



POLITECNICO  
DI TORINO



ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA  
sezione Piemonte e Valle d'Aosta



Compagnia  
di San Paolo

Maria Guercio

Università degli Studi di Urbino

*oltre le norme  
per condividere buone pratiche*

il documento  
elettronico


Torino 15 aprile 2010



# oltre le norme per condividere buone pratiche

Maria Guercio  
Università degli studi di Urbino

Torino, 16 aprile 2010



# Digitalizzare per migliorare l'azione pubblica

- Digitalizzare i documenti è sembrato negli anni Novanta un buon punto di partenza:
  - i processi di produzione dei documenti sono **centrali** e coinvolgono tutti i livelli dell'amministrazione, i cittadini e le imprese
  - le **prassi e gli strumenti archivistici** hanno assicurato per millenni livelli adeguati di qualità nella produzione e conservazione delle risultanze documentarie degli atti giuridicamente rilevanti nella forma di testimonianze **affidabili e autentiche**
  - le **potenzialità** informative dei sistemi documentari sono innumerevoli se sostenute da tecnologie e procedure adeguate e coerenti

# Le tecnologie offrono opportunità...

- ❑ L'informatica consente di sostenere significativamente la trasparenza della pubblica amministrazione grazie
  - alla definizione di **tempi certi** nello svolgimento delle pratiche
  - **all'accesso consentito ai cittadini** di verificare lo stato dei procedimenti che li riguarda
  - alla **condivisione** (prevista dalle norme e mai realizzata in Italia) dei sistemi informativi di interesse comune e alla rapida circolazione di informazioni qualificate all'interno del sistema di amministrazione pubblica
  - alla **pubblicazione** delle informazioni più significative anche a fini di controllo e valutazione



# Le tecnologie offrono soluzioni avanzate...

- L'informatica consente di
  - **risparmiare** nella gestione dei processi di funzionamento (nelle imprese è promossa dalla direzione amministrativa): spazi, supporti tradizionali
  - **accelerare** i tempi di ricerca e di scambio dei documenti e delle informazioni
  - **assicurare una maggiore sicurezza** nella consultazione (ma anche nella selezione e nella gestione) grazie a procedure governate rispetto alle prassi degradate con cui si gestisce la memoria documentaria cartacea
  - **migliorare la qualità** dei documenti e della sedimentazione di informazioni e la capacità di condividerle

# ... ma condizionate da nodi organizzativi

- ❑ Lo sfruttamento delle potenzialità e dei vantaggi ora ricordati richiede tuttavia:
  - un livello alto di qualità dei servizi realizzati e delle applicazioni adottate (serve un impianto tecnologico e organizzativo adeguato),
  - il monitoraggio continuo delle applicazioni e delle procedure,
  - personale qualificato e motivato
  - un ambiente di cooperazione e di condivisione delle esperienze
  - capacità di graduare gli interventi di innovazione all'interno di un'ampia visione strategica

# La prima fase dei progetti di e-government

- ❑ Non sono mancate negli anni passati le risorse finanziarie e la fiducia delle istituzioni e dei cittadini nei vantaggi della trasformazione digitale
- ❑ Tuttavia i risultati non sono stati all'altezza né delle aspettative né degli investimenti affrontati per ragioni molteplici

# Il quadro normativo e i suoi limiti

- ❑ Le disposizioni significative: un quadro troppo articolato e instabile
- ❑ Eccesso di delega alle soluzioni tecnologiche
- ❑ Nel processo di elaborazione delle norme più recenti mancanza di confronto interdisciplinare e troppa attenzione alle richieste del mercato
- ❑ Sottovalutazione della complessità organizzativa e delle carenze (quantitative e qualitative) di cui soffre la pubblica amministrazione

# i limiti della prima fase (2000-2005)

- ❑ Il processo 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**

# Quel che è mancato per il successo dei progetti e l'adesione alle norme

- attività di *governance* strutturata e di *standard* metodologici nello sviluppo dei progetti di smaterializzazione,
- capacità di orientare in modo preciso le iniziative sulla base di un numero limitato di linee di attività
- ridondanza delle iniziative di sperimentazione che non si sono tradotte in attuazione in esercizio
- mancanza di risorse per la vera e propria conduzione dei progetti applicativi e la messa in esercizio dei progetti informatici, con la conseguenza di aver perso opportunità e non aver raggiunto i risultati pianificati
- disattenzione in materia di cambiamento organizzativo che invece ogni intervento di informatizzazione implica
- deficit di competenze manageriali

Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva sulla informatizzazione delle pubbliche amministrazioni*, audizione di PAOLO MADOTTO, rappresentante della Lega delle autonomie locali (<http://www.astrid-online.it/E-governme/Atti-parla/Indagine-c/index.htm>)

# “Informatizzare e basta non serve quasi a nulla”

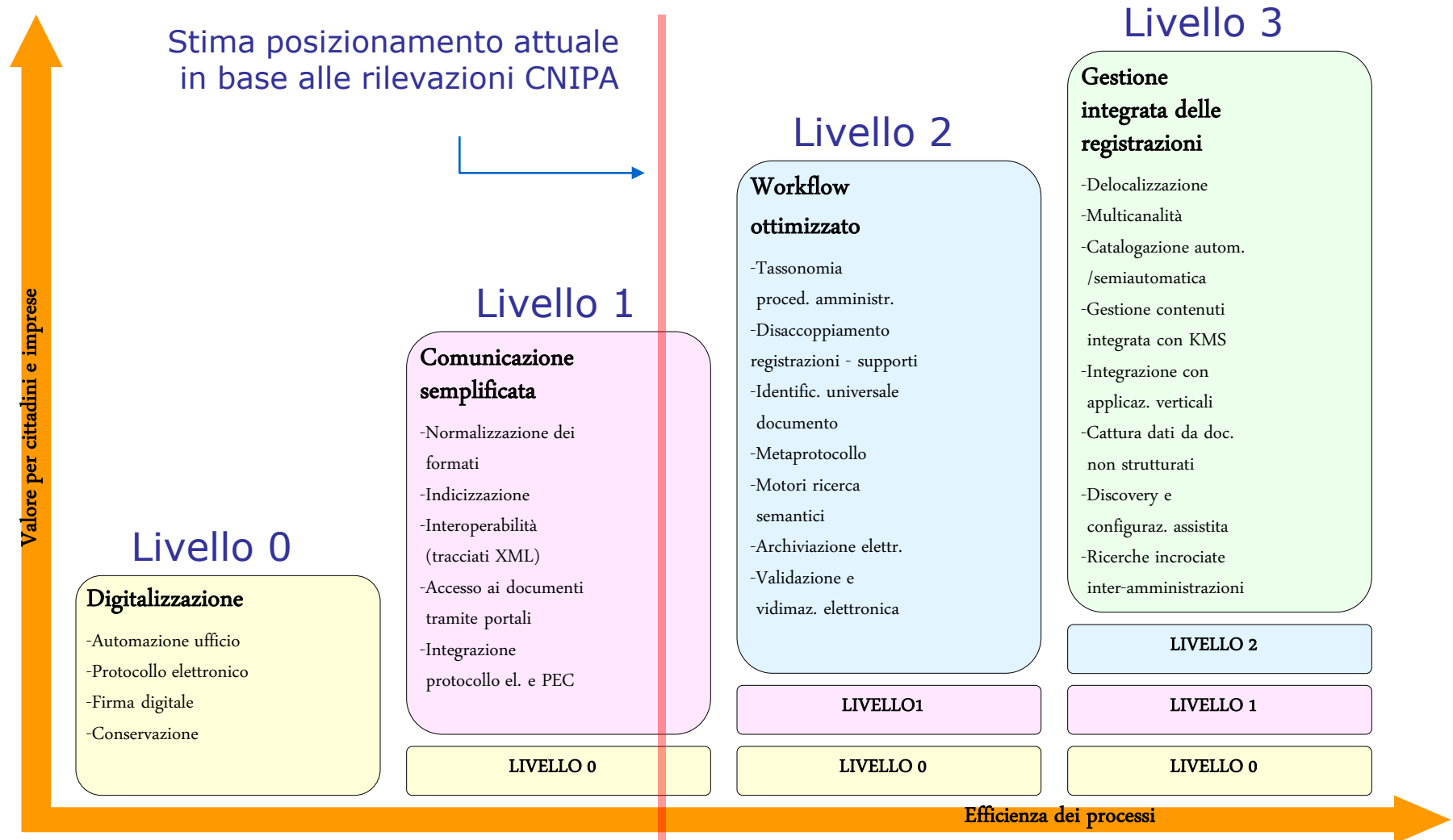
- ❑ I risultati si ottengono solo se si accompagnano le trasformazioni tecnologiche con i necessari cambiamenti organizzativi e con la volontà di (e le necessarie competenze per) ri-progettare i processi decisionali e i relativi flussi documentari
- ❑ Si tratta della parte più impegnativa del lavoro da fare dato che “informatizzando le vecchie procedure difficilmente si ottengono risultati accettabili” (Madotto).


# Le condizioni organizzative

- ❑ L'innovazione delle procedure implica una dirigenza di buon livello, in grado di assumere decisioni indipendenti e ambienti in cui la cooperazione sia pratica con efficacia e attenzione. Questo implica:
  - **(ri)definire i procedimenti** amministrativi e i processi di lavoro in modo da produrre sistemi documentari coerenti con i cambiamenti ma anche qualificati e non ridondanti
  - **graduare l'introduzione dei processi in modalità digitale** senza rinunciare alla dimensione strategica degli investimenti
  
- ❑ La mancanza di queste condizioni ha prodotto per anni un basso livello nella richiesta di servizi informatici e, di conseguenza, il basso profilo delle applicazioni fornite alle pp.aa.

- ❑ Si è sottovalutata l'importanza di investimenti per l'informatizzazione dei **procedimenti amministrativi** (ma anche la relativa **complessità applicativa**)
- ❑ La realizzazione delle **grandi anagrafi nazionali** (popolazione, imprese, territorio), che costituiscono la condizione di processi di informatizzazione virtuosi, non hanno trovato ancora un progetto coerente e univoco. Esistono oggi numerose raccolte di informazioni in formato digitale presenti nelle diverse amministrazioni pubbliche, gestite e conservate con modalità differenti e con sovrapposizioni e ridondanze

# Livelli di sviluppo della gestione documentale (Fonte: Cnipa)





# **I requisiti e le buone pratiche per la produzione, gestione e conservazione di archivi digitali**

## L'archivio come snodo tra front-office e back-office \*

- ❑ Il sistema documentario costituisce (da sempre) lo snodo che consente (attraverso strumento e metodi consolidati e qualificati) di gestire a sistema il rapporto tra il **back-office** (la re-ingegnerizzazione dei processi) e il **front-office** (la fruizione dei servizi sia in modalità digitale, sia analogica).
- ❑ “Non è sufficiente innestare l'informatica sul tradizionale procedimento cartaceo, con il rischio di informatizzare l'inefficienza; sono ormai maturi i tempi per un cambiamento di paradigma, che incorpori pienamente la sintassi digitale”

# Re-inventare i processi amministrativi e le routine archivistiche

- La fase attuale è matura per un uso delle tecnologie che non si limiti a informatizzare le prassi esistenti (come nel caso di scansione dei documenti o scambio di e-mail), ma **re-inventi i processi amministrativi e documentari** trasformando in modo sostanziale la qualità della pubblica amministrazione e i suoi rapporti con il cittadino, **automatizzando** le routine e assicurando la trasparenza e la qualità e rapidità dell'informazione documentaria

# Qualche considerazione sulle funzioni avanzate

- ❑ La conoscenza (di un ente) può essere indicata come il **patrimonio di informazioni disponibili e utilizzabili “nel momento ritenuto più proficuo”**.
- ❑ Le criticità non riguardano tanto la quantità e la rapidità del ragionamento, ma **l’adeguatezza dell’accumulazione delle informazioni e dei documenti**, la sua coerenza e funzionalità rispetto ai processi decisionali da assumere o da verificare e valutare, la **capacità di gestire con rapidità, efficacia e qualità** un numero rilevante e crescente di **contenuti informativi strategici** e di rendere **fruibili** quantità sempre più impegnative di patrimoni informativi strutturati e destrutturati.

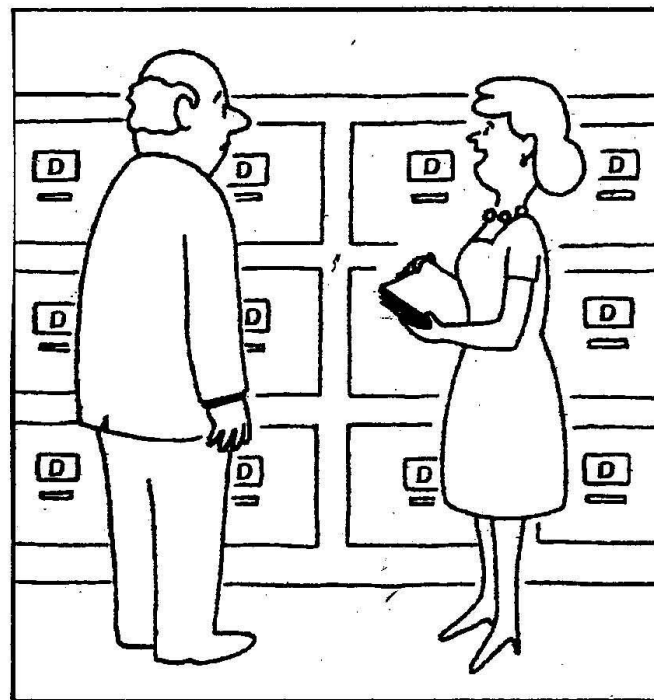
# Progettare e sperimentare

E' indispensabile progettare sistemi documentari digitali *ambiziosi* capaci di integrare funzionalità di *content e document/record management* che includano:

- ❑ la predisposizione di **tipologie documentarie uniformi**, ben strutturate e complete (nella forma ad esempio di una nuova **modulistica informatica**) e un utilizzo innovativo delle **tecnologie per la gestione del web** (*condivisione e non distribuzione-trasmissione* dei documenti),
- ❑ il **controllo dei contenuti e la loro normalizzazione** (anche al fine di favorire l'interoperabilità (ad esempio mediante la creazione di oggetti ricorrenti e pre-definiti)
- ❑ la **identificazione precoce** e la **gestione pianificata e automatica dei metadati** di identificazione, organizzazione e conservazione dei documenti (metadati di registrazione, di classificazione e fascicolazione, di tenuta e conservazione, di controllo dell'iter dei procedimenti)

# Nuove routine per gli archivi digitali

- **l'interoperabilità delle funzioni di registrazione** dei documenti: ad esempio la segnatura di registrazione in XML scambiata in automatica tra sistemi di registrazione diversi, l'utilizzo di modalità standard (Aurora) per gli oggetti dei documenti e per le voci dei corrispondenti, lo sviluppo di profili XML per tipologie di atti/documenti in grado di mobilitare processi decisionali
- un **uso avanzato di sistemi di classificazione condivisi** coerenti con il contesto
- la **produzione di fascicoli coerenti** con la gestione dei procedimenti e con i vincoli per l'accesso e la riservatezza
- **uso avanzato del web** per la gestione documentale (modulistica informatica online in formati strutturati)
- **cattura automatica** di meta-informazioni significative coerenti con il contesto



— Il sistema è semplice: è tutto classificato sotto D, documenti.

# Tipologie di casi

1. **Dematerializzazione** di tipologie di documenti: esempi diffusi ma gestiti in modo frammentario (informatizzazione delle delibere e delle determinazioni, documenti relativi alla gestione del personale)
2. **Sviluppo integrato di procedure normalizzate e sistemi per la gestione di archivi digitali** (manuale di gestione, manuale operativo per la conservazione, piani di classificazione/fascicolazione): esempi diffusi anche se di non facile valutazione
3. **Informatizzazione/integrazione di servizi/attività e gestione documentale**: i casi concreti a livello di sistema sono alquanto limitati (l'interoperabilità del protocollo nella Regione Toscana, il progetto PARER, i sistemi di pratiche online integrate con il protocollo nella Regione Marche, il lavoro in corso presso)

# Le criticità da affrontare

- ❑ La normativa ancora confusa e di difficile interpretazione non favorisce la sperimentazione e rende difficile il consolidamento delle esperienze (ad esempio in relazione al nodo della integrità e imputabilità del documento e alla autenticità nel tempo dei documenti digitali)
- ❑ Manca un sistema di analisi e parametri di riferimento per il riconoscimento e la valutazione delle best practice
- ❑ Manca un sistema di monitoraggio delle soluzioni adottate
- ❑ Non ci sono strutture nazionali in grado di operare con autorevolezza per sostenere interventi complessi e innovativi (dal fascicolo informatico come sedimentazione di pdf alla gestione tracciata e conservativa di sistemi informatici) soprattutto con riferimento alla necessità di assicurare la dimensione multidisciplinare e guidare gli enti nei difficili processi di trasformazione con metodologia robusta e linee guida comprensibili
- ❑ Le amministrazioni hanno difficoltà a investire sulle competenze e sulla continuità delle responsabilità al loro interno

# Le nuove opportunità

- ❑ Si è in parte superata la resistenza culturale nei confronti del digitale
- ❑ Si sono avviate per iniziativa delle Regioni (il progetto PRODE e interventi specifici di coordinamento interno) iniziative coordinate per sostenere i progetti di innovazione
- ❑ La normativa è così incerta da assicurare ampi margini di sperimentazione

# I nodi da sciogliere sul documento informatico

- ❑ Quale firma elettronica? L'introduzione di un doppio regime di firma e del principio di valutazione *pesata della validità giuridica del documento* modifica il principio inderogabile della **certezza dell'attribuibilità** del documento al suo autore
- ❑ Quali **strumenti di comunicazione** telematica? (portal management, SPC, casella istituzionale, posta certificata, CEC-PA Comunicazione Elettronica Cittadino-PA )
- ❑ Quale regime per la "**riproduzione sostitutiva**"? Il quadro normativo è ancora incompleto e non risolve problemi centrali: la conformità di processo, il diritto all'ispezione dell'originale, il divieto di produrre copia conforme di copia conforme
- ❑ Quali requisiti, quali modelli e quali responsabilità per la **conservazione**? Le indicazioni presenti nell'articolo 44 del CAD sono corrette ma si limitano a indicare gli obblighi generali degli enti. E' indispensabile fornire soluzioni operative convincenti
- ❑ E, in generale, **quale livello di informatizzazione** dei processi adottare? Chi decide? Con quali strumenti si controlla la qualità e coerenza dei risultati?

# In conclusione: la crescente responsabilità delle amministrazioni nelle scelte operative

- ❑ E' sempre più un compito esclusivo delle amministrazioni definire e adottare criteri e regole che
  - sottraggano la produzione, gestione e tenuta dei documenti informatici a margini di incertezza e inaffidabilità,
  - riducano la frammentazione e i rischi di perdita
  - definiscano con chiarezza i modi concreti per gestire documenti/fascicoli – per la trasparenza
  
- ❑ In particolare sono demandate all'ente e alle sue strutture operative interne **la scelta del livello di garanzia** da adottare per la produzione e trasmissione di documenti informatici, per le condizioni di verifica della autenticità e **la definizione del grado di innovazione** nella gestione dei processi