM e CM :
 - significa gestire contesti e contenuti diversi in modo da assicurare l'interoperabilità dei sistemi ed evitare la ridondanza
 - implica il controllo di ambienti e strumenti web con specifico riferimento alla necessità di un controllo sistematico e qualificato di tutti i contenuti web, intranet ed extranet
 - può avvenire a diversi livelli: dalla semplice capacità di selezionare e indirizzare documenti sul sito fino a forme sofisticate, complesse e complete di ambienti di gestione dei contenuti e della conoscenza (inclusive di thesauri e sistemi di indicizzazione)

Gestione documentale, gestione dei contenuti: l'interoperabilità semantica nella gestione documentale

- Per assicurare l'effettivo riuso dei contenuti e non solo delle forme documentarie e dei sistemi di gestione, è necessario
 - rendere esplicito, rappresentare, restituire il contesto delle informazioni
 - ricorrere a linguaggi orientati ai contenuti: xml, allo stato attuale delle tecnologie e del mercato, è la soluzione che può supportare lo sviluppo di una semantica comune sin dalla formazione dei documenti

Gestione documentale, gestione dei contenuti: i progetti *document/content oriented*

- Solitamente un documento viene trattato come immagine statica, sia essa cartacea o elettronica, ed al più le viene associato un insieme di elementi utili alla sua gestione
- un sistema *document oriented* prevede l'integrazione dei tre aspetti fondamentali del documento: contenuto, struttura e rappresentazione grafica
- il documento diventa parte attiva del processo produttivo: consente di trasferire in modo formale, secondo modelli strutturati e predefiniti (*tipologie documentali e profili*), contenuti da una base dati ad un'altra, rendendo semplice ed economico il processo di informatizzazione, la ricerca, il riuso dell'informazione

Le tipologie documentarie - 1

- Nonostante la definizione di documento consenta la massima libertà in riferimento alla scelta degli elementi che individuano l'unità documentaria, tuttavia una organizzazione del sistema documentario realmente innovativa ed efficace (orientata al riuso) richiede interventi che mirino ad uniformare tali oggetti, limitando tale libertà
- La *tipologia del documento* (o il *tipo-documento*) individua una classe di documenti definendo l'insieme e la struttura degli elementi di cui sono composti, nonché le loro mutue relazioni:
 - ogni documento del sistema documentario deve appartenere ad un tipo-documento predefinito e gestito dal sistema.
 - l'elaborazione di nuove tipologie di documento o la modifica di quelle già acquisite nel sistema è di competenza dell'utente cui è riconosciuto tale ruolo

Le tipologie documentarie - 2

- E' un tema rilevante con riferimento alla possibilità/opportunità di ottimizzare gli investimenti per lo sviluppo dell'informazione pubblica in rete
- E' un tema complesso per la molteplicità e crescente differenziazione delle forme di rappresentazione documentaria collegate allo sviluppo delle TCI
- La Commissione europea ha previsto per i suoi organi la predisposizione di *registri*, ovvero di cataloghi elettronici di tutta la documentazione disponibile e delle sue forme di pubblicazione/comunicazione pubblica (con specifico riferimento soprattutto ai documenti che rappresentano provvedimenti finali di procedimenti):
http://europa.eu.int/documents/registers/index_it.htm
- Si veda anche l'obbligo previsto dalla legge britannica sul Freedom of information del 2000 (art. 19): obbligo di adozione per ogni istituzione pubblica di un *publication scheme*, ovvero di un catalogo/inventario della documentazione disponibile e delle sue forme di pubblicazione/comunicazione

le tipologie documentarie:

un'ipotesi di classificazione - 1

- Le tipologie documentarie (di natura pubblica, in questo caso) possono essere distinte in base a criteri diversi: provenienza, funzione interna al soggetto produttore, finalità esterna (distinguendo ad esempio, tra documenti giuridico-amministrativi, documenti conoscitivi e documenti di comunicazione*)
- In un contesto archivistico è utile evidenziare la funzione giuridica del documento in relazione alle attività rappresentate distinguendo (limitatamente ai documenti di maggior rilievo, in particolare ai documenti che rappresentano provvedimenti finali di processi/procedimenti complessi o sono conclusivi di fasi rilevanti di un processo/procedimento e ai documenti la cui configurazione logica presenti peculiarità evidenti in termini di componenti logiche essenziali)

**Documenti e dati pubblici sul web. Guida all'informazione di fonte pubblica in rete*, a cura di Piero Cavaleri e Fernando Venturini, Bologna, Il Mulino, 2004

le tipologie documentarie:

un'ipotesi di classificazione - 2

- documenti normativi,
- documenti/provvedimenti giurisdizionali,
- documenti relativi ad attività di indirizzo: mozioni e ordini del giorno (in ambito parlamentare),
- documenti di pianificazione: piani, programmi, documenti di bilancio (strumenti di pianificazione finanziaria, ma anche di comunicazione), piani urbanistici (atti amministrativi per la regolamentazione dell'assetto e lo sviluppo del territorio, quali ad esempio il piano regolatore generale di un Comune)
- documenti relativi ad attività ispettive e di controllo: interpellanze e interrogazioni (in ambito parlamentare), relazioni, rapporti, documenti di sanzione,
- documenti relativi ad attività di concertazione: contratti, accordi, convenzioni, protocolli di intesa,
- documenti conoscitivi: finalizzati a acquisire patrimonio informativo rilevante allo svolgimento del mandato istituzionale di un soggetto produttore; includono ricerche, studi, indagini, rilevazioni statistiche

**Documenti e dati pubblici sul web. Guida all'informazione di fonte pubblica in rete*, a cura di Piero Cavaleri e Fernando Venturini, Bologna, Il Mulino, 2004

le tipologie documentarie:

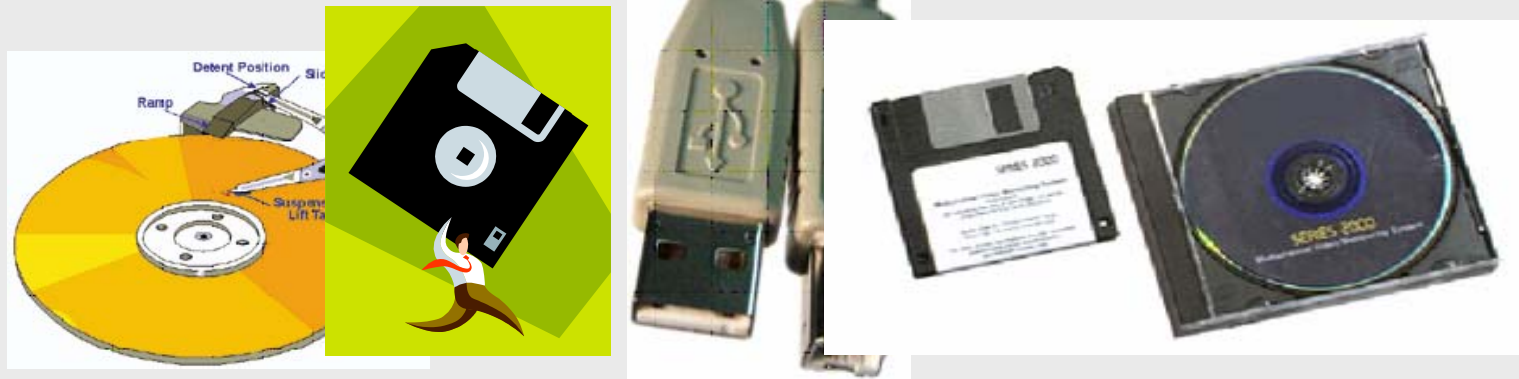
i documenti normativi in particolare

- **documenti normativi:** rappresentano le decisioni pubbliche a carattere generale che devono essere conoscibili da tutti i cittadini; hanno gradi diversi
 - nazionali: leggi, decreti legge, decreti legislativi
 - regionali: leggi
 - atti amministrativi di interesse generale: decreti (in quanto espressione di organi monocratici), deliberazioni amministrative (in quanto espressione della volontà di un organismo collegiale), ordinanze amministrative (in quanto atti di competenza di organi individuali, quali il sindaco o il prefetto, con le quali si impone a un soggetto o a una pluralità di soggetti un determinato comportamento previsto da normative generali, *ordinarie* o *contingibili e urgenti* se emanate in presenza di una situazione di necessità ed urgenza), regolamenti, direttive, determinazioni (in quanto espressione di dirigenti amministrativi), provvedimenti amministrativi, accordi e convenzioni (tra amministrazioni, e tra amministrazioni e soggetti privati (quali accordi e contratti di programma, patti e contratti territoriali, ecc.)).
 - **Documenti e dati pubblici sul web. Guida all'informazione di fonte pubblica in rete*, a cura di Piero Cavaleri e Fernando Venturini, Bologna, Il Mulino, 2004
 - cfr banca dati Apam e il progetto “norme in rete”: www.normeinrete.it

Le criticità della formazione e della conservazione dei documenti digitali

“I documenti sono fotografie vere, semplici e inconfutabili che non mutano nel tempo”

Ilda Bocassini, Requisitoria nel processo SME di I grado, Milano in “la Repubblica”, 24 maggio 2003



Il documento informatico: definizione

- Nel Codice dell'amministrazione digitale:
 - La rappresentazione informatica di atti giuridicamente rilevanti
 - Si rispettano i requisiti del documento amministrativo:
 - Imputabilità di un contenuto stabile a un autore (provenienza, origine) certa e accertabile nel tempo e nello spazio mediante l'utilizzo di firme elettroniche

il documento informatico: alcune conseguenze

- Il contenuto non può essere letto e compreso direttamente ma - essendo rappresentato da simboli digitali - deve essere decodificato mediante specifiche risorse di calcolo
- L'evoluzione tecnologica condiziona i modi e i costi per la lettura e la conservazione dei documenti elettronici
- La macchina colloca fisicamente, secondo la sua logica e in modo trasparente rispetto all'utente, il documento e le sue componenti
- Cambia il rapporto tra contenuto e supporto, non più legati da un nesso fisico, ma collegati solo logicamente: gli strumenti di validazione non si applicano al supporto ma al contenuto che è separabile dal supporto.
- Il documento informatico può dar vita a copie autentiche indipendentemente dalla volontà e dal controllo dell'autore
- A causa della obsolescenza tecnologica i documenti informatici sono destinati ad essere tenuti e conservati nella forma di copie autentiche.

finalità della firma elettronica

E' sostitutiva della firma autografa, nel caso in cui sia in grado di **identificare l'autore del documento**, **l'integrità del contenuto documentario** e di garantire la successiva **verifica**.

Il meccanismo prevede:

- l'applicazione al documento digitale della chiave privata
- la possibilità di verifica che la firma sia stata apposta dal possessore della chiave a quel contenuto specifico

i problemi tecnici connessi all'uso della firma elettronica

- Necessità di definire i termini nuovi o quelli che nel nuovo contesto tecnologico richiedono ulteriori specifiche
- Necessità di approfondire l'analisi delle tecniche crittografiche ai fini dello sviluppo nell'uso di firme elettroniche o digitali per assicurare:
 - certezza della provenienza e attribuibilità del documento
 - integrità del contenuto
 - eventuale riservatezza della comunicazione conoscibile solo dal destinatario autorizzato

dalla sottoscrizione autografa alla firma elettronica/digitale

- La sottoscrizione autografa di un documento ha due funzioni:
 - indicativa: identificazione dell'autore del documento
 - dichiarativa: attribuzione di responsabilità del contenuto (nella sua integrità) all'autore medesimo (imputazione o presunzione di provenienza)
- Le funzioni garantite dalla sottoscrizione nel caso del documento informatico hanno bisogno di strumenti che consentano il rispetto dei requisiti ricordati.
- Oggi solo l'uso della firma digitale, o meglio di cifrari asimmetrici per la produzione di una coppia di chiavi, congiunti alla certificazione dell'identità del possessore delle chiavi da parte di un'autorità indipendente o almeno dal soggetto produttore di documenti, è una garanzia sufficiente per un arco temporale limitato

i vantaggi e i limiti temporali della firma digitale

- La firma digitale assicura quindi:
 - certezza della provenienza e attribuibilità del documento a un autore identificato
 - integrità del contenuto
- Il valore probatorio del documento informatico tuttavia dura a fino a quando la firma sia verificabile.
 - Ne deriva la necessità di conservare il certificato qualificato per un arco temporale adeguato – dieci anni nella normativa italiana, ancora meno in altri paesi - al fine di “fornire prova della certificazione in eventuali procedimenti giudiziari”) e di non alterare il flusso di bit originario su cui ha operato l’algoritmo di firma
- La firma digitale quindi non è uno strumento di per sé utile per la conservazione a lungo termine dei documenti informatici

La firma elettronica leggera

In base al dettato delle norme europee si distinguono diverse categorie di firma per il documento informatico e i relativi requisiti minimi (cui corrispondono anche livelli diversi di sicurezza e quindi di valore probatorio). In particolare introduce il concetto di

- firma elettronica o firma leggera che consente attraverso codici crittografici anche simmetrici un procedimento di verifica dell'autore di un documento (ad esempio anche, semplicemente, un sistema di password controllate): nel codice dell'amministrazione digitale tale meccanismo è definito come "l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica".

La firma elettronica sicura o firma digitale

- è una firma elettronica avanzata che implica l'uso di tecniche crittografiche asimmetriche e un certificato qualificato in grado di identificare l'identità dell'autore del documento
- garantisce un'adeguata protezione dai rischi di contraffazione mediante l'intervento di una terza parte fidata: corrisponde alle modalità di firma previste dal dpr 445/2000 e dal successivo Codice dell'amministrazione digitale.

La firma elettronica sicura o digitale: analisi dei requisiti

- **Provenienza (a fini di validazione): utilizzo della doppia chiave**
 - quando si riceve un messaggio cifrato con una chiave segreta, si è certi che solo chi è in possesso della chiave può aver generato il messaggio.
 - tutti possono fare tale verifica, ma solo il mittente, in quanto proprietario della chiave segreta, può essere l'autore del documento
- **Integrità (a fini di riservatezza e di protezione contro la manipolazione)**
 - l'alterazione anche di un solo bit del messaggio cifrato compromette irreversibilmente la possibilità di decodifica e quindi la corretta intelligibilità del messaggio assicura l'assenza di interventi esterni.
 - nessuno può leggere il messaggio se non il proprietario della chiave segreta

La firma elettronica sicura o digitale: analisi delle componenti

- **Impronta:** sintesi matematica che evita l'operazione di codifica dell'intero documento:
 - il testo da firmare viene compattato in una sintesi matematica, definita *impronta digitale*, mediante una *funzione di hash* che produce una stringa di dimensioni fisse: 128-160 *bits*.
 - A testi diversi corrispondono impronte diverse.
 - Non è possibile generare un testo cui corrisponde un determinato valore dell'impronta.
 - Non è possibile generare due testi che abbiano uguale impronta.
- **Autorità di certificazione:** assicura per dieci anni (in Italia) la identificazione certa dei possessori di firme digitali e la verifica della firma
 - pubblica i certificati in un registro pubblico consultabile telematicamente (24 ore al giorno)
 - consente di verificare la validità attuale e storica di una firma (10 anni)
 - notifica le sospensioni e la revoca di una coppia di chiavi
 - gestisce la marcatura temporale (attribuzione al documento di data e ora in aggiunta all'impronta: data stamping separata dall'impronta)

i limiti riconosciuti della firma digitale

- Nei decreti di regolamentazione finora approvati sulla formazione di documenti informatici, si chiarisce che il valore probatorio del documento informatico dura a fino a quando la firma sia verificabile (necessità di conservare il certificato qualificato al fine di “fornire prova della certificazione in eventuali procedimenti giudiziari”).

I documenti informatici: un'analisi di dettaglio sui problemi aperti

- Discrezionalità consentita dal legislatore (CAD) nell'utilizzo degli strumenti di formazione del documento informatico nell'amministrazione attiva (quale firma elettronica?)
- Ambiguità nella definizione delle attività di sicurezza, di riversamento e di conservazione
- Insufficienza delle indicazioni operative per la conservazione nel tempo

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 1. La validità giuridica

- La normativa degli anni 1997-2004 stabilisce (con qualche irrilevante distinzione) la piena ammissibilità del documento informatico (in quanto rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti) purché munito dei requisiti collegati **all'utilizzo della firma digitale**: tale documento soddisfa il requisito legale della forma scritta e ha efficacia di scrittura privata ai sensi dell'articolo 2702 del codice civile
- Il Codice dell'amministrazione digitale introduce nel 2005-2006 (art. 20, commi 1, 1bis, 2), recependo la normativa europea del 1999 una distinzione (basata sul livello di affidabilità del meccanismo di firma con riferimento alla capacità di assicurare *qualità, sicurezza, integrità e immutabilità* del documento (firma elettronica qualificata, firma elettronica leggera) e introduce il principio per cui “l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta è *liberamente valutabile in giudizio*”

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 2. La discrezionalità del giudice

- Nel CAD il documento informatico sottoscritto con “**firma elettronica non qualificata o c.d. leggera**” (d.lgs. 82/05, art. 1, comma 1, lett. q, modif. dal d. lgs. 4 aprile 2006 n. 159)” è **liberamente valutabile in giudizio** (art. 21, comma 1), tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità
- In altri termini è affidata alla discrezionalità motivata del giudice stabilire se soddisfa il requisito della forma scritta e quindi il valore probatorio)
- Cresce il margine di libertà delle amministrazioni, che deve essere quindi sostenuto da scelte coerenti e documentate (rilevanza del **manuale di gestione** previsto dal dpr 445/2000)

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 3. Documenti di rilevanza interna

- Ai sensi dell'articolo 34, comma 2 del Codice “per i documenti informatici aventi rilevanza esclusivamente interna ciascuna amministrazione può adottare, nella propria autonomia organizzativa, regole diverse da quelle contenute nelle regole tecniche di cui all'articolo 71”
- Problematicità del concetto di “rilevanza esclusivamente interna”
- Questa formulazione potrebbe essere utile nella formazione progressiva di documenti unitari che necessitano di apporti di più uffici nella stessa p.a. (in sostituzione dei visti)
- Si prefigura una situazione in continua evoluzione, da verificare nella prassi concreta e da documentare con attenzione:
 - In sostanza è demandata all'ente la scelta del livello di garanzia da adottare per la produzione di documenti informatici
 - Molto elevata è la discrezionalità sia nel caso di documenti di rilevanza *interna* che in relazione alla *trasmissione dei documenti* (utilizzo sostitutivo della posta elettronica)

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 4. L'accertamento della provenienza per la trasmissione dei documenti informatici

- “I documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, ivi compreso il fax, **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).
- La disciplina della trasmissione dei documenti è cosa diversa dalla loro valenza giuridica ovvero dalla loro attribuibilità: l'espressione fonte di provenienza è qui usata lasciando margini di incertezza.
- L'intento di semplificazione sembra aver spinto il legislatore a diminuire i livelli di controllo della provenienza che possono essere quindi demandati alternativamente:
 - alla firma digitale
 - al protocollo informatico
 - alla posta elettronica certificata
 - ad altri strumenti...

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 5. Copie informatiche di documenti cartacei

- L'articolo 22, comma 3 affronta il nodo della copia su supporto informatico di documenti formati in origine su altro supporto (la riproduzione sostitutiva):
 - Le copie su supporto informatico di documenti formati in origine su altro tipo di supporto sostituiscono, ad ogni effetto di legge, gli originali da cui sono tratte, se *la loro conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato* nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71”
 - Si riconosce che il documento privo di firma digitale non può circolare liberamente nella società (Duni): ha valore solo e fintanto che **viene custodito da un soggetto garante della sua custodia** (firma del funzionario delegato, copia su supporto immutabile debitamente conservato)



Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 6. Copie informatiche di documenti cartacei

Tale soluzione non risolve alcuni problemi di principio e organizzativi:

- la necessità di assicurare la verifica della conformità documento per documento (e non in relazione al processo): vedi proposta del Notariato
- la necessità di assicurare all'autore del documento o in sede di contenzioso l'ispezione dell'originale.
- Inoltre sembra critica la possibilità di predisporre copie successive del documento riversato (ad esempio nel caso di migrazioni su altri supporti e in altri formati) dato che l'ordinamento vigente vieta espressamente la possibilità di predisporre copie conformi di documenti di cui non si possiede l'originale



Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 7. Copie informatiche di atti e documenti informatici

- L'art. 23 comma 2 prevede la possibilità di produrre duplicati, copie ed estratti validi di documenti informatici.
- Nel caso in cui tali copie siano di natura cartacea si prevede (comma 2bis) l'intervento del pubblico ufficiale per l'attestazione di conformità all'originale
- Si introduce (nei commi 4 e 5) a livello di disposizione di legge la distinzione (di dubbia efficacia e di incerto significato) tra originale unico e non unico (già presente nella delibera Aipa 11/2004 ma mai applicata: gli originali non unici sono, ai sensi dell'art. 1, lettera v, documenti per i quali sia possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi):
 - Nel caso di copie su supporto informatico di documenti originali non unici formati in origine su supporti cartacei si prevede che siano *sostitutive se la conformità agli originali sia attestata da un notaio o altro pubblico ufficiale*, mentre nel caso di operazioni della stessa natura effettuata per originali non unici tale attestazione è assicurata *dal responsabile della conservazione mediante la propria firma digitale*

Chi controlla il rispetto degli obblighi di conservazione? Si intende far riferimento alla conservazione permanente? Che cos'è un originale non unico?

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 8.

Documento originale non unico

Dalla circolare 36 del 6 dicembre 2006 dell'Agenzia delle entrate:

- Ai sensi della normativa vigente è quel documento analogico al cui contenuto è “*possibile risalire attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche in possesso di terzi?*” (articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto).
- In sostanza, si può dire che un documento è originale non unico quando, indifferentemente:
 - deve essere emesso per legge in duplice esemplare e la relativa annotazione e conservazione sono obbligatorie per almeno un soggetto;
 - deve essere annotato e conservato per legge da almeno un soggetto in libri o registri obbligatori;
 - il suo contenuto è riprodotto in altri documenti, ovvero il suo contenuto riproduce quello di altri documenti che devono essere conservati obbligatoriamente, anche presso terzi.
- Sono documenti originali non unici, a titolo esemplificativo, i libri di cui all'articolo 2214 codice civile, quali il libro giornale e il libro degli inventari. Infatti, il contenuto del libro giornale può essere integralmente ricostruito sulla base delle schede di mastro, la cui tenuta è obbligatoria ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c) del D.P.R. n. 600 del 1973. A loro volta, le schede di mastro possono essere integralmente ricostruite dal libro giornale.
- Possono essere considerati originali non unici, inoltre, le fatture, le ricevute fiscali e gli scontrini fiscali. Infatti, il contenuto di tali documenti può essere integralmente ricostruito sulla base dei libri e registri in cui debbono essere annotati e la cui tenuta è obbligatoria per legge.

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 9.

Documento originale unico

Dalla circolare 36 del 6 dicembre 2006 dell'Agenzia delle entrate:

- E' quel documento analogico il cui contenuto non può essere desunto da altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la tenuta, anche presso terzi e che non soddisfa, dunque, alcuna delle condizioni sopra elencate.
- In prima approssimazione, si possono considerare documenti originali unici, a titolo esemplificativo, i titoli all'ordine di cui agli articoli 2008 e seguenti del codice civile. Si tratta degli strumenti di pagamento (assegno e cambiale) per i quali, in caso di smarrimento, sottrazione o distruzione, l'articolo 2016 c.c. disciplina la procedura dell'ammortamento.
- Al riguardo, tuttavia, occorre chiarire che, in caso di cessioni di beni o prestazioni di servizi nei confronti di consumatori finali non soggetti IVA, regolate a mezzo assegno bancario o cambiale, l'unicità di tali documenti attiene esclusivamente **alla fase di emissione e di circolazione**.
- Una volta ricevuti dal beneficiario o soggetto IVA, infatti, detti documenti rientrano automaticamente nella categoria dei documenti originali non unici; essendone, infatti, prescritta l'annotazione in libri o registri obbligatori, il contenuto del documento è, attraverso questi, facilmente ricostruibile.
- Si devono, altresì, considerare documenti originali unici i libri sociali elencati all'articolo 2421 c.c., nella misura in cui, tuttavia, il relativo contenuto non possa essere ricavato "*attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche in possesso di terzi*". Ne consegue che i documenti il cui contenuto risulti, ad esempio, depositato presso i repertori e gli archivi notarili (ad esempio, i verbali delle assemblee straordinarie), ovvero presso il Registro delle imprese (ad esempio, il verbale della delibera assembleare di approvazione del bilancio), non possono essere considerati documenti originali unici.

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 10. Copia

Dalla circolare 36 del 6 dicembre 2006 dell'Agenzia delle entrate:

- il legislatore non ha fornito alcuna definizione del documento copia, né nel *decreto sul documento amministrativo*, né, più di recente, nel *Codice*. Al fine di individuare la nozione di copia occorre, pertanto, riferirsi alle note esplicative alla *delibera CNIPA 11/2004*. Tali note, infatti, pur precisando che la definizione del documento copia non è compresa fra quelle elencate nell'articolo 1 della medesima *delibera*, chiariscono che “*la copia può essere considerata la matrice di una manifestazione di volontà che si concretizza con un documento originale*”.
- Al riguardo le stesse note esplicative fanno riferimento all'articolo 2214 c.c., secondo comma, ai sensi del quale l'imprenditore deve tenere “*le copie delle lettere, dei telegrammi e delle fatture spedite*”, ossia documenti “conformi” a quelli spediti, destinati, a loro volta, ad essere conservati come originali dal ricevente.
- In altri termini, si può intendere copia il documento che veicola informazioni la cui originalità è “*espressa in altro documento che un terzo deve tenere e conservare, nel rispetto dell'autenticità ed integrità del contenuto*”

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 11. Copia

Dalla circolare 36 del 6 dicembre 2006 dell'Agenzia delle entrate:

- Le *copie* su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporti cartacei possono sostituire i documenti da cui sono tratti, ai sensi dell'articolo 23, alle condizioni di cui ai commi 4 e 5;
- le citate norme, in particolare, ai fini della conservazione, distinguono tra copie di documenti originali non unici, per i quali la conformità all'originale è assicurata solo dal responsabile della conservazione, mediante l'utilizzo della propria firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche richiamate dall'articolo 71 del *Codice* e copie di documenti originali unici, per i quali la conformità all'originale è autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 12. Proposte di revisione del Consiglio del Notariato

- Proposta di revisione (a cura del Consiglio del Notariato):
 - Il processo di **conservazione sostitutiva di documenti analogici** avviene mediante memorizzazione della *relativa immagine direttamente sui supporti ottici eventualmente, anche della relativa impronta* e termina con l'apposizione sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti ...del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta così il corretto svolgimento del processo
 - Il processo di conservazione sostitutiva di **documenti analogici originali unici** si conclude con l'ulteriore apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale *per attestare la conformità di quanto memorizzato al documento d'origine*
- Proposta di revisione (a cura del Consiglio del Notariato):
 - Il processo di **conservazione sostitutiva di documenti analogici** avviene mediante memorizzazione delle *relative immagini sui supporti ottici, eventualmente, anche delle relative impronte* termina con l'apposizione sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti ...del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta così il corretto svolgimento del processo
 - Il processo di conservazione sostitutiva di **documenti analogici originali unici** si conclude con l'ulteriore apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale *per confermare il corretto svolgimento del processo*
 - Da parte della DAG si è affermata la necessità che il processo sia adeguatamente **formato e documentato**

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 13. Il pubblico ufficiale

- Il tentativo di forzare le pp.aa. nella produzione di documenti informatici (presente nella stesura originaria del codice) è stato mitigato lasciando tuttavia alla fine un impianto finale con molte contraddizioni non risolte. Si veda ad esempio l'art. 40:
 - comma 1: obbligo di formare documenti informatici per le amministrazioni che dispongano di idonee risorse tecnologiche
 - comma 2. la redazione di originali su supporto cartaceo è consentita *solo ove risulti necessaria, comunque nel rispetto del principio di economicità*
 - comma 3: con apposito regolamento, su proposta dei ministri per la funzione pubblica e per i beni e le attività culturali si individuano le categorie di documenti amministrativi *che possono essere redatti in originale anche su supporto cartaceo in relazione al **particolare** (?) valore di testimonianza storica ed archivistica che sono idonei ad assumere*
 - comma 4: si prevede uno specifico intervento normativo del presidente del consiglio dei ministri per fissare *la data dalla quale viene riconosciuto valore legale di albi, elenchi, pubblici registri formati su supporto informatico*

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 14. Le criticità e i rischi di contenzioso

- Il legislatore ha lasciato un enorme spazio alla valutazione del giudice circa l'affidabilità in concreto del documento informatico (Duni) con alcune conseguenze:
 - Il cittadino deve entrare in contenzioso con l'aggravio proprio e della collettività
 - Rischio di pronunzie discordanti e di confusione duratura fino a pronunzie conclusive del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione
- Evidente contrasto tra il rigore delle definizioni tra gli articoli 20 e 21 e le norme successive: è necessario distinguere la validità giuridica dai rischi di contestazione dell'autenticità, non alterazione e datazione del documento (verifica di competenza delle parti sempre contestabile in giudizio)
- Sarà compito delle amministrazioni definire criteri e regole che sottraggano la produzione, gestione e tenuta dei documenti informatici a margini di incertezza e inaffidabilità tali da rendere la funzione documentaria irrilevante

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 15. Le garanzie di una p.a. *virtuosa*

- È quindi essenziale che le pp.aa. si attrezzino per assicurare un adeguato sistema di gestione e tenuta dei documenti:
 - protocollo informatico
 - classificazione e fascicoli informatici
 - gestione controllata e documentata della trasmissione e della tenuta dei documenti (manuale di gestione)
 - creazione e gestione di depositi digitali accreditati e affidabili
- Nel codice francese si prevede che il documento informatico sia ammissibile se
 - a) possa essere debitamente identificato l'autore e
 - b) il documento sia creato e conservato in condizioni che ne garantiscano l'identità

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico – 16. La conservazione a lungo termine (articolo 44)

- Si stabilisce l'obbligo che il sistema di conservazione dei documenti informatici garantisca il rispetto di alcuni requisiti generali:
- integrità del documento
- leggibilità e agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative, inclusi i dati di registrazione e di classificazione originari
- il rispetto delle misure di sicurezza.

L'articolo utilizza per la prima volta il concetto di conservazione in modo corretto ma rinvia alle regole tecniche le indicazioni operative

Lo stato dell'arte: evoluzione della normativa italiana sul documento informatico– 17. Alcuni commenti

- Si modifica il principio inderogabile della certezza dell'attribuibilità del documento al suo autore
- Al termine “firma” il CAD attribuisce in tal modo una generica funzione di *garanzia nelle attività di rilevanza giuridica*.
- Per molti studiosi (Cammarata) la firma elettronica non si configura come firma perché non rispetta il principio generale della **immodificabilità** (non permette di ricondurre i dati cui si applica a un soggetto individuabile e rendere evidenti le successive modifiche)
- In sostanza è demandata all'ente la scelta del livello di garanzia da adottare per la produzione di documenti informatici
- Ancora maggiore è la discrezionalità nel caso di documenti di rilevanza *interna* e in relazione alla *trasmissione dei documenti*

l'e-mail nelle norme generali del diritto

- L'invio di una e-mail ordinaria (da parte di privati, inclusi i dipendenti di una p.a.) non è stato finora considerato dalle norme del diritto civile uno strumento che, di per sé, abbia valore liberatorio rispetto all'obbligo di produrre un documento ("I-GED", 2005, pp. 6-8), in quanto documento scritto, trascritto ma non sottoscritto.
- Il documento è quindi considerato privo del requisito di attribuzione certa o accertabile e di provenienza e paternità in grado di conferirgli efficacia di scrittura privata
- L'e-mail ordinaria non fornisce informazioni certe su chi ha inviato il messaggio ma neppure su chi sia l'utente che ha titolo per l'uso del sistema ed è responsabile dell'apparecchio trasmittente a meno che non si usino sistemi di posta elettronica certificata, sistemi di protocollazione, altri strumenti in grado di assicurare il controllo dell'origine (si veda l'intervento del legislatore nel codice dell'amministrazione digitale)

il nodo della validità giuridica delle e-mail

- Il problema non è diverso da qualunque altra forma di documenti informatico (anche se diversa è la diffusione dello strumento). Le e-mail si distinguono in:
 - mezzo di comunicazione di documenti in forma di copia priva in sé di elementi di verifica della provenienza e dell'integrità (come nel caso dei fax o dei telex): l'accertamento della provenienza e dell'integrità è gestito in base a un accordo tra le parti che preveda, ad esempio, la conservazione dell'originale sottoscritto presso il mittente/autore debitamente registrato a protocollo. Si rientra nel caso in cui l'onere probatorio di aver effettivamente consegnato/ricevuto il documento è a carico delle parti ed è indispensabile che il destinatario non ne disconosca la provenienza e l'integrità
 - mezzo di comunicazione di documenti in forma di originali informatici per i quali è necessaria l'apposizione sul documento informatico del riferimento temporale e della firma elettronica qualificata di chi emette il documento (d.lgs 52/2004 sulla fatturazione elettronica, ecc.)

sistemi di posta elettronica e sistemi di gestione e tenuta di messaggi di posta elettronica

da S. Kittmer, *Email management and archiving: you need you*, Ovum report 2004

- I sistemi di posta elettronica esistenti (originari: Lotus, Outlook) sono sistemi di comunicazione e, nella migliore delle ipotesi, di gestione personale, in quanto
 - Non consentono di gestire audit trail per tutte le attività di trattamento, inclusi i casi di perdite/cancellazioni
 - Non offrono adeguati sistemi di archiviazione e recupero
 - Non permettono attività di condivisione, né il trattamento e l'archiviazione coerente e unitarie degli allegati
 - Non garantiscono l'utente dai rischi di perdite e cancellazioni accidentali che si rivelano sempre più frequenti e comunque irreparabili
 - Non proteggono dalla manipolazione dolosa
- I sistemi di gestione e tenuta di e-mail all'interno di un sistema archivistico di gestione dei documenti sono invece sistemi in grado di assicurare l'utilizzo, il trattamento, la tenuta e l'accesso di e-mail intese come documenti elettronici (documenti in senso stretto: archivistici, amministrativi) di più utenti nell'ambito di un sistema amministrativo

La conservazione digitale è assicurata da un sistema documentario affidabile

- L'autenticità è assicurata dalla integrità e dalla identificazione univoca e certa dei documenti e delle informazioni per la loro formazione e gestione che ne consentono la comprensione con riferimento al contesto originario di produzione
- L'autenticità è verificabile se il sistema documentario e i modi concreti di gestione sono *documentati* in modo *completo in tutte le fasi del ciclo di vita del documento*

La conservazione digitale in particolare. I passaggi critici all'interno di un'amministrazione

- policy interne a ciascuna amministrazione utilizzando nel caso dei sistemi documentari attivi l'opportunità di predisporre manuali di gestione del sistema documentario (dpr 445/2000)
- adozione di formati standard nella fase di formazione dei documenti
- individuazione di responsabilità certe e riconosciute interne ed eventualmente esterne (in caso di outsourcing)
- valutazione, analisi e contenimento dei costi in relazione agli obiettivi e ai metodi possibili o necessari
- riqualificazione “di massa” delle componenti professionali tecniche (archivisti e informatici) mediante programmi di formazione: la conservazione è possibile nella misura in cui si gestisce adeguatamente la formazione dei documenti

Qualche riflessione conclusiva
Oltre l'e-government efficiente
per un'amministrazione

le scommesse dell'e-government

- Dal piano del 2000 e dalla normativa (dpr 445/2000 e CAD 2006):
 - fornire servizi online senza richiedere specifiche conoscenze dell'organizzazione pubblica
 - non richiedere informazioni e documenti già in possesso della pp.aa.
 - scambiare informazioni e documenti tra amministrazioni a fini di semplificazione dei procedimenti

Il piano strategico nazionale e i sistemi documentari

- Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione tra amministrazioni mediante il consolidamento delle infrastrutture di base: sistema pubblico di connettività, gestione dei flussi documentali, sistema di autenticazione, firma digitale, archiviazione (conservazione?) sostitutiva e digitale
- Integrare le banche dati nazionali
- Integrare i registri pubblici

Lo stato dell'arte nei processi di trasformazione documentaria

- **Significativi ritardi** nell'adozione generale di prassi documentarie che dovrebbero essere ormai consolidate: testimoniati dai risultati del monitoraggio Cnipa
- Le inadempienze non sono state ancora oggetto di una **riflessione approfondita e condivisa** dalle diverse istituzioni interessate (Ministero delle riforme-Cnipa, Direzione generale degli archivi) e dalle stesse amministrazioni che spesso delegano i servizi archivistici e informatici senza verificare le strategie complessive e gli investimenti realizzati e da realizzare

Perché i progetti di e-government non hanno funzionato

- Le difficoltà sono dovute alla delusione di un processo che si è rivelato **molto più complesso** del previsto
- E' mancato un **supporto nazionale** adeguato (multidisciplinare, concreto, continuativo)
- **A parte l'amministrazione archivistica** e i **progetti collegati** (Regioni, Comuni, Università, Camere di commercio, Scuola superiore), le amministrazioni non hanno avuto referenti affidabili cui proporre istituzionalmente dubbi e criticità e ambienti adatti alla **condivisione delle esperienze** e allo **sviluppo di iniziative avanzate** (ad esempio di *content management*)
- È soprattutto mancata **una guida (una visione?)** nei processi di semplificazione organizzativa e di integrazione dei sistemi informativi, anche in relazione alle ricadute documentarie
- Il progetto avviato nel biennio 1999-2000 non è stato governato negli anni successivi e ha prodotto **frammentazione** e dispersione delle risorse e dei risultati cui è seguito un **rallentamento degli investimenti**

Idee per il futuro: gli strumenti per la cooperazione

- rete nazionale di centri di competenza per la (formazione?), tenuta e la conservazione degli archivi digitali pubblici e privati:
 - una rete di cooperazione a livello locale e nazionale in grado di agire anche a livello internazionale: la corretta formazione a fini conservativi delle memorie digitali deve essere opportunamente affrontata con strumenti non tradizionali, orientati a fornire una reale e concreta assistenza ai portatori di interesse che includa anche un'attività di analisi e sviluppo di strumenti di guida e applicativi di alto livello qualitativo, in grado di
 - orientare le politiche locali e nazionali,
 - definire strategie e
 - promuovere conoscenze e competenze adeguate.

Idee per il futuro: i contenuti della cooperazione

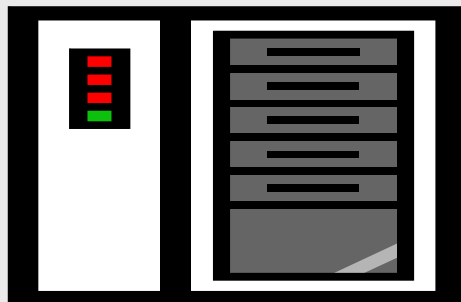
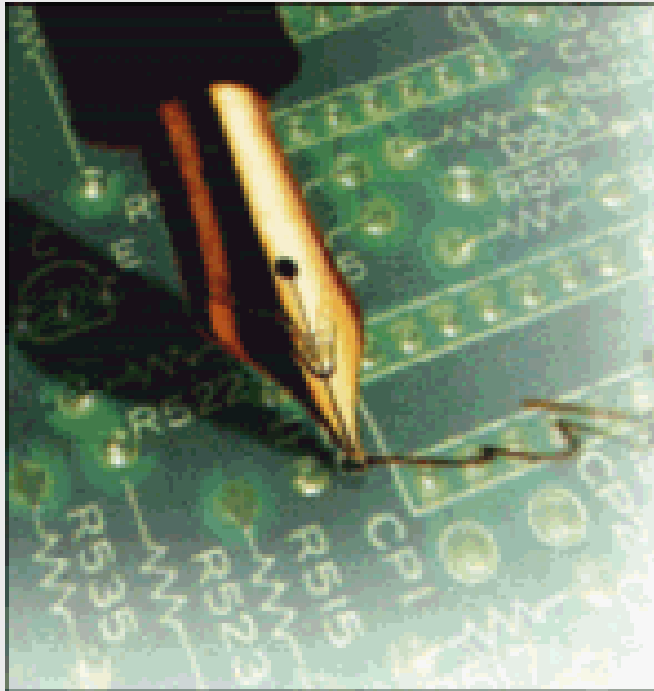
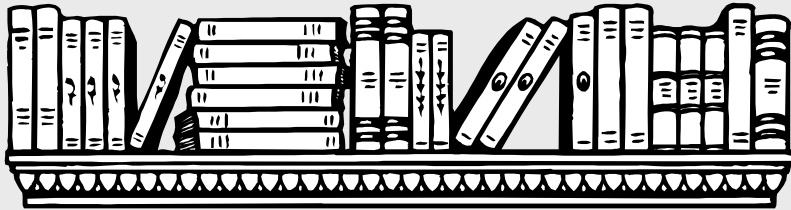
- iniziative di sensibilizzazione e di informazione sui temi del trattamento automatico e della conservazione delle memorie digitali;
- interventi di formazione per i diversi operatori coinvolti;
- momenti di incontro/confronto orientati a favorire l'adozione di soluzioni tecniche/organizzative innovative e la condivisione delle migliori esperienze maturate a livello regionale, nazionale e internazionale con specifico riferimento ai metodi organizzativi e agli strumenti utilizzati

Idee per il futuro (all'interno delle amministrazioni): migliorare le soluzioni applicative

- promuovere e sostenere occasioni efficaci di confronto dei progetti e delle sperimentazioni in corso con specifico riferimento:
 - alla coerenza ed efficienza degli strumenti archivistici (classificazione e fascicolazione, manuale di gestione, piani di conservazione)
 - alla fattibilità organizzativa dei processi di riproduzione sostitutiva
 - all'utilizzo motivato delle diverse tipologie di firma elettronica
 - alla funzione della posta certificata
 - alle modalità d'uso e di integrazione dei sistemi di posta elettronica (istituzionale e certificata) con i sistemi di gestione informatica dei documenti
 - all'utilizzo di formati per la produzione di documenti digitali
 - alla definizione di responsabilità interne (rete di referenti)
 - alla sperimentazione di soluzioni avanzate che coniughino gestione documentaria e gestione dei contenuti nel rispetto dei requisiti archivistici essenziali (gestione del web a fini documentari, strumenti di indicizzazione, controllo dei profili documentari e creazione di modulistica informatica)

Idee per il futuro (all'interno delle amministrazioni): definire soluzioni operative per i sistemi di protocollo informatico

1. gestione conservativa del protocollo informatico
2. identificazione e trattamento delle basi di dati che svolgono funzioni archivistiche (mappatura e gestione integrata degli archivi del soggetto produttore)
3. promuovere l'utilizzo dei portali come parte integrante della gestione documentale
4. distribuzione dei compiti tra responsabile del sistema di protocollo e responsabile della conservazione
5. definizione di contenuti formativi adeguati per i diversi livelli di responsabilità
6. predisposizione condivisa di policy per depositi digitali di conservazione (anche nel caso di outsourcing del servizio)



La rivoluzione tecnologica non consiste nel trasporre passivamente i comportamenti tradizionali in nuovi ambienti, ma nel fornire una informazione ricca, affidabile e integra frutto di un qualificato e consapevole sfruttamento delle numerose potenzialità dell'innovazione ma anche della conoscenza accumulata nella nostra tradizione al fine ad esempio di definire e poi sostenere quelle personalizzazioni che consentano di individuare tutti i passaggi necessari e l'attribuzione delle competenze in aderenza al modello organizzativo adottato

Per saperne di più...

- Per la gestione informatica dei documenti:
 - <http://protocollo.cnipa.it>
 - www.sspa.it (ricerca sulla gestione informatica dei documenti)
 - www.archivi.beniculturali.it (quadro completo sulla normativa)
 - www.astridonline.it (commenti aggiornati)
 - www.interlex.it (per il dibattito sui documenti informatici e sulla firma digitale)
- Per la conservazione digitale:
 - <http://www.interpares.org>
(progetto InterPARES)
 - <http://www.casparpreserves.eu> (progetto Caspar)
- Sulla firma elettronica e digitale: www.astrid-online.it e G. Duni, *Le firme elettroniche nel diritto vigente*, “Diritto dell’informazione e dell’informatica”, 2006. 1