



STEFANO PIGLIAPOCO

Stefano Pigliapoco è ingegnere elettronico e docente di Informatica documentale & multimediale presso l'Università degli Studi di Macerata. La sua attività di studio e ricerca riguarda in modo particolare il documento informatico, la comunicazione digitale, la dematerializzazione dell'azione amministrativa, il reengineering dei processi, la formazione, gestione e conservazione di archivi digitali in ambito pubblico e privato. È componente di diversi comitati scientifici e gruppi di lavoro impegnati nella ricerca di soluzioni per la conservazione della memoria digitale e dal 2004 è Direttore del Laboratorio di Informatica Documentale (LID) dell'Università degli Studi di Macerata.

a cura di

STEFANO PIGLIAPOCO

IL FASCICOLO ELETTRONICO

6

IL FASCICOLO ELETTRONICO

ATTI DEL CONVEGNO DEL 9 LUGLIO 2010 | ROMA, ACCADEMIA DEI LINCEI



La Fondazione Siav Academy è il Centro per la Ricerca e lo Sviluppo dell'Innovazione Tecnologica nell'ambito di Siav Group. Attraverso il proprio Comitato Scientifico, costituito da alcuni dei più autorevoli esperti a livello internazionale, la Fondazione intende contribuire al dibattito e all'evoluzione scientifica, normativa e applicativa sui temi della dematerializzazione. La Fondazione, attiva nell'organizzazione di convegni e seminari formativi, opera anche nell'ambito dei Beni Culturali attraverso sponsorizzazioni e progetti dedicati alla conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, culturale e artistico.

La Collana "Tecnologia dei processi documentali" rientra nelle attività pubblicistiche che la Fondazione promuove. Curata e coordinata dal Comitato Scientifico, con la supervisione puntuale del prof. Pierluigi Ridolfi, la Collana ha l'obiettivo di approfondire le più importanti e attuali tematiche che riguardano la gestione documentale, per quanto riguarda la normativa, le tecnologie, gli standard e le applicazioni.

in collaborazione con



6



Collana di Minigrafie

Tecnologia dei Processi Documentali

FONDAZIONE SIACV ACADEMY

FONDAZIONE SIAV ACADEMY

a cura di

STEFANO PIGLIAPOCO

IL FASCICOLO ELETTRONICO

Contributi di

*Alfieri Voltan, Giorgetta Bonfiglio Dosio, Maria Guercio, Roberta Raimondi,
Maria Laura Prislei, Rossana Ugenti, Andrea Venturato*

Atti del Convegno del 9 luglio 2010

Roma, Accademia dei Lincei

Collana di Minigrafie sulla

Tecnologia dei processi documentali

A cura di Pierluigi Ridolfi

© 2010 Fondazione Siav Academy - Edizione fuori commercio

È consentita la copia di qualunque parte di questo testo purché venga citata la fonte.

ISBN 978-88-97222-06-4



Collana di Minigrafie

Tecnologia dei Processi Documentali

INDICE

Introduzione

Stefano Pigliapoco, Università degli Studi di Macerata **pag. 7**

La responsabilità civile delle aziende per la promozione di una cultura dell'innovazione

Alfieri Voltan, Presidente SIAV Academy **pag. 9**

Dal fascicolo cartaceo al fascicolo informatico: un passaggio non solo tecnologico ma soprattutto sistemico

Giorgetta Bonfiglio Dosio, Università degli Studi di Padova **pag. 15**

Il fascicolo elettronico

Stefano Pigliapoco, Università degli Studi di Macerata **pag. 33**

Requisiti e standard internazionali per la qualità dei sistemi di gestione informatica dei documenti: il fascicolo

Maria Guercio, Università degli Studi di Urbino **pag. 53**

Integrazione dei Sistemi di Gestione Documentale con i Business Process Management System

Roberta Raimondi, SDA Bocconi **pag. 75**

Ripensare i procedimenti amministrativi: dai flussi cartacei ai flussi dematerializzati. L'esperienza della Ragioneria Generale dello Stato

Maria Laura Prislei, Ragioneria Generale dello Stato **pag. 93**

Fascicolo Sanitario Elettronico: contesto normativo e stato dell'arte

Rossana Ugenti, Ministero della Salute **pag. 109**

Caratteristiche di una soluzione ECM per la gestione del fascicolo elettronico

Andrea Venturato, Siav **pag. 125**

Stefano Pigliapoco

Introduzione

Stefano Pigliapoco

Docente di Informatica documentale e multimediale presso l'Università degli Studi di Macerata. La sua attività di studio e ricerca riguarda il documento informatico, la comunicazione digitale, la dematerializzazione della documentazione amministrativa, il reengineering dei processi, la formazione, gestione e conservazione di archivi digitali in ambito pubblico e privato. È componente di diversi comitati scientifici e gruppi di ricerca sulla digital preservation.

Questa minigrafia raccoglie i contributi dei relatori che hanno partecipato al seminario di studi sul fascicolo elettronico, svoltosi il 9 luglio 2010 a Roma presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, i quali hanno trattato i temi dell'organizzazione dei contenuti elettronici e della formazione della memoria digitale.

La convergenza di tutti i sistemi di comunicazione sul digitale, che trova nell'uso generalizzato del servizio di posta elettronica la sua manifestazione più evidente, la crescita abnorme degli archivi cartacei e la disponibilità di una quantità sempre maggiore di contenuti su supporto informatico sono i fattori che spingono le organizzazioni, sia pubbliche sia private, a cercare soluzioni che uniscano le potenzialità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) alla capacità di organizzare i dati e i documenti in modo da potervi accedere rapidamente, in qualsiasi luogo e in ogni momento.

Le recenti esperienze fatte nell'ambito dei progetti di eGovernment hanno dimostrato che l'introduzione di sistemi tecnologicamente avanzati per la gestione informatica dei documenti non produce gli effetti desiderati se non è accompagnata da un ripensamento complessivo dei processi e degli assetti organizzativi, unitamente alla predisposizione degli strumenti necessari per la corretta formazione dei fascicoli elettronici. In altri termini, i vantaggi dell'economicità e dell'efficienza

ottenibili con i processi di digitalizzazione e dematerializzazione diventano reali soltanto se l'implementazione delle soluzioni informatiche è accompagnata da una profonda e preventiva riprogettazione dei flussi di lavoro e dei modelli archivistici. Nel seminario all'Accademia dei Lincei questi argomenti sono stati analizzati sotto tutti gli aspetti: sotto il profilo archivistico, precisando la natura, le caratteristiche e la funzione del fascicolo ai fini di una corretta gestione documentale, sulla scorta della letteratura specialistica e delle pratiche consolidate; in rapporto ai vincoli imposti dalla normativa vigente, che è rappresentata dal Codice dei beni culturali (D. Lgs. n. 42/2004), dal Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari sulla documentazione amministrativa (DPR n. 445/2000) e dal Codice dell'amministrazione digitale (D. Lgs. n. 82/2005); con riferimento alle raccomandazioni internazionali sulla gestione informatica dei documenti; sotto il profilo dell'innovazione connessa alla particolare natura del fascicolo elettronico che permette di mostrare le relazioni tra i documenti di un archivio semplicemente ampliando il set di metadati ad essi associato; sotto l'aspetto applicativo, illustrando il modo di funzionare di un sistema EDM (Electronic Document Management) e rilevando l'esigenza di riprogettare i processi e i procedimenti amministrativi con l'obiettivo di automatizzare sia i flussi di lavoro, sia la valorizzazione di un opportuno set di metadati per le unità documentarie, i fascicoli elettronici e i flussi documentali. Inoltre, come casi di studio sono stati presentati il progetto nazionale del fascicolo sanitario elettronico e l'esperienza della Ragionaria Generale dello Stato sulla dematerializzazione dei flussi documentali e la riprogettazione dei procedimenti amministrativi.

Il risultato è una guida sintetica sui metodi e gli strumenti da utilizzare per conseguire gli obiettivi della digitalizzazione e della dematerializzazione, assicurando la corretta archiviazione dei documenti informatici. Una guida per tutte quelle organizzazioni che si accingono ad adottare sistemi EDM e hanno l'esigenza di rimodulare gli assetti organizzativi, riprogettare i flussi di lavoro e fissare le regole per garantire la formazione dei fascicoli elettronici e dell'archivio digitale.

Alfieri Voltan

La responsabilità civile delle aziende per la promozione di una cultura dell'innovazione

Alfieri Voltan

Presidente della Fondazione Siav Academy, inizia la propria carriera professionale nel 1974 nel settore dell'automazione aziendale. Successivamente collabora come consulente di Direzione presso Siemens Data, sviluppando sistemi di riconoscimento ottico di caratteri manoscritti (OCR), base tecnologica per la fondazione del gruppo Siav nel 1990. Sotto la sua direzione, Siav si è evoluta passando dalle tecnologie OCR all'archiviazione e gestione dei documenti in formato immagine, fino alle più recenti tecnologie di Business Process Management e Business Process Intelligence. Ha contribuito in maniera determinante allo sviluppo del mercato e delle tecnologie di cui oggi Siav è leader in Italia.

Ringrazio innanzi tutto l'Accademia dei Lincei che ci ha onorato ospitando nella splendida sede della Villa Farnesina questo nostro incontro relativo a un tema di grande rilievo: il fascicolo elettronico, strumento fondamentale, nel campo dell'Amministrazione Digitale, per il raggiungimento degli obiettivi di trasparenza e di efficienza che lo Stato si è dato. Anche se si tratta solo di un tassello del grande mosaico della modernizzazione del nostro Paese, la sua esistenza è importante perché richiede e attiva numerosi altri tasselli: il documento elettronico, la conservazione dei documenti informatici, la firma digitale, la posta elettronica semplice e certificata, l'accesso alla documentazione, la creazione e gestione di ogni procedimento e, su un piano ancora più vasto, la banda larga, le comunicazioni sicure, l'archiviazione permanente, la sicurezza, e così via.

Poiché il tema di oggi riguarda indirettamente lo sviluppo del nostro Paese, vorrei allargare l'orizzonte e rendervi partecipi di alcune mie riflessioni sul ruolo che le aziende dovrebbero avere in questo campo, nella ferma convinzione che la spinta propulsiva verso il nostro futuro non è compito solo dello Stato.

La storia, come si studia a scuola, vede gli uomini politici e i generali o il popolo (soprattutto quando si ribella) come i protagonisti dello scorrere degli avvenimenti, mentre per avere una visione più ampia bisogna spesso ricorrere alle verticalizzazioni: storia dell'economia, storia dell'industria, storia del capitale, ecc.

Una rilettura, tralasciata con gli occhi moderni, vede invece la scienza, i movimenti d'opinione, le scelte e le innovazioni introdotte dalle aziende, come i veri motori dello svolgimento dei cambiamenti sociali, del costume, delle influenze economiche ed anche dei risvolti politici. Basti pensare ai cambiamenti introdotti nell'era della tecnologia informatica da Microsoft, da Google, dalla telefonia mobile, ma anche le aspettative che la scienza e la tecnologia medica hanno introdotto, per non parlare del design e della moda griffata, o delle aziende produttrici di beni di consumo, durevoli o semidurevoli, che hanno modificato spesso in modo sostanziale il nostro modo di vivere.

La mia opinione è che il ruolo delle aziende è cambiato nel mondo occidentale rispetto perlomeno al ruolo avuto dalla metà del secolo scorso.

Ogni azienda deve oggi avere, secondo me, accanto alla propria funzione istituzionale di creare ricchezza per sé, per i propri collaboratori e per il Paese, e - soprattutto - i presupposti per continuare ad esistere, anche quella di formulare e sostenere i valori sui quali si fonda lo sviluppo culturale e civile di una nazione. Non a caso ormai tutte le aziende si certificano ISO 9000 o altre tipologie di certificazione, e molte adottano il Codice Etico: segno che esiste la necessità, o forse meglio, talvolta, la sensibilità, di dimostrare a terzi, per garanzia, la correttezza e trasparenza del proprio modo di funzionare, oltre che la aderenza a determinati valori (correttezza, onestà, rispetto).

Molte aziende creano fondazioni, con scopi spesso divulgativi o benefici o di sostegno ad iniziative scientifiche, culturali od educative. Siav stessa ha creato una fondazione, la Fondazione Siav Academy, che persegue proprio questi obiettivi, oltre ad altre iniziative che non sono propriamente legate al business ma perseguono altre logiche.

Oltre infatti ad avere un proprio Comitato Scientifico, composto da eminenti personalità accademiche specializzate nelle tematiche sviluppate dalla società, la Fondazione Siav Academy pubblica e distribuisce gratuitamente alla parte più sensibile del Paese (alle medie e grosse aziende, agli enti, istituzioni, banche, ospedali, università ecc.) una serie di pubblicazioni (le Minigrafie) che trattano temi di ordine normativo o tecnologico (le novità del Codice dell'amministrazione digitale, le norme sulla fatturazione elettronica, sulle tecnologie disponibili, ecc.).

Oltre a questo ha realizzato e manutiene un sito chiamato Digit@LEX che consente a chiunque di consultare gratuitamente tutte le normative relative al Codice dell'amministrazione digitale, sulla fatturazione elettronica, sulla PEC e Posta Certificat@, ecc.

La Fondazione fa parte anche della Associazione Amici Accademia dei Lincei, che ha lo scopo di fare da trait d'union tra il mondo produttivo e delle aziende con l'Accademia Scientifica più antica del mondo, e organizza seminari e convegni di divulgazione normativa, tecnologica, applicativa, cui partecipano personaggi accademici ed istituzionali: tra questi va visto quest'incontro sul fascicolo elettronico. Voglio anche segnalare il convegno "e-Government, e-Democracy", giunto alla sesta fortunata edizione, che riunisce a Roma ogni ottobre oltre un migliaio di pubblici funzionari di medio/alto livello per discutere su normative, tecnologie, best practices. Tutte iniziative che la Fondazione sostiene con propri fondi.

Siav stessa ha creato un proprio settore che, con una missione non profit, opera nel settore dei Beni Culturali e Librari per la loro conservazione e valorizzazione, mediante la digitalizzazione di opere antiche, uniche e virtualmente inaccessibili al vasto pubblico, e la loro pubblicazione sui siti web delle rispettive biblioteche o musei o sul sito del Ministero dei Beni Culturali.

Oltre a questo, Siav, con una recente convenzione con il Ministro della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, ha deciso di mettere a

disposizione gratuitamente per tutte le pubbliche amministrazioni un proprio prodotto software denominato “PEC Manager PA” scaricabile dal sito www.pecmanagerpa.it.

Tutto questo obbedisce ad una precisa logica e convinzione.

Il nostro Paese ha vissuto negli ultimi tempi varie crisi, alcune per motivi contingenti, altre di tipo più strutturale; e questo deve spingere la parte più sensibile del Paese a reagire. La crisi più evidente è quella economico/finanziaria che ci segue dal 2008, che ha provocato una pesante recessione economica e dalla quale stiamo faticosamente uscendo.

La seconda è quella politico/istituzionale, che, dall'avvento della cosiddetta seconda repubblica ha sostanzialmente paralizzato il Paese ed avvitato in una spirale di immobilismo e di mancanza di rinnovamento che sta provocando una progressiva erosione dell'etica civile e della forza propulsiva dell'economia del nostro Paese, stretto nelle morsa dell'immobilismo e della scarsa efficienza, in particolare di ampie aree dell'apparato pubblico. Poi, da una parte ben due guerre mondiali, con disastrosi effetti economici sul mondo occidentale, dall'altro la complessiva caduta del colonialismo, hanno tagliato una fetta consistente delle risorse che alimentavano la ricchezza dell'Europa.

La caduta dei sistemi collettivistici ha portato all'emergere di potenze industriali, sostenute anche dalla forza demografica e dall'apertura dei mercati, che hanno fatto accelerare l'evoluzione produttiva ed industriale dei Paesi emergenti (in particolare Russia, India, Brasile, Cina) sostenuti da costi di produzione (per i bassi salari delle risorse impiegate) che li rendono vincenti sui mercati e che drenano flussi finanziari in senso opposto. In sostanza, in pochi decenni i Paesi emergenti hanno percorso la stessa strada e recuperato il gap di duecento anni di sviluppo industriale e tecnologico del mondo occidentale. Da questo quadro emerge una sostanziale debolezza dell'Europa, che dovrà necessariamente trovare una sua organizzazione sempre più di stampo politico unitario o confederato, ma segnatamente dell'Italia,

che ne è uno degli anelli più deboli, e che sta scivolando verso il basso nel ranking dei Paesi industrializzati, con l'inevitabile peggioramento delle risorse e della ricchezza disponibile per il Paese. Secondo una statistica OCSE, l'Italia ha avuto una crescita media del PIL, dal 1994 al 2008, anno su anno, dello 0,18 %, un valore tra i più bassi di tutte le economie occidentali.

Come reagire a questo stato di cose? Quali iniziative portare avanti?

Una risposta può venire dalle aziende, segnatamente da quelle medie e medio grandi, le quali, in particolare in Italia, hanno mostrato una vivacità, una adattabilità, una flessibilità, una capacità di resistenza e di accelerazione, ma anche forza per produrre spinte culturali innovative, che non ha pari al mondo. E ciò in particolare quando il sistema politico e delle istituzioni mostra lentezze, poca propensione al cambiamento ed adeguamento alla velocità di cambiamento degli scenari economici internazionali.

A fronte di un livello tecnologico fondamentalmente appiattito nei confronti dei Paesi emergenti (mentre in passato, per esempio, per costruire un canale in Cina si impiegavano migliaia di uomini con la vanga, laddove in occidente si impiegavano alcune escavatrici, oggi le escavatrici sono presenti anche in Cina) e invece con un gap di costi di segno opposto (un operaio cinese costa un decimo di quello europeo) e non colmabile, come affrontare la sfida competitiva?

La risposta non può stare che nella adozione di innovazione, tecnologia, organizzazione e in una accelerazione della modernizzazione che scardinano la propensione alla conservazione che esiste nella nostra società.

Vi sono, tra le altre, tecnologie, come quelle documentali e di gestione dei processi, che possono fornire delle accelerazioni di efficienza e risparmio dei costi che sono in grado di recuperare i termini di competitività rispetto alle economie emergenti.

In un recente convegno, il Responsabile dei Sistemi Informativi di un'azienda pubblica medio grande, nella sua relazione ha detto:

“... introducendo la tecnologia documentale e di gestione di un determinato processo amministrativo, siamo riusciti a portare il tempo di esecuzione di un procedimento da oltre un mese a poche ore...”. Ecco un esempio di come l'introduzione di innovazione ed automazione può far recuperare il gap competitivo.

Ma l'innovazione incontra spesso resistenze al cambiamento, che inficiano le benefiche spinte verso la modernità.

Un ruolo cruciale delle aziende può essere ricoperto, in assenza di altri attori, che oggi latitano, nella invenzione e proposizione di strumenti innovativi, di tecnologie, ma anche di iniziative che cerchino di attivare la conoscenza, la promozione, il dibattito sulla modernità, sui nuovi strumenti, sulle best practices, sulle normative che favoriscano la diffusione di un nuovo modo di organizzare il lavoro, la produzione, i servizi che la pubblica amministrazione può predisporre a supporto delle attività produttive e della organizzazione sociale. È un ruolo che assume aspetti di impegno civile delle aziende nel sociale, oltre al proprio ruolo istituzionale di produttori della ricchezza nazionale, che cerca di produrre ed anche diffondere una nuova cultura, che sfiora talvolta anche un ruolo politico, ma che ritengo sia indispensabile, da diffondere e da sollecitare ad ogni azienda, per contrastare concretamente il trend decadente che vede coinvolto il nostro Paese e che minaccia seriamente la prosperità ed il benessere di ogni cittadino.

Proprio in quest'ottica strategica, la Fondazione Siav ha organizzato il convegno che ci vede riuniti qui oggi: un'occasione di approfondimento delle norme e delle tecnologie, di presentazione delle nuove soluzioni, di divulgazione delle best practices. Un contributo al progresso delle conoscenze per lo sviluppo del nostro Paese.

Un tassello, ma nella consapevolezza che ogni grande mosaico risplende per l'esistenza di tanti piccoli tasselli.

Giorgetta Bonfiglio Dosio

Dal fascicolo cartaceo al fascicolo informatico: un passaggio non solo tecnologico ma soprattutto sistemico

Giorgetta Bonfiglio Dosio

Professore ordinario di Archivistica presso l'Università degli Studi di Padova, già funzionario e dirigente dell'amministrazione archivistica, si è occupata di archivi di famiglia e di impresa, strumenti di gestione degli archivi comunali, questioni teoriche, metodi di descrizione del patrimonio archivistico, deontologia. Dirige la rivista "Archivi" e collabora con enti di ricerca, istituti culturali, riviste specialistiche. Oltre a partecipare a prestigiose iniziative didattiche di avanguardia in ambito universitario, collabora con enti locali e istituzioni archivistiche nel settore della formazione professionale.

Sommario

L'articolo precisa la natura, le caratteristiche e la funzione del fascicolo ai fini di una corretta gestione documentale, sulla scorta della letteratura specialistica, della normativa e delle pratiche consolidate. Esamina poi i cambiamenti determinati dall'uso delle tecnologie informatiche, verifica la persistente validità dei principi archivistici consolidatisi nel tempo, interpreta la direttiva del Codice dell'amministrazione digitale in proposito e prospetta possibili utilizzi delle tecnologie per un miglioramento della comunicazione istituzionale e per un "riuso" intelligente e produttivo dei documenti, che però lasci inalterata la struttura originaria degli archivi.

1. Premessa

Il titolo del mio intervento è assolutamente esplicito e rivela subito, sintetizzandola, la sostanza della mia tesi di fondo. Esso intende porre i termini della questione e introdurre il tema oggetto del nostro dibattito; esaminare metodologie e buone o cattive pratiche; indicare, infine, strumenti di intervento nei processi di reingegnerizzazione dei sistemi

di gestione documentale.

Il fascicolo rimane un grande sconosciuto, che è invece necessario conoscere e analizzare per poter organizzare l'archivio: la dottrina archivistica insiste sul fatto che l'attività di fascicolazione è momento strategico e performante all'interno della gestione dell'archivio corrente; ma nella pratica quotidiana il personale addetto a tale attività ha di solito scarsi strumenti metodologici per espletare al meglio la costituzione dei fascicoli e delle altre aggregazioni di documenti.

Eppure, perfino un ingegnere (che però aveva precocemente capito le logiche organizzative dell'archivistica), già nel 1996, all'epoca quindi delle prime applicazioni informatiche alla gestione degli archivi, sottolineava che la fascicolazione è un'attività strategica per la gestione documentale e per la corretta stratificazione dei documenti all'interno dell'archivio.

La voce di Stefano Pigliapoco si aggiungeva al coro robusto di archivisti che negli ultimi anni si sono occupati della gestione degli archivi correnti, filone per troppi anni trascurato dal mondo scientifico: da Raffaele De Felice a Paola Carucci, da Luciana Duranti a Mariella Guercio.

In effetti, la fascicolazione consente – come vedremo – anche un uso razionale e proficuo dell'archivio, per una serie svariata di motivi, primo fra tutti perché esiste una stretta connessione tra attività amministrativa e documentazione archivistica.

L'attività amministrativa, almeno nella nostra civiltà giuridica basata sullo scritto, si esplica attraverso i documenti¹.

I documenti, se opportunamente gestiti e usati, possono influenzare l'attività amministrativa²: in tal senso è molto opportuno rileggere in

¹ Per inquadrare in modo non banale il problema: VICTOR CRESCENZI, *La rappresentazione dell'evento giuridico. Origini e struttura della funzione documentaria*, Roma, Carocci, 2005 (Biblioteca di testi e studi, 317).

² GIORGETTA BONFIGLIO-DOSIO, *La gestione documentale come risorsa strategica della pubblica*

chiave archivistica la legge 241 del 1990³ e tenere presenti i principi di ISO 154894.

2. Natura e funzione del fascicolo

Precisare la natura del fascicolo e sottolineare la sua funzione logica e organizzativa per una corretta formazione, gestione e conservazione dell'archivio è assolutamente necessario in ambiente digitale, perché cattive pratiche di organizzazione dei documenti portano alla perdita dell'archivio stesso, a differenza di quanto accade in ambiente cartaceo, nel quale si può sempre trovare un rimedio empirico, contando sul fatto che le aggregazioni logiche di documenti coincidono con le aggregazioni fisiche e che i singoli operatori umani possono agire con logiche e forme organizzative autonome rispetto al sistema.

A questo punto la domanda è d'obbligo: che cos'è un fascicolo? Cercherò di fornire risposte che utilizzino per quanto possibile un linguaggio matematico. Il fascicolo è prima di tutto una aggregazione di documenti archivistici, il che significa che esso è un complesso o, meglio, un insieme di unità documentarie che vengono aggregate in base all'individuazione di un elemento unificante. Per individuare tale elemento unificante si compie un'operazione logica analoga a quella che si effettua quando si cerca il minimo comune multiplo e massimo comun denominatore di un gruppo di numeri. Nel contempo il fascicolo è l'unità elementare dell'archivio, l'entità rilevante ai fini dell'in-

amministrazione, «Commentari dell'Ateneo di Brescia per il 2005», p. 117-141; EADEM, *Sistemi di gestione documentale*, Padova, CLEUP, 2010.

³ Legge 7 agosto 1990, n. 241 *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi* e successive modifiche. La stretta connessione tra organizzazione logica dei documenti in aggregazioni (fascicoli e serie) e buon andamento della pubblica amministrazione è ribadita anche dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999 (nota come Direttiva D'Alema), *Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*.

⁴ ISO 15489:2001 *Information and documentation. Records management* [in italiano UNI ISO 15489:2005 *Informazione e documentazione. Gestione dei documenti di archivio (record)*]. ISO 15489 ha ispirato lo sviluppo del modello europeo MoReq (= Model Requirement specifications), di cui è stata presentata nel novembre 2008 la versione 2 (reperibile all'URL <http://www.moreq2.eu/downloads.htm>).

staurarsi della rete di relazioni reciproche, che connota l'archivio non come somma, ma come complesso di documenti.

Nella tradizione archivistica, si è sviluppata una letteratura di riferimento significativa. Paola Carucci⁵, ad esempio, fornisce una definizione puntuale: «*Il fascicolo è costituito dai documenti relativi a una determinata pratica, collocati, all'interno di una camicia (o copertina) in ordine cronologico. Il fascicolo costituisce l'unità di base, indivisibile, di un archivio (...)*». E aggiunge, alludendo alle modalità di costituzione del fascicolo, che condizionano il metodo di ordinamento interno, e specificando un fondamentale criterio di organizzazione: «*I documenti sono collocati, all'interno del fascicolo, secondo l'ordine di archiviazione (...) Se il documento ha degli allegati, questi debbono rimanere uniti al documento cui si riferiscono*».

La Carucci descrive anche la camicia o coperta, introducendo uno spunto interessante circa il nesso tra contenuto e contenitore, che sarebbe da sviluppare in ambito informatico: la camicia: «*fa parte integrante del fascicolo e anche quando è rovinata non deve essere distrutta in sede di ordinamento*» e non deve essere alterata con aggiunte posteriori di numeri o altro. Precisa inoltre che «*sulla camicia del fascicolo di un archivio ben organizzato*» è riportata la classificazione e l'indicazione del titolo del fascicolo: osservazioni che segnalano sia la presenza di buone o cattive pratiche sia la necessità di gestione del fascicolo.

La gestione avviene con metodi che l'archivistica ha messo a punto nel corso dei secoli e che trovano la loro espressione più "scientifica" e consolidata nel sistema della registrazione. Tale sistema di origine tedesca, che si è diffuso in Italia a partire dai primi anni del secolo XIX, prevede l'uso concomitante di strumenti diversi per effettuare operazioni gestionali, la cui validità organizzativa è non solo confermata,

⁵ PAOLA CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, NIS, 1983 (Beni culturali, 10), p. 209-210.

ma perfino esaltata in ambiente digitale: la registrazione, la segnatura, la classificazione, la fascicolazione. Tutte queste operazioni sono riconosciute come essenziali e obbligatorie anche dalla normativa italiana relativa alla gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi⁶. Lo strumento specifico per gestire i fascicoli aperti nell'ambito del titolario di classificazione o piano di classificazione è il repertorio dei fascicoli, strumento poco noto e malamente usato, che svolge per i fascicoli una funzione analoga a quella svolta per i singoli documenti dal registro di protocollo. All'uso di tale strumento organizzativo fa chiaramente riferimento la Carucci quando scrive: «*Al fascicolo può essere attribuito un numero progressivo che lo individua nell'ambito della categoria (numero di repertorio del fascicolo, detto anche numero di posizione)*».

Esistono però anche altri tipi di fascicoli che si riferiscono a una persona fisica o giuridica, come ricorda anche la Carucci: «*I fascicoli possono trovarsi all'interno della partizione senza numero, ma in ordine alfabetico (nomi di persona, di luogo, di ente) o anche secondo un numero di matricola*».

Conviene ora analizzare il termine "pratica" utilizzato dalla Carucci per definire il fascicolo e ampiamente diffuso nel lessico burocratico corrente. Come si legge in un dizionario della lingua italiana⁷, il termine può avere parecchi significati: 1) complesso delle azioni che si propongono la realizzazione dell'utile e del bene morale; 2) attività rivolta a operare, eseguire o effettuare concretamente; 3) trattative necessarie per conseguire uno scopo o raggiungere un risultato; 4) insieme di documenti relativi a un determinato affare. Evidentemente il quarto significato è quello che interessa l'ambito archivistico. Sempre

⁶ DPR 28 dicembre 2000, n. 445 *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*. LINDA GIUVA, *Il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LX (2000), 3 pp. 620-631.

⁷ MANLIO CORTELAZZO, PAOLO ZOLLI, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, 45/O-R, Bologna, Zanichelli, 1985, p. 966-967.

il dizionario precisa che il termine “pratica” equivale a “posizione” e aggiunge che «negli uffici pubblici e negli studi privati si dice così quella serie di atti o fogli radunati entro una copertina, o busta, rigettando le voci buone di filza, di inserto, e sia anche fascicolo».

Raffaele De Felice⁸ afferma che «nella sua accezione generale il termine [affare] è indicativo di qualcosa da fare o da compiere o che interessa». E precisa: «nel linguaggio amministrativo e archivistico il termine è indicativo dell'insieme degli atti e documenti posti in essere durante la trattazione di uno speciale “oggetto”, iniziato da un organismo della pubblica amministrazione nell'ambito delle proprie competenze». Anche De Felice ricorda la fisicità del tradizionale fascicolo cartaceo: «Materialmente tutta la documentazione di un “affare”, raccolta in una camicia di carta forte (copertina o cartella) forma il fascicolo; pertanto il termine “affare” viene spesso usato come sinonimo di fascicolo, incartamento, pratica».

La formazione dei fascicoli e delle altre aggregazioni di documenti è strettamente legata allo svolgimento quotidiano dell'attività amministrativa, in quanto esiste un rapporto di causa-effetto tra la conduzione di un affare concreto e il fascicolo, il quale a sua volta è strumento, oltre che residuo, della concreta azione amministrativa. Per analizzare in modo compiuto questo rapporto merita chiarire alcuni concetti. Ad esempio, il procedimento può essere definito, allineandosi a quanto specificato nei dizionari della lingua italiana, come «maniera di condurre un'operazione o di risolvere un problema»; il termine indica quindi il modello ideale ed astratto di come una pubblica amministrazione deve condurre un affare concreto. Al fine di chiarire i termini della questione e interrelare tra loro i differenti elementi di cui ho finora parlato, si potrebbe proporre la seguente proporzione:

Procedimento : Affare = Titolario : Fascicolo

⁸ RAFFAELE DE FELICE, *L'archivio contemporaneo. Titolario e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma 1988, p. 85.

L'elenco analitico dei procedimenti che per ciascun procedimento prevede siano individuate le fasi attraverso le quali una pubblica amministrazione deve passare per condurre una certa tipologia di affare e i tempi massimi necessari per concluderlo.

Il singolo affare è l'insieme delle azioni amministrative concrete compiute per risolvere un problema e raggiungere un risultato.

Il titolario prevede quello che una pubblica amministrazione può produrre in campo documentale.

Il fascicolo fotografa quello che una pubblica amministrazione effettivamente ha prodotto nel corso della sua attività. Il fascicolo, difatti, è il prodotto archivistico concreto, che si riferisce all'affare e che talvolta può (ma non necessariamente deve) coincidere con un procedimento, mentre altre volte comprende più procedimenti o articolarsi in sub-procedimenti.

Da quanto finora analizzato, si ricava che il fascicolo non è l'ultimo livello del titolario, ma il prodotto archivistico concreto, creato – nell'ambito di un quadro di classificazione (multilivellare, astratto, stabilito a priori) – da ciascuna delle molteplici attività istituzionali di un soggetto produttore (affari), a loro volta organizzate nell'ambito di un quadro organizzativo delle attività (censimento delle attività procedurali ed extra-procedurali).

Un testo normativo ora abrogato, che però ha svolto in passato e per un lungo periodo una apprezzabile azione performante sui comportamenti archivistici della pubblica amministrazione, dedica all'attività della fascicolazione ampio spazio. Nel regio decreto 35/1900, al Capo VI - *Formazione dei fascicoli* si legge:

Art. 34 - (...) Chiamasi fascicolo la riunione ordinata per data o per numero degli atti ricevuti e spediti pel medesimo affare.

Art. 35 - Ogni fascicolo ha una coperta di carta forte, di colore diverso per le diverse classi, alta centimetri 36, larga 28 ed ha un numero d'ordine che rende fissa la sua posizione in archivio.

Art. 36 - Il numero d'ordine dei fascicoli è dato dal repertorio, cioè dall'elenco dei fascicoli via via formati, per ogni classe, dal medesimo titolo di archivio (modello D). Ogni fascicolo nuovo assume il numero seguente a quello dell'ultimo fascicolo indicato (...).

Art. 37 - Se l'atto è il primo di un affare, si formerà con esso un fascicolo nuovo: se ebbe precedenti si unirà al fascicolo che lo contiene.

Art. 38 - Sulla copertina del fascicolo, oltre alle indicazioni richieste dalla formula (modello E), si noteranno gli atti che vi saranno inseriti, riferendo, di ciascuno, la data, l'ufficio e il numero di registrazione.

Art. 40 - Negli affari che si dicono di personale, ogni persona ha un fascicolo che dura quanto la persona, e la segue negli eventuali passaggi suoi da una ad altra amministrazione.

Si tratta di disposizioni minute e puntigliose, ma assai efficaci per mettere a punto natura e funzioni del fascicolo. Esse hanno costituito una traccia operativa molto importante per gli archivisti, non solo dello Stato, ma anche di altri enti. Resta da verificare se i suggerimenti pratici contenuti nel decreto possano, se "debitamente tradotti" e adattati alla mutata realtà, mantenere la loro validità metodologica anche in ambiente digitale.

Merita sottolineare che la camicia, come affermato anche da Paola Carucci, è non solo un contenitore fisico, ma anche un potente strumento organizzativo e un mezzo di corredo coevo alla formazione dei documenti.

Questi principi vanno tenuti presenti pure in ambiente digitale, nel quale la funzione dei metadati descrittivi è essenziale ai fini della conservazione stessa dei documenti e del mantenimento dei nessi originari tra documenti che caratterizzano il complesso archivistico. Funzione immutata conserva sicuramente il repertorio dei fascicoli, che – come già accennato – svolge per i fascicoli una funzione analoga a quella svolta dal registro di protocollo per i singoli documenti, vale a dire attesta che quel fascicolo è presente nel sistema e attribuisce al medesimo un

codice identificativo (complesso, vale a dire non costituito da un unico numero) univoco. In aggiunta, il repertorio dei fascicoli fornisce la descrizione dei documenti che compongono ciascun fascicolo.

La normativa vigente, cioè il DPR 445/2000, a differenza del RD 35/1900, non fornisce una definizione di fascicolo, non dice come costituire i fascicoli, non dice che tipi di fascicoli costituire. Ma dà per scontato che i fascicoli si debbano costituire e che essi siano collegati al piano di classificazione. Infatti l'art. 67 - *Trasferimento dei documenti all'archivio di deposito* recita:

Almeno una volta ogni anno il responsabile del servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi provvede a trasferire fascicoli e serie documentarie relativi a procedimenti conclusi in un apposito archivio di deposito costituito presso ciascuna amministrazione.

Il trasferimento deve essere attuato rispettando l'organizzazione che i fascicoli e le serie avevano nell'archivio corrente.

Il responsabile del servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi deve formare e conservare un elenco dei fascicoli e delle serie trasferite nell'archivio di deposito.

Anche l'art. 65 - *Requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali* prevede implicitamente l'obbligo di costituire i fascicoli:

«Oltre a possedere i requisiti indicati all'articolo 52 [tra cui: c) fornire informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali;], il sistema per la gestione dei flussi documentali deve:

- a) fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo ed il singolo procedimento cui esso è associato;
- b) consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i fascicoli, il procedimento ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento; ...».

La normativa vigente parla – correttamente e in modo giustamente non riduttivo – di sistema di gestione informatica dei documenti, in cui vanno esercitate attività molteplici, supportate da strumenti differenziati, tutti tra loro interconnessi.

3. Il concetto di sistema nella dottrina e nella normativa

L'approccio non riduttivo proposto dalla normativa per la gestione documentale è di tipo sistemico. Questo significa che per realizzare e mantenere un efficace ed efficiente sistema archivistico bisogna tenere presenti tutti gli aspetti della questione: non si può adottare solo uno degli strumenti disponibili oppure avviare il servizio unicamente in un settore dell'ente trascurando il concetto di sistema.

Per l'impianto e il funzionamento del sistema sono necessarie opportune politiche, competenze professionali sicure, tecnologie adeguate, formazione massiccia, intensiva e mirata, condivisione di obiettivi e di risorse.

L'organizzazione del sistema di gestione documentale è descritta dal manuale di gestione, ma si fonda su precise scelte politiche dei vertici dell'organizzazione, quali l'istituzione del servizio, la nomina del responsabile, la definizione dell'architettura generale, il censimento dei procedimenti, l'utilizzo di un unico registro di protocollo, l'adozione del piano di classificazione (titolario) e del piano di conservazione, la pratica delle attività di gestione, tra cui la fascicolazione.

Secondo quanto ripetutamente affermato dalla teoria archivistica e sostenuto dalla normativa, l'organizzazione dei documenti in aggregazioni logiche (che in ambiente cartaceo corrispondono ad aggregazioni fisiche, ma che in ambiente digitale possono anche non coincidere con queste ultime) serve a:

- organizzare la sedimentazione dei documenti, conferendo loro un ordinamento funzionale all'attività amministrativa e collegato al titolario e al censimento dei procedimenti, oltre che

all'attribuzione di responsabilità alle differenti UOR (Unità Organizzative Responsabili) all'interno di una AOO (Area Organizzativa Omogenea);

- reperire i documenti per i differenti usi (amministrativo e scientifico);
- preparare la selezione in termini di razionalizzazione dell'archivio.

Quanto esposto risponde pienamente all'ottica di sistema condivisa fra tutte le discipline. In proposito mi pare oltre modo calzante la definizione fornita nel 1623 da Galileo Galilei, che definisce il sistema come una «*pluralità di elementi materiali coordinati tra loro in modo da formare un complesso organico soggetto a date regole*». Tale definizione, assolutamente consonante con i principi archivistici, è sottesa a una serie rilevante di norme e direttive⁹:

Il DPR 445/2000, da cui sono scaturite le direttive di GEDOC, prevede due differenti livelli di realizzazione del sistema di gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi:

1. il *records management* (livello minimale, teso al mero adempimento amministrativo);
2. il *workflow management* (autentico strumento organizzativo e amministrativo, finalizzato alla semplificazione dei processi amministrativi e al miglioramento della qualità dei servizi delle amministrazioni pubbliche, attraverso l'uso congiunto delle tecnologie informatiche, delle competenze archivistiche, di quelle che un informatico del Comune di Padova ha definito "tecnologie amministrative" (che includono volontà politiche e professionalità archivistiche e amministrative).

⁹ Oltre ai già citati Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999, *Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*, in particolare la Premessa e ISO 15489:2001 *Information and documentation. Records management* [in italiano UNI ISO 15489:2005 *Informazione e documentazione. Gestione dei documenti di archivio (record)*], le Direttive CNIPA (reperibili all'URL http://www.cnipa.gov.it/site/_files/sicurezza%20informatica.pdf).

3. In questo contesto, prefigurato e auspicato dalla Direttiva D'Alema del 1999, l'informatica è essenziale e insostituibile per rendere evidenti e apprezzabili i vantaggi di una efficiente ed efficace gestione documentale.

A questo si aggiunga il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), testo normativo da alcuni ferocemente criticato non sempre a ragione, che all'art. 41 - *Procedimento e fascicolo informatico* prevede «1. Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente». E aggiunge: «2. La pubblica amministrazione titolare del procedimento può raccogliere in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241».

Ho evidenziato i punti controversi dell'articolo, che meritano comunque un commento “conciliante” volto all'operatività costruttiva più che alla critica demolitrice.

Il verbo scelto dal legislatore (*può*) è l'elemento maggiormente criticato, perché alcuni archivisti ritengono sarebbe stato auspicabile l'uso di “deve”: a giustificazione del legislatore, si può ipotizzare che tale uso lessicale sia stato determinato dalla constatazione che la scelta di accedere al livello più sofisticato di gestione documentale deve essere adeguatamente supportata a monte da scelte più rilevanti e sistemiche, alle quali non tutte le amministrazioni sono attualmente preparate.

L'altro elemento di critica da parte degli archivisti è il livellamento tra atti, documenti e dati: da tempo, infatti, la dottrina archivistica e talune norme specifiche (alludo al DPR 1409/1963) hanno chiarito che

tali termini individuano oggetti di natura molto diversa tra di loro¹⁰. Sarebbe quindi stato auspicabile che il legislatore avesse tenuto conto dell'uso differenziato e consolidato, nella dottrina e nella normativa, di tali termini.

Ulteriore motivo di preoccupazione da parte degli archivisti ha suscitato l'espressione “da chiunque formati”, che, se non adeguatamente spiegata e compresa nel suo giusto significato, può indurre a pensare che sia sparito il concetto di responsabilità, fondamentale sia per l'attività amministrativa sia per il funzionamento dei sistemi.

Una lettura attenta e – appunto – “conciliante” dell'articolo consente di fugare timori: il legislatore ha voluto indicare le potenzialità delle tecnologie per aumentare le capacità di comunicazione e interazione fra pubblica amministrazione e cittadina e perciò ha usato il verbo “può” e non “deve”.

Poiché le direttive espresse dall'articolo in questione riguardano la sfera della comunicazione, la costituzione di un fascicolo informatico è interpretabile come ulteriore forma di presentazione al cittadino di documenti, ma anche informazioni e dati, la quale non intacca minimamente l'organizzazione originaria dei documenti archivistici ed è possibile proprio grazie alle tecnologie.

Quanto alla responsabilità, l'articolo cita esplicitamente l'amministrazione “titolare del procedimento” sulla quale addossa la responsabilità della gestione di tale fascicolo informatico, richiamando implicitamente compiti (e connesse responsabilità) dei gestori dei siti istituzionali, un tema sul quale si potrebbe proficuamente organizzare un convegno

¹⁰ Con “atto” si intende un'esplicita manifestazione di volontà capace di produrre effetti; con “documento” si intende la rappresentazione, su qualsiasi supporto fissata, di un atto o fatto, dotata di capacità di prova *erga omnes*; con “dato” si intende l'elemento costitutivo elementare e non strutturato di un'informazione. Il commento al DPR 1409/1963 sottolinea la volontà del legislatore di eliminare, rispetto alla normativa precedente, l'uso intercambiabile ed equivoco dei termini “atto” e “documento”. L'atto, infatti, necessita di una rappresentazione (quindi di un documento) per essere conosciuto.

interdisciplinare (con archivisti, informatici, giuristi, tecnici della comunicazione, linguisti, psicologi, esperti di organizzazione) per chiarire questioni di cui oggi mi pare ci sia scarsa consapevolezza.

Infine merita ricordare che anche in un fascicolo di tipo tradizionale e cartaceo convivono felicemente documenti “da chiunque formati” o – meglio – formati da autori differenti, anche se direttamente interessati all’oggetto del fascicolo stesso.

4. La logica della fascicolazione

Ma torniamo al fascicolo, per chiarire punti potenzialmente oscuri ed evidenziare le criticità di alcune cattive pratiche, che si sono consolidate in ambito cartaceo.

Verifiche non episodiche sul campo hanno evidenziato che nelle amministrazioni pubbliche e nelle organizzazioni private i fascicoli vengono costituiti, ma in modo spesso approssimativo e improvvisato, “artigianale” e individuale, senza una vera progettazione di sistema, quasi sempre senza raccordo con il sistema di gestione documentale, disancorati dal titolario di classificazione e dal piano di sviluppo in fascicoli del titolario, in assenza di un censimento dei procedimenti degno di questo nome.

In sostanza manca un’autentica coscienza della funzione della costituzione delle aggregazioni documentali per il miglioramento della qualità della attività amministrativa al servizio del cittadino.

In un sistema coesistono entità diverse che sono armonizzate tra di loro grazie alle regole (insite o date). In un sistema archivistico esistono vari tipi di aggregazioni di documenti¹¹, determinate cia-

¹¹ Sulle quali la comunità archivistica si sta confrontando: GIORGETTA BONFIGLIO-DOSIO, *Natura e struttura del fascicolo*, «Rassegna degli Archivi di Stato», LXII (2002), p. 431-440 ed EADEM, *Primi passi nel mondo degli archivi. Temi e testi per la formazione archivistica di primo livello*, Padova, CLEUP, 2007, in particolare le p. 64-67; GIANNI PENZO DORIA, *Due osservazioni sul fascicolo archivistico*, in *Documenti e informatica. Gli archivi correnti degli enti pubblici territoriali dell’Umbria. Atti del 2° incontro di lavoro (Terni, 3 ottobre 2000)*, a cura di Giovanna

scuna da un fattore unificante:

- aggregazioni di documenti riuniti sulla base dell’oggetto (principio di pertinenza): con riferimento al piano di classificazione;
- aggregazioni di documenti riuniti sulla base della forma e della provenienza (repertori), all’interno dei quali i documenti sono disposti in sequenza cronologica;
- aggregazioni di informazioni ricavate dai documenti a cura di pubblici funzionari, estremamente utili per lo svolgimento quotidiano del lavoro amministrativo e per la comunicazione interistituzionale e verso il cittadino.

Queste differenti forme di aggregazione vanno regolamentate e coordinate soprattutto per una scelta consapevole delle tecnologie.

Anche il CAD, come si è visto, non mette in discussione né la necessità di un’organizzazione dell’archivio né il sistema delle aggregazioni documentarie; anzi, rinvia alle norme specifiche a loro volta allineate a tradizioni archivistiche consolidate. Dà, quindi, per acquisite le norme relative alla forma del documento e alle modalità di espressione e fissazione della volontà, che si sostanziano in quello che siamo soliti designare con il nome di formalismo giuridico. Vuole incidere sulle forme di comunicazione e di informazione, che hanno regole proprie, anche a livello linguistico, da considerare per la progettazione dei sistemi.

5. Il fascicolo nella logica del sistema

In base a queste considerazioni, bisogna ricordare che l’adozione delle tecnologie non può essere taumaturgica: se si applicano le tecnologie a situazioni disastrose dal punto di vista organizzativo, non si fa che amplificare il disastro. La comunicazione, realizzabile attraverso le tecnologie, può riguardare, sia in un contesto cartaceo sia in quello

Giubbini, Perugia, Soprintendenza archivistica per l’Umbria, 2001 (Segni di civiltà, 2), pp. 102-111; IDEM, *Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi*, «Archivi & Computer», XVII/2-3 (2007), p. 22-49.

digitale, non solo documenti archivistici che potremmo definire “primari” (in quanto sono quelli che instaurano, testimoniano, modificano, estinguono diritti) ma anche le informazioni estratte dai documenti primari e i documenti “derivati” (ad esempio, certificati). La logica del sistema richiede la reingegnerizzazione complessiva dei processi di produzione, gestione e conservazione dei documenti in rapporto alle attività amministrative.

Il tanto discusso e criticato verbo “*può*” dell’art. 41 del CAD indica non tanto la possibilità o meno di costituire i fascicoli, operazione peraltro prevista come obbligatoria dalla normativa, ma possibilità di adottare il fascicolo informatico come forma di comunicazione e di interazione con l’utenza esterna: possibilità che va valutata con riferimento al rapporto costi-benefici, determinato valutando la quantità di documenti gestiti e il profilo dei destinatari, le esigenze e le risorse del soggetto produttore. Per assumere decisioni ponderate si rivela fondamentale disporre di un accurato censimento dei procedimenti, che in prima battuta rilevi e identifichi i procedimenti gestiti da ciascuna UOR e poi predisponga una scheda per ciascun procedimento. In tale scheda vanno riportati: il nome del procedimento e il suo eventuale codice identificativo interno all’organizzazione, la normativa di riferimento (leggi e regolamenti), le fasi del procedimento, i tipi di documenti prodotti in ciascuna fase, la UOR responsabile del procedimento, le UOR coinvolte (e a che titolo) nel procedimento, le modalità di organizzazione del fascicolo, la UOR responsabile della costituzione e conservazione del fascicolo (il che comporta l’assunzione di responsabilità circa il mantenimento dell’autenticità e dell’affidabilità sostanziale dei documenti), i tempi di conservazione di ciascun documento.

L’ulteriore analisi da compiere è quella relativa alla fattibilità e alla convenienza della costituzione del fascicolo elettronico. La cosiddetta “dematerializzazione” comporta costi, materiali e immateriali, diretti e indiretti; deve quindi essere decisa solo per procedimenti con caratteristiche ben definite, vale a dire un numero massivo di procedimenti, tipologie di procedimenti standardizzati o facilmente standardizzabili, presenza

di documenti formalmente simili e facilmente traducibili in modelli, esistenza di una comunicazione fitta da e verso l’utenza esterna.

Si rende necessario coinvolgere in questa analisi di fattibilità e di valutazione del rapporto costi-benefici professionalità differenti. Serve, difatti, una sicura competenza amministrativa e giuridica per analizzare il procedimento nelle sue fasi, individuare la UOR responsabile, delineare il profilo “giuridico” dell’utenza esterna, censire i documenti non liberamente consultabili. La competenza archivistica e diplomatica deve individuare le caratteristiche formali di ciascun documento, supportare gli interventi di semplificazione amministrativa e di dematerializzazione, tutelare la doppia valenza, giuridica e culturale, dell’archivio. Le competenze linguistiche e comunicative servono a individuare le modalità ottimali di comunicazione in rapporto alle tipologie di destinatari, a valutare e potenziare le capacità interpretative dei destinatari, con un’opera di “facilitazione”, supportare gli interventi di dematerializzazione e di semplificazione amministrativa, attraverso lo snellimento del linguaggio. Le competenze informatiche, infine, sono impegnate a determinare gli strumenti tecnologici più adatti per concretizzare le scelte di sistema.

Il sistema per essere tale deve possedere alcuni requisiti: prima di tutto, regole certe e comunicate, formalmente adottate dal soggetto produttore. Esse sono prima di tutto lo statuto dell’ente, i regolamenti (generali e particolari), poi il manuale di gestione, che deve indicare le modalità di registrazione dei documenti sul protocollo e su altri repertori, le modalità di classificazione sulla scorta del titolario, le modalità di costituzione delle aggregazioni (fascicoli e repertori), i criteri di selezione dei documenti per la conservazione permanente e per lo scarto (con determinazione dei tempi minimi di conservazione), la descrizione degli strumenti informatici, la descrizione dei flussi documentali connessi ai flussi di lavoro, le modalità e i livelli di accesso ai documenti.

Se l’informatica non basta per gestire efficacemente l’archivio, bisogna riconoscere che anche l’archivistica da sola non è sufficiente

per costituire autenticamente un sistema, che sia espressione della cooperazione sinergica di professionalità e competenze differenziate ma tutte convergenti verso l'obiettivo di una gestione documentale al servizio del miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche.

Competono agli archivisti l'organizzazione e la descrizione coeva degli oggetti archivistici (documenti e differenti aggregazioni: fascicoli, serie, repertori) attraverso l'uso dei metadati, la conservazione fisica e intellettuale dei documenti e dei legami fra documento e documento, la loro messa in uso, che deve obbedire a regole condivise allineate alle logiche del sistema. Per quest'ultimo compito, l'archivista, utilizzando le tecnologie informatiche, può affiancare a quelli consueti nuovi strumenti "creativi", quali le tecniche di ipertesto e di *semantic web*, in grado di consentire il riuso amministrativo e cognitivo dei documenti, lasciando inalterate le aggregazioni originarie, le quali mantengono così, insieme alla struttura dell'archivio conferita loro dal produttore, la valenza giuridica dei documenti ad esse connessa.

Stefano Pigliapoco

Il fascicolo elettronico

Sommario

La relazione analizza le problematiche connesse alla formazione dei fascicoli archivistici in ambiente digitale e propone alcune linee risolutive, mostrando come la capacità di rappresentare su base informatica le relazioni esistenti tra i documenti, i fascicoli elettronici, i flussi documentali e le attività del soggetto produttore, sia subordinata alla valorizzazione di un adeguato set di metadati per ogni unità documentaria e archivistica.

1. Produzione documentaria digitale

In quella che definiamo "amministrazione pubblica digitale", accanto ai documenti cartacei trovano posto i documenti informatici, anche sottoscritti con firma digitale, che seguono canali di comunicazione differenti e sono prodotti con strumenti di vario genere.

Ai sensi della normativa vigente, infatti, una pubblica amministrazione deve essere in grado di ricevere documenti informatici attraverso:

- a. L'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) istituzionale attivato ai sensi dell'art. 16, c. 8, del DL n. 185/2008, convertito con L. 28 gennaio 2009, n. 2, il quale impone alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di istituire «una casella di posta certificata, o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse». L'importanza della comunicazione via e-mail con garanzia di qualità, tracciabilità e sicurezza, è stata recentemente affermata nella circolare n. 1/2010/DDI del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, nella quale si rileva che

«la mancata disponibilità di almeno una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo e la prosecuzione delle tradizionali forme di comunicazione configurano l'inosservanza di disposizioni di legge e una fattispecie di improprio uso di denaro pubblico».

- b. Altre caselle di posta elettronica certificata istituite a livello di unità organizzativa per la ricezione di determinate tipologie documentarie e la comunicazione con alcune fasce di utenza¹.
- c. Uno o più canali *web* disegnati per la presentazione di istanze informatiche nell'ambito di procedimenti amministrativi *on line*, o la erogazione di servizi per via telematica. Questi canali di comunicazione sono particolarmente efficaci perché possono beneficiare dei sistemi di pagamento su internet e degli strumenti di identificazione in rete previsti dalla normativa vigente, quali la carta d'identità elettronica (CIE) e la carta nazionale dei servizi (CNS)².
- d. Sistemi di gestione dei fax in formato digitale (*fax server*).
- e. Sistemi automatizzati che producono documenti amministrativi intesi come «rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa»³. Si pensi, ad esempio, ai sistemi per la rilevazione automatica della velocità, che forniscono in formato elettronico le informazioni necessarie per l'emissione dei verbali di accertamento, ai sistemi di sicurezza

¹ L'attivazione di altre caselle di posta elettronica certificata in aggiunta a quella istituzionale obbligatoria per legge, risponde all'esigenza di creare canali di comunicazione diretti tra alcune unità organizzative, quali ad esempio lo sportello unico per le attività produttive, lo sportello per l'edilizia, lo sportello per il commercio, l'ufficio relazioni con il pubblico, e la loro utenza allo scopo di semplificare e velocizzare l'erogazione di un'ampia gamma di servizi.

² L'art. 64, c. 1, del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), contenuto nel D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, individua chiaramente nella CIE e CNS gli strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l'autenticazione informatica.

³ Si veda l'art. 1, c. 1, lett. a), del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

basati sulla videoregistrazione di eventi e ai sistemi per le intercettazioni telefoniche, che producono evidenze informatiche utilizzate in sede giuridica come prova per l'attribuzione di responsabilità anche gravi.

Oltre a ricevere documenti informatici, una pubblica amministrazione deve avere anche la capacità di produrli, e questo può avvenire con:

- f. I classici strumenti di *office automation* integrati con le tecnologie che generano firme elettroniche, firme digitali e marche temporali.
- g. I moduli del sistema informativo dell'ente. Si pensi, ad esempio, alle applicazioni che producono gli Ordinativi informatici locali (OIL), le fatture elettroniche, i cedolini stipendio, gli atti deliberativi informativi, le certificazioni elettroniche, il registro di protocollo informatico.
- h. Gli strumenti per la digitalizzazione dei documenti cartacei, sia in modo interattivo, cioè come fase finale delle operazioni di registrazione e classificazione eseguite sul sistema documentale, sia in modo *batch*, che prevede la digitalizzazione di un blocco di documenti già registrati, anche numericamente consistente.

In questo scenario, nel quale i documenti informatici affiancano quelli cartacei, presentando caratteristiche, consistenza e valore giuridico diverso in rapporto ai mezzi con i quali sono acquisiti o prodotti, le pubbliche amministrazioni devono assicurare la formazione di un archivio unico, ben strutturato e ordinato.

Il Codice dei beni culturali, contenuto nel D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, è piuttosto chiaro in proposito. L'articolo 10 dichiara che gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente o istituto pubblico, sono beni culturali e come tali soggetti alle disposizioni in materia di tutela e valorizzazione, mentre l'articolo 30 impone allo Stato, alle regioni, agli enti pubblici territoriali e ad ogni altro ente o istituto pubblico, l'obbligo di conservare gli archivi nella propria organicità e ordinamento, nonché di inventariare i propri archivi storici. L'art. 20, c. 1, infine, af-

ferma che i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione.

2. Costituzione di un repository documentale

Per formare un archivio digitale che presenti le caratteristiche di unitarietà e completezza, occorre in primo luogo evitare la proliferazione incontrollata dei documenti informatici sui sistemi utilizzati per la loro acquisizione o produzione, dove generalmente sono organizzati con logiche di settore di solito estranee e incompatibili con lo schema di classificazione dell'ente.

Dalle considerazioni esposte nel precedente paragrafo appare evidente che, in un determinato istante, i documenti informatici di una pubblica amministrazione potrebbero trovarsi in n sistemi: nei personal computer dei soggetti che li hanno prodotti con gli applicativi di *office automation* e poi sottoscritti con firma digitale; nelle stazioni di lavoro utilizzate per ricevere o trasmettere messaggi di posta elettronica certificata; nel sistema di gestione informatica dei documenti se questi sono stati protocollati; nei sistemi *server* delle applicazioni che producono o acquisiscono documenti amministrativi digitali (contabilità, personale, gare *on line*, gestione degli atti amministrativi informatici, servizi di anagrafe e stato civile, etc.). Pertanto, se si volessero visualizzare i documenti di un procedimento amministrativo che ha richiesto lo svolgimento di una gara telematica, l'adozione di uno o più atti deliberativi informatici e il pagamento di alcune fatture elettroniche, si dovrebbe accedere a più sistemi, anche di fornitori diversi, e utilizzare gli strumenti di ricerca e acquisizione resi disponibili dai vari software applicativi⁴.

⁴ La dispersione dei documenti informatici in tanti sistemi rende problematica non soltanto la formazione dell'archivio digitale, ma anche la loro conservazione nel tempo. Tali sistemi, infatti, sono soggetti a obsolescenza tecnologica come tutti gli altri e quindi possono subire uno o più processi di migrazione senza alcun controllo da parte del responsabile dell'archivio che così non potrà attestarne il regolare svolgimento. Inoltre, le soluzioni tecnologiche e le misure di sicurezza

Molti procedimenti amministrativi, che oggi sono basati sulla ricezione, produzione e trasmissione di documenti cartacei, nel prossimo futuro saranno implementati su sistemi orientati al documento informatico e alle comunicazioni per via telematica, per cui sarebbe un grave errore progettare questi sistemi come se fossero impianti autonomi, ciascuno dotato di un archivio elettronico contenente solo i dati e i documenti trattati.

L'attivazione di un sistema di gestione informatica dei documenti (protocollo informatico) conforme alle disposizioni contenute nel DPR n. 445/2000, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, che funga da catalizzatore per l'intera produzione documentaria digitale e sia interoperabile con gli altri moduli del sistema informativo dell'ente, è senza dubbio la soluzione migliore, quella che assicura la corretta formazione dell'archivio digitale.

Si pone l'accento sull'utilità dei meccanismi di interoperabilità e cooperazione applicativa che permettono lo scambio automatico di dati e documenti tra due o più moduli applicativi senza obbligare il personale a registrare gli stessi oggetti più volte e in più sistemi.

Nella realizzazione di progetti per la gestione elettronica dei documenti, infatti, occorre sempre ricercare il giusto compromesso tra la ricchezza del set di metadati da valorizzare per ogni unità documentaria e archivistica e l'aumento del carico di lavoro per il personale che dovrà eseguire le operazioni di registrazione⁵, perché se la quantità di dati da introdurre nel sistema richiede un impegno superiore alla reale disponibilità degli operatori si rischia il fallimento del progetto o la sua parziale realizzazione.

za adottate per questi sistemi potrebbero non garantire il mantenimento nel tempo delle caratteristiche d'integrità, leggibilità e accessibilità dei documenti informatici in essi memorizzati.

⁵ Ovviamente, più è esteso il complesso di metadati da valorizzare per le unità documentarie e archivistiche, e maggiore è la capacità di ricerca e accesso al patrimonio informativo dell'archivio.

3. Formazione dell'archivio digitale

Garantita la costituzione di un unico *repository* documentale collegato al sistema di gestione informatica dei documenti di cui al DPR n. 445/2000, o di più *repository* gestiti con sistemi interoperabili e disegnati in modo da costituire un "corpo unico" con il protocollo informatico, occorre dare un ordine logico, una struttura di archivio, all'insieme dei documenti che progressivamente vi confluiranno.

L'utilizzo di un sistema tecnologicamente avanzato per la gestione informatica dei documenti non assicura la corretta formazione dell'archivio digitale perché le persone tendono naturalmente a organizzare i documenti in un modo che rispecchia il proprio senso dell'ordine e risponde alle loro esigenze, e quindi a creare - con lo stesso sistema - tante aggregazioni documentarie disgiunte e ordinate con logiche differenti.

Oltre ad una soluzione tecnologica ben progettata, occorre adottare regole e metodi che assicurino l'uniformità nel trattamento dei documenti e tengano conto delle peculiarità e delle finalità dell'archivio.

Diversi studiosi concordano nel definire l'archivio come il complesso di documenti prodotti o acquisiti da persone fisiche o giuridiche durante l'espletamento delle proprie funzioni e/o per il raggiungimento delle proprie finalità⁶.

Il documento archivistico, quindi, è prodotto in modo naturale, come necessità pratica per lo svolgimento delle attività, ed entra a far parte dell'archivio per obbligo di legge o semplicemente per avere memoria dell'atto o del fatto in esso rappresentato.

Poiché i documenti dell'archivio nascono nell'ambito di un'attività pratica, amministrativa o giuridica, essi sono strettamente correlati ai loro precedenti e al soggetto produttore. Questo insieme di relazioni

⁶ Alcune importanti riflessioni sul concetto di archivio sono proposte in G. BONFIGLIO-DOSIO, *Primi passi nel mondo degli archivi*, Padova, Cleup, 2007, pp. 13-19.

logiche e formali, che «non è frutto di una volontà esterna, ma è naturale, caratterizzato dalla necessità e originarietà e che determina una lunga catena di precedenti e susseguenti»⁷, rappresenta l'elemento costitutivo dell'archivio e prende il nome di *vincolo* o *nesso archivistico*.

Di conseguenza, tutte le operazioni sui documenti archivistici devono essere eseguite nel rispetto del *vincolo archivistico*, cioè con l'obiettivo di rendere evidenti quei fili invisibili che li connettono reciprocamente.

Se consideriamo, ad esempio, il provvedimento di autorizzazione allo svolgimento di un'attività commerciale, questo presuppone che l'interessato abbia presentato una richiesta formale e che l'ufficio competente abbia svolto la fase istruttoria, documentando gli accertamenti eseguiti.

Tutti i documenti prodotti nell'ambito di questo procedimento amministrativo devono essere considerati come un insieme indivisibile; l'archiviazione della richiesta dell'interessato come entità autonoma, disgiunta dalla documentazione prodotta nella fase istruttoria e dal provvedimento finale, farebbe perdere all'archivio la capacità di far conoscere, in modo facile e immediato, le vicende del passato e quindi di essere la "memoria" efficiente dell'organizzazione.

Lo schema o titolario di classificazione dei documenti è lo strumento che definisce la struttura dell'archivio in formazione.

Si tratta di un sistema logico precostituito di partizioni astratte - di solito denominate titoli, classi e sottoclassi - gerarchicamente ordinate - un titolo si compone di più classi che a loro volta si articolano in sottoclassi - determinate sulla base delle funzioni del soggetto produttore.

Si pone l'accento sul fatto che lo schema di classificazione deve rispecchiare fedelmente l'insieme delle funzioni dell'ente che produce l'archivio (soggetto produttore) e non la sua struttura organizzativa

⁷ Cfr. R. DE FELICE, *L'archivio contemporaneo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1998, p. 21.

perché questa è soggetta a frequenti cambiamenti⁸. Infatti, se un archivio fosse strutturato in modo che le sue partizioni corrispondano alle unità organizzative del soggetto produttore, quando questi cambierà il suo organigramma - operazione che negli ultimi anni è piuttosto frequente - per mantenere le corrispondenze tra le partizioni dell'archivio e le unità organizzative si dovranno "risistemare" i documenti archiviati, e ciò appare impossibile sotto il profilo pratico-operativo oltre che archivisticamente pericoloso perché potenzialmente lesivo dell'ordine originario dei documenti.

L'operazione di classificazione consiste nell'associare a un documento la voce del titolare - titolo, classe e sottoclasse - corrispondente alla funzione cui si riferisce, individuando così la sua posizione logica in archivio che ricade nella partizione assegnata a tutti quelli riguardanti la stessa funzione, indipendentemente dalle unità organizzative che li hanno acquisiti, trattati o prodotti.

È possibile, tuttavia, che il contenuto di un documento riguardi più attività riferite a funzioni diverse del soggetto produttore dell'archivio. Si pensi, ad esempio, a un cittadino che chiede all'amministrazione comunale, con una sola istanza, l'autorizzazione a istituire un "passo carrabile" e il ricalcolo, per la sua abitazione, dell'imposta per il trattamento dei rifiuti solidi urbani in conformità a nuovi parametri.

In questi casi, che comunque andrebbero limitati regolando opportunamente la produzione documentaria, al documento si devono associare più indici di classificazione - codici titolo, classe e sottoclasse - corrispondenti alle diverse funzioni interessate, avendo però l'accortezza di indicare sul sistema di gestione informatica dei documenti qual è

⁸ Sul ruolo della classificazione nei sistemi documentari contemporanei, si segnalano il contributo di M. GUERCIO in AA.VV., *La metodologia per la definizione di piani di classificazione in ambiente digitale*, Roma, Edizioni della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2005, e la documentazione prodotta dal gruppo di lavoro istituito nel 2002 dal Direttore generale degli archivi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali con il compito di formulare proposte e modelli per la riorganizzazione dell'archivio dei Comuni, presieduto da G. BONFIGLIO-DOSIO.

la classifica primaria, che nel caso del cartaceo individua la posizione dell'originale nell'archivio⁹.

L'esigenza di evidenziare il *vincolo archivistico*, assicurando l'accessibilità e il facile recupero della documentazione, porta a completare le operazioni di registrazione e classificazione con la fascicolazione dei documenti, che consiste nel riunire in un'unica entità (il fascicolo) i documenti riguardanti uno stesso procedimento amministrativo, o riferiti a una stessa attività, affare, persona fisica o giuridica.

I fascicoli sono le unità di base, indivisibili, di un archivio e la loro corretta formazione deve essere garantita, specialmente in ambiente digitale, dove i documenti informatici non hanno la consistenza della carta e le relazioni esistenti tra di essi possono essere evidenziate solo con l'esecuzione, sul sistema di gestione informatica dei documenti, delle operazioni di classificazione e fascicolazione.

Il legislatore italiano, consapevole delle necessità sopra esposte, nell'articolo 56 del DPR n. 445/2000 ha dichiarato che le operazioni di registrazione di protocollo, segnatura e classificazione dei documenti costituiscono «operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni».

Nell'art. 64, c. 4, dello stesso decreto, inoltre, ha imposto alle pubbliche amministrazioni di determinare «autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo».

Le questioni di natura organizzativa, invece, sono state affrontate ne-

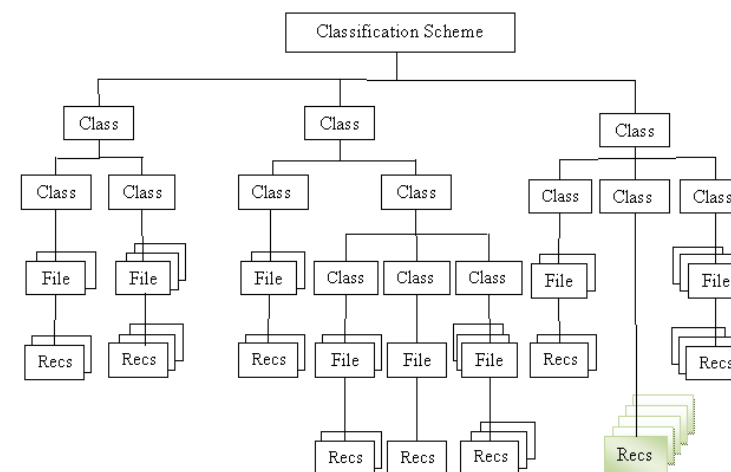
⁹ Nella circolare del Ministero dell'Interno 1 marzo 1897, recante istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali, era previsto l'uso del "foglio di richiamo" che, ai sensi dell'art. 15, doveva essere unico per ogni fascicolo e doveva riportare, uno dopo l'altro, tutti richiami ai documenti inseriti in altri fascicoli. Nel 1897, infatti, non esistevano ancora le fotocopiatrici!

gli articoli 50 e 61 del DPR n. 445/2000; il primo articolo spinge le amministrazioni pubbliche a costituire le aree organizzative omogenee (AOO), intese come insiemi di uffici aventi l'esigenza di gestire la documentazione in modo unitario e uniforme, mentre il secondo decreta la nascita, in ogni AOO, di un Servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi, a capo del quale deve essere posto «un dirigente, ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica acquisita a seguito di processi di formazione».

L'attivazione di questo Servizio risponde all'esigenza di istituire una "cabina di regia", una struttura autorevole e dotata di personale qualificato, che detti le regole per assicurare l'uniformità dei comportamenti nella gestione informatica dei documenti e obblighi all'uso sistematico degli strumenti tecnologici e archivistici resi disponibili.

Per mostrare come i fascicoli sono collegati al titolario di classificazione, nella figura si riporta lo schema delineato nelle specifiche MoReq2 (*Model Requirements for the management of electronic records*)¹⁰, nel quale i *records* (Recs) rappresentano le informazioni prodotte, ricevute e conservate ai fini probatori e informativi da una persona fisica o giuridica per soddisfare obblighi legali o per lo svolgimento delle proprie attività; i *file* sono unità organizzate che raggruppano i *records* riguardanti uno stesso soggetto, attività o transazione; le *class* sono parti dello schema di classificazione che iniziano a un determinato livello gerarchico e proseguono fino a quello più basso, comprendendo un insieme di *file* e di *records*.

¹⁰ Le specifiche MoReq sono state elaborate tra il 2000 e il 2001 da un gruppo di consulenti specializzati di *Cornwell Affiliates plc.* su incarico della Commissione europea nell'ambito del programma IDA (*Interchange of Data between Administrations*) e sono state ampiamente utilizzate in Europa e in altri paesi. L'evoluzione tecnologica, i cambiamenti della normativa e le trasformazioni dei modelli organizzativi indotte dalla globalizzazione dei mercati hanno determinato l'esigenza di un aggiornamento che ha portato alla pubblicazione, nel 2008, di una nuova versione delle specifiche: MoReq2.



Schema di classificazione dei documenti proposto in MoReq2

Dallo schema di classificazione elaborato in MoReq2 risulta evidente che i fascicoli sono unità archivistiche che ricadono logicamente in una voce del titolario di classificazione (una *class*), e quindi possono essere identificati con un codice composto dall'indice di classificazione - codice titolo, classe e sottoclasse - e da un numero di fascicolo, che è progressivo nell'arco dell'anno e nell'ambito della classifica.

4. Fascicolo archivistico

In linea generale, i fascicoli archivistici si formano presso le unità organizzative cui compete lo svolgimento delle relative pratiche, mutuando la struttura logica, unitaria, dell'archivio disegnata nel titolario di classificazione.

All'atto della loro costituzione, sul sistema di gestione informatica dei documenti deve essere valorizzato un set di metadati che li descrive e ne permette la successiva ricerca e acquisizione, il quale si compone di campi obbligatori – indice di classificazione e numero del fascicolo,

oggetto della pratica, date di “apertura” e “chiusura” del fascicolo, ente e ufficio produttore - e campi variabili definibili anche in modo dinamico.

Il tipo di fascicolo più conosciuto è il fascicolo che contiene i documenti di un procedimento amministrativo il quale, per definizione, è costituito da una «serie di atti ed operazioni funzionalmente collegati in relazione ad un unico effetto»¹¹. Siccome nel procedimento amministrativo si realizza il principio di documentalità, per cui ogni passaggio dalla fase dell’iniziativa a quella della deliberazione e lo stesso provvedimento finale devono possedere l’evidenza documentale¹², ad ognuno di essi deve corrispondere un fascicolo collegato alla voce del titolare di classificazione che individua la funzione nel cui ambito ricade il procedimento.

Nella forma più semplice, un procedimento amministrativo richiede lo svolgimento di una sequenza di attività “elementari” da parte di un’unità organizzativa, ma esistono anche forme più complesse. È il caso, ad esempio, di un procedimento amministrativo che prevede la cooperazione tra unità organizzative diverse di uno stesso ente, o richiede l’intervento coordinato di più enti per conseguire un obiettivo comune¹³. Inoltre, l’esecuzione di un procedimento amministrativo può portare all’avvio di altri procedimenti che, pur afferendo a funzioni diverse e quindi a differenti voci del titolare di classificazione, sono strettamente correlati ai primi (*procedimenti connessi*)¹⁴. I fascicoli corrispondenti a procedimenti complessi devono essere organizzati in modo da soddisfare due esigenze: permettere la visione globale dei

¹¹ Adunanza plenaria del Consiglio di Stato in data 28/01/1961.

¹² Cfr. O. BUCCI, *Le nozioni di contesto*, in O. BUCCI, S. PIGLIAPOCO, *Manuale di gestione dei documenti per le pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2002.

¹³ Il procedimento per il rilascio dell’autorizzazione ad un insediamento produttivo in una certa zona territoriale compete allo sportello unico per le attività produttive dell’amministrazione comunale, ma vede anche il coinvolgimento dei Vigili del Fuoco, dell’Azienda Sanitaria Locale, della CCIAA e di altre istituzioni competenti per territorio.

¹⁴ Si pensi, ad esempio, ad un esposto presentato da un’impresa per l’aggiudicazione di una gara d’appalto che dà luogo ad un contenzioso in sede giuridica.

documenti riguardanti l’intera azione amministrativa, indipendentemente da chi materialmente esegue le singole operazioni, e mantenere evidenti i legami esistenti tra i documenti e i rispettivi produttori.

Una pubblica amministrazione non sviluppa solo procedimenti amministrativi, ma realizza anche progetti, iniziative, eventi, studi ed altre azioni che rientrano nelle sue funzioni o sono necessarie per il conseguimento dei suoi obiettivi. Si pensi, ad esempio, all’organizzazione di un seminario di studio, una mostra o una fiera, oppure alla realizzazione di un progetto, all’attuazione di una misura finanziata dalla Comunità europea. In tutti questi casi, i documenti prodotti durante lo svolgimento delle attività devono essere riuniti in fascicoli archivistici.

Come i procedimenti amministrativi anche le iniziative e i progetti possono essere caratterizzati da notevole complessità, ad esempio quando queste attività si protraggono nel tempo, o portano ad instaurare rapporti con molti collaboratori, oppure prevedono lo sviluppo in parallelo di tante azioni. Pertanto, anche per questo tipo di fascicoli nasce l’esigenza di avere strumenti per organizzare in modo efficiente i documenti in essi contenuti.

Oltre ai casi sopra esaminati, un fascicolo archivistico può contenere:

- i documenti relativi ad una stessa persona fisica o giuridica. È il caso, ad esempio, del fascicolo di personale, dove sono raccolti i documenti che riguardano la posizione giuridica, economica e previdenziale di un dipendente, oppure del fascicolo d’impresa, di associazione o di esercizio commerciale, dove sono archiviati i documenti inerenti ai rapporti che intercorrono tra l’ente e una determinata persona giuridica;
- i documenti dei *repertori*. Le pubbliche amministrazioni raccolgono in fascicoli le deliberazioni, i contratti, i decreti dei dirigenti e molti altri documenti dello stesso genere. Questi documenti, a norma di legge, devono essere annotati in appositi registri denominati *repertori*, con l’attribuzione ad essi di un numero identificativo progressivo avente valenza probatoria;

- i documenti che sono relativi ad un'attività, oppure riguardano il medesimo argomento. Alcuni esempi sono: i fascicoli formati dai verbali di ispezioni che non danno origine a provvedimenti sanzionatori; i fascicoli che raccolgono i pareri emessi dall'ufficio legale; i fascicoli nei quali sono inserite le norme di interesse per l'ente; i fascicoli contenenti le richieste presentate dai cittadini all'ufficio relazioni con il pubblico che sono state soddisfatte con la semplice risposta degli operatori.

La formazione dei fascicoli corrispondenti a procedimenti amministrativi complessi, o ad iniziative che danno origine a una moltitudine di attività, coinvolgendo più unità organizzative ed eventualmente enti pubblici diversi, non è un'operazione semplice. La tecnica comunemente usata consiste nel ripartire il fascicolo in sottofascicoli e questi in inserti, in modo da formare raggruppamenti di documenti facilmente gestibili e riconducibili a una determinata sequenza di attività. Nel caso di un procedimento amministrativo che prevede l'intervento di due o più unità organizzative nello svolgimento delle sue fasi, la formazione di sottofascicoli permette sia di riunire i documenti dell'intero procedimento in unico contenitore (il fascicolo), sia di formare tanti raggruppamenti distinti (i sottofascicoli) quante sono le unità organizzative che intervengono nell'azione amministrativa. Allo stesso modo, il fascicolo corrispondente a un progetto che prevede più linee d'azione può essere ripartito in sottofascicoli per mantenere sia la visione globale sui documenti del progetto, sia l'accesso parziale ai documenti delle singole linee d'azione.

5. Fascicolo elettronico

Per fascicolo elettronico qui s'intende la rappresentazione su base informatica di un fascicolo archivistico, ottenuta con l'ausilio di un sistema¹⁵ che analizza i metadati ad esso associati, individua i docu-

menti che lo compongono con il relativo patrimonio informativo e visualizza l'insieme risultante in una forma grafica che ricorda i tradizionali carteggi. Mentre un fascicolo cartaceo si forma attraverso la sedimentazione fisica, in ordine cronologico, dei documenti che vi afferiscono, un fascicolo elettronico è il risultato di un software che agisce su un complesso di metadati registrati in un database e sul *repository* documentale contenente sia i documenti informatici sottoscritti con firma elettronica sia le rappresentazioni digitali dei documenti cartacei (immagini).

Sotto l'aspetto pratico, la visualizzazione di un fascicolo elettronico comprende:

- la presentazione dei metadati che lo identificano, ne descrivono il contesto di produzione e lo collegano al titolare di classificazione;
- l'elencazione dei metadati associati alle unità documentarie in esso contenute, che possono essere documenti cartacei o documenti informatici;
- l'insieme dei metadati che mostrano i relativi flussi documentali e flussi di lavoro.

Riguardo alle unità documentarie contenute in un fascicolo elettronico, se sono cartacee deve essere indicata anche la posizione fisica degli originali, mentre se sono digitali, si deve poter accedere ai relativi *file* e rappresentare il contenuto su un dispositivo di *output* del computer.

La particolare natura del fascicolo elettronico facilita la rappresentazione delle relazioni esistenti tra i documenti di un archivio perché si possono creare *link* tra unità archivistiche e unità documentarie semplicemente ampliando il set di metadati con le informazioni che esplicano le interdipendenze.

Con questa tecnica, sul sistema di gestione informatica dei documenti si possono formare *catene di fascicoli*, per visualizzare, come se fossero un'entità unica, i fascicoli archivistici corrispondenti a *procedimenti connessi*, oppure riguardanti attività e procedimenti diversi ma svol-

¹⁵ Il riferimento è al sistema di gestione informatica dei documenti di cui al DPR n. 445/2000.

ti per la realizzazione di un unico progetto complesso¹⁶. All'interno di un fascicolo elettronico si possono costituire *catene di documenti*, per evidenziare le relazioni di precedenza e susseguenza che esistono tra di essi, e quindi facilitare le successive operazioni di accesso e lettura¹⁷. Si può collegare un documento a più fascicoli (*relazioni multiple*) se il suo contenuto riguarda più attività riferite a funzioni diverse del soggetto produttore¹⁸.

La tecnica basata sulla creazione di relazioni (*link*) tra fascicoli elettronici applicata a quelli riguardanti una stessa persona, anche prodotti da enti diversi ma gestiti con sistemi interoperabili, permette di formare i cosiddetti *dossier elettronici*, che sono caratterizzati da un contenuto informativo particolarmente prezioso per una moltitudine di applicazioni tra cui quelle in ambito sanitario. D'altra parte, uno schema architetturale di tipo *Federated Archives*, in cui più sistemi indipendenti condividono una stessa interfaccia utente per consentire a una comunità globale di accedere ai documenti digitali conservati in archivi di enti diversi, è previsto anche nel modello OAIS di sistema informativo aperto per l'archiviazione (*Reference Model for an Open Archival Information System*) che costituisce lo standard ISO 14721:2003.

Gli stessi metodi e strumenti utilizzati per la rappresentazione su base informatica dei fascicoli archivistici possono essere impiegati anche per formare *aggregazioni documentarie* allo scopo di soddisfare le esigenze pratiche degli operatori che svolgono le diverse attività. Ampliando e rimodulando opportunamente il set di metadati associato alle unità documentarie e archivistiche, infatti, è possibile mostrare i

documenti ordinati per tipologia, per soggetto mittente o destinatario, per una data di scadenza, e così via. È anche possibile raggruppare i documenti con logiche che rispondono alle esigenze di monitoraggio e controllo degli organi di governo dell'ente; si pensi, ad esempio, all'aggregazione dei documenti relativi alle spese sostenute in determinato settore di attività, o agli incarichi conferiti a consulenti esterni, oppure alle attività da svolgere per il conseguimento degli obiettivi strategici della direzione. Queste *aggregazioni documentarie* possono essere alimentate più o meno automaticamente con l'inserimento dei documenti nei rispettivi fascicoli archivistici.

Agendo sui metadati che determinano l'accessibilità a un documento informatico o a un fascicolo elettronico, si possono gestire anche i *flussi documentali*, cioè gli spostamenti delle unità documentarie e archivistiche da un ufficio a un altro, senza trasferire *file*. Si sconsiglia l'uso della posta elettronica, anche certificata, per lo scambio di documenti amministrativi tra soggetti che concorrono allo svolgimento di un procedimento, un'iniziativa, un progetto, un'attività, perché si creerebbero canali di comunicazione alternativi al sistema di gestione informatica dei documenti, che possono assicurare il trasferimento dei *file* in condizioni di sicurezza e riservatezza, ma non la loro archiviazione nel *repository* documentale di cui al precedente paragrafo.

Dalle considerazioni sopra esposte, appare evidente che la capacità di un sistema di gestione informatica dei documenti di rappresentare in modo efficace le relazioni esistenti tra documenti, fascicoli elettronici, flussi documentali e attività del soggetto produttore è subordinata alla valorizzazione di un adeguato set di metadati per ogni unità documentaria e archivistica. Pertanto, per garantire la formazione di un archivio digitale occorre progettare con estrema attenzione questo insieme di metadati e dettare le regole per assicurarne la puntuale valorizzazione.

Premesso che un buon sistema di gestione informatica dei documenti deve presentare funzioni che permettano di definire un set di metadati per ogni tipo di documento e di fascicolo, anche personalizzabile in modo

¹⁶ L'art. 16 della circolare del Ministero dell'Interno 1 marzo 1897, n. 17100-2, sopra richiamata, proponeva una soluzione che può essere agevolmente attuata con gli attuali sistemi informatici: «se un affare si ricollega a un altro, i fascicoli non devono riunirsi, ma deve constare di reciproco riferimento nel foglio di richiamo».

¹⁷ È il caso, ad esempio, di una richiesta di chiarimenti con la lettera di risposta che esaurisce la transazione, entrambi archiviati nello stesso fascicolo elettronico.

¹⁸ Nel caso di un documento cartaceo, è opportuno marcare il *link* che individua la posizione fisica dell'originale in archivio.

dinamico, e di creare relazioni tra documenti e fascicoli in modo interattivo, la soluzione più efficace per assicurare la corretta formazione di un archivio digitale è la riprogettazione (*reengineering*) dei procedimenti amministrativi e dei processi attinenti alla produzione documentaria.

Un'attività di *process reengineering*, infatti, permette di conseguire un duplice vantaggio: migliorare il livello di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa con l'introduzione delle tecnologie informatiche e ricercare le migliori soluzioni per valorizzare, con meccanismi automatici o semi-automatici, il set di metadati associato alle unità documentarie e archivistiche. Si pone l'accento sull'utilità degli automatismi nella valorizzazione dei metadati perché, come sopra accennato, in un progetto di gestione documentale si deve ricercare il giusto compromesso tra la ricchezza del set di metadati da valorizzare e l'aumento del carico di lavoro per il personale che dovrà eseguire le operazioni di registrazione.

L'uso di determinati formati elettronici per la produzione dei documenti informatici non solo è funzionale alla loro conservazione nel tempo, ma permette anche di attuare soluzioni tecnologiche che agevolano la formazione dell'archivio e riducono l'impatto dell'innovazione sul contesto organizzativo e procedurale dell'ente. Se per l'avvio di un procedimento amministrativo si produce una istanza in un formato di tipo *fixed content*, come ad esempio il *tiff*, il *bitmap*, il *pdf* in versione statica, quando questa sarà presentata all'ufficio di protocollo attraverso l'indirizzo di posta elettronica certificata istituzionale, l'operatore non potrà fare altro che visualizzarla su computer, analizzare il contenuto ed estrapolare da esso le informazioni da digitare sul sistema di gestione informatica dei documenti per eseguire le operazioni di protocollazione, classificazione e assegnazione all'unità organizzativa di competenza. In fondo, a ben vedere, non c'è una grandissima differenza con la trattazione di un documento cartaceo, salvo avere i vantaggi propri del supporto informatico e delle comunicazioni elettroniche. Se, invece, si utilizza uno schema di compilazione predefinito, un modulo elettronico appositamente studiato per quel tipo di istanza, e un

formato che, oltre a rendere disponibile il documento in modalità *fixed content* per l'archiviazione, permette anche di elaborare automaticamente i dati in esso contenuti, allora il sistema di gestione informatica dei documenti potrà utilizzare i dati digitati da chi ha compilato la istanza per predisporre la registrazione di protocollo e suggerire sia l'indice di classificazione che l'associazione del documento al fascicolo elettronico del procedimento¹⁹.

Ai fini della creazione dei fascicoli elettronici, e quindi della formazione dell'archivio digitale, si rileva l'utilità di canali *web* personalizzati per la trattazione di determinate tipologie documentarie poiché permettono di:

- guidare l'utente nella compilazione delle istanze attraverso la pubblicazione *on line* della modulistica elettronica, che assicura la valorizzazione di tutti i metadati necessari sia per l'automazione dei flussi lavoro, sia per la gestione e l'archiviazione dei documenti;
- acquisire i documenti digitali in un formato elettronico idoneo per la loro archiviazione (*fixed content*) e conservazione²⁰;
- utilizzare le informazioni contenute nei documenti per aggiornare automaticamente le banche dati e automatizzare i flussi di lavoro;
- utilizzare i sistemi di pagamento elettronici per la riscossione di eventuali oneri, quali ad esempio l'imposta di bollo e i diritti di segreteria.
- L'uso combinato del sistema di gestione informatica dei docu-

¹⁹ Si precisa che il sistema di gestione informatica dei documenti potrà suggerire l'indice di classificazione e il fascicolo elettronico del procedimento se in fase di progettazione questi sono stati individuati e associati al modulo elettronico utilizzato per la compilazione della istanza.

²⁰ Per approfondire lo studio sui requisiti dei formati elettronici da utilizzare per la produzione di documenti informatici si veda S. PIGLIAPOCO (a cura di), S. ALLEGREZZA, *Produzione e conservazione del documento digitale. Requisiti e standard per i formati elettronici*, Macerata, Edizioni Università di Macerata (EUM), 2008.

menti di cui al DPR n. 445/2000 (protocollo informatico), dei formati elettronici che permettono di elaborare automaticamente i dati contenuti nei documenti, dei canali *web* disegnati per la produzione di determinate tipologie documentarie e degli applicativi di *workflow management* (WfMS) che realizzano l'automazione dei flussi di lavoro, rappresenta la soluzione tecnologica più efficace per la gestione informatica dei documenti e la formazione dei fascicoli elettronici. Con questi strumenti, infatti, si possono realizzare applicazioni software che garantiscono la costituzione di un *repository* documentale e la valorizzazione, con il massimo livello di automazione possibile, dei metadati riguardanti le unità documentarie, i fascicoli elettronici, i flussi documentali e i flussi di lavoro.

Maria Guercio

Requisiti e standard internazionali per la qualità dei sistemi di gestione informatica dei documenti: il fascicolo

Maria Guercio

È professore ordinario di archivistica presso l'Università di Urbino e docente presso la SSPA nel campo della gestione informatica dei documenti. Collabora dal 1996 con gli enti di regolazione nella definizione di norme sulla gestione e conservazione dei documenti informatici. Svolge in questo campo un'intensa attività di ricerca nazionale e internazionale ed è autore di numerosi saggi e monografie. Ha vinto per il 2009 il premio internazionale Emmett Leahy - Information and Records Management Studies. Ha pubblicato numerosi articoli oltre al volume *Archivistica informatica* e al *Manuale di archivistica*, scritto insieme a Paola Carucci. Dirige la rivista "Archivi & Computer".

Sommario

Il ruolo del fascicolo elettronico viene analizzato in relazione alle raccomandazioni internazionali sulla gestione informatica dei documenti, con particolare attenzione agli standard ISO 15489 sul *Record Management* e 23081 sui metadati per la gestione dei documenti, alla specifica europea MoReq – Model Requirements for Electronic Records Management Systems, alle indicazioni presenti nelle raccomandazioni approvate in materia negli Stati Uniti (*DOD 5015.2-STD*) e nei principi elaborati in materia dal progetto InterPARES.

1. Premessa

Prima di affrontare dal punto di vista delle raccomandazioni e degli standard internazionali il ruolo e la natura del fascicolo elettronico, si rendono necessarie alcune considerazioni preliminari finalizzate in primo luogo a giustificare la rilevanza degli standard in questo specifico e apparentemente limitato ambito di riflessione.

Chi scrive sostiene da tempo l'opportunità, anzi la necessità che la produzione e conservazione di memorie digitali in un mondo sempre più globale e quindi inevitabilmente interoperabile siano guidate da principi, regole e procedure coerenti e che tali requisiti siano definiti secondo logiche di sistema, possibilmente condivise su base internazionale e sviluppate dagli organismi tecnici che a livelli diversi promuovono politiche e strumenti di normalizzazione.

Ritiene peraltro che tali requisiti debbano essere – su un piano *pratico* – valutabili sia in termini di sostenibilità, sia dal punto di vista della loro qualità e accuratezza. È sotto questo duplice profilo che si intende qui riflettere sui modi concreti in cui i modelli di normalizzazione si sono in questi anni definiti, valutandone limiti, contraddizioni e vantaggi. Naturalmente l'analisi sarà circoscritta al caso specifico del fascicolo archivistico.

È inutile sottolineare che l'assunto di partenza è del tutto favorevole allo sviluppo di standard in quanto condizione imprescindibile della qualità dei sistemi di gestione dei documenti, tenuto conto della complessità spesso implicita di tali sistemi e della impossibilità di risolverla adeguatamente in assenza di regole generalizzabili e condivise in grado di assicurare coerenza e flessibilità.

L'analisi riserva quindi una particolare attenzione all'impegno con cui gli organismi internazionali, soprattutto quelli europei, hanno in questi anni considerato e in parte difeso e sostenuto le migliori tradizioni nazionali in questo settore proprio attraverso l'elaborazione di direttive e la valutazione della loro efficienza in relazione agli obiettivi dichiarati¹.

¹ Si fa qui riferimento soprattutto al lavoro ormai decennale svolto dal DLM Forum nello sviluppo di raccomandazioni europee in questo ambito e, in particolare, all'approvazione (e al costante aggiornamento) dei requisiti modello per la gestione informatica dei documenti noti con l'acronimo MoReq (Model Requirements for Electronic Records Management Systems). Le due versioni delle specifiche finora approvate (una nuova edizione ampiamente rivista è in corso di discussione con il nome provvisorio "MoReq2010") sono consultabili agli indirizzi: <http://www.moreq2.eu/> e http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/moreq/index_en.htm.

La necessità di aderire a standard professionali riconosciuti è, infatti, o almeno dovrebbe essere, per chi si occupa di gestione informatica dei documenti, un requisito essenziale e ineludibile considerate

- l'estrema *ricchezza e differenziazione* dei prodotti documentari esistenti e in continua evoluzione,
- l'inevitabile *trasversalità* dei processi di lavoro e di produzione di informazioni e di documenti, ma anche, se non soprattutto,
- i *vantaggi* in termini sia di costi sia di qualità dei risultati che l'adozione di standard consente di ottenere, a partire dal nodo, finora trascurato dai fornitori di software e dai produttori dei documenti, tuttavia in realtà cruciale, dell'automazione nella gestione dei processi e nell'acquisizione e riuso di metadati e informazioni documentarie.

Allo stesso tempo è (o dovrebbe essere) altrettanto chiaro quanto impegnativo e difficile sia coniugare la conformità agli standard e la molteplicità delle esigenze concrete dei soggetti produttori di documenti. Si tratta peraltro di un problema rilevante e diffuso al punto da indurre l'International Standard Organization a creare nel 1998 un organismo tecnico dedicato alla definizione di raccomandazioni, linee guida e standard per gli archivi e la gestione documentaria (TC 46 SC 11 *Archives/Records management*)². Non diversamente da quanto è avvenuto in altri Paesi, sia pure con qualche ritardo, l'ente di unificazione italiano (UNI), su iniziativa degli archivisti (e in particolare della Direzione generale degli archivi), ha alcuni anni fa costituito un proprio gruppo di lavoro in *liaison* con l'analogo organismo internazionale e avviato quindi una propria attività di normalizzazione, oltre che di traduzione e diffusione delle norme approvate in sede internazionale. In particolare, è stato tradotto lo standard ISO 15489 sul *record management* ed è stata elaborata una proposta

²http://www.iso.org/iso/standards_development/technical_committees/list_of_iso_technical_committees/iso_technical_committee.htm?commid=48856.

di normalizzazione – lo standard UNI SInCRO – finalizzata a garantire l'interoperabilità tra i cosiddetti *volumi* o *lotti* di conservazione sostitutiva per la cui archiviazione il legislatore, ai sensi della deliberazione Cnipa 11/2004, prevede l'obbligo di apposizione di file di chiusura firmati digitalmente a cura di un responsabile preventivamente individuato e designato (il responsabile della conservazione). I volumi in questione non hanno nulla a che fare con i fascicoli elettronici: costituiscono piuttosto una sorta di 'surrogato fisico' delle tradizionali sedimentazioni documentarie con il semplice fine di 'congelare' a medio termine un flusso definito di bit affidandone la responsabilità a figure terze rispetto all'autore delle informazioni e dei documenti digitali originali³.

In questa sede il tema degli standard per la gestione dei documenti verrà affrontato, come si è detto, con riferimento specifico al fascicolo (elettronico), considerato dalla teoria archivistica uno degli elementi di rilevanza *strutturale* nello sviluppo dei sistemi documentari archivistici. Considerato che altri interventi hanno già analizzato natura, componenti, peculiarità, finalità giuridiche e organizzative oltre che documentarie del fascicolo, la questione sarà qui trattata esclusivamente con riferimento alle raccomandazioni internazionali. In particolare ci si propone di:

- individuare e valutare gli interventi di normalizzazione condotti in questi anni in ambito internazionale ed europeo sul fascicolo con specifica attenzione alla dimensione digitale del problema
- ricostruire, se possibile, un profilo unitario dell'attività di fascicolazione sulla base dei risultati di sintesi delle diverse tradizioni e prassi che i processi di normalizzazione sono stati finora in grado di raggiungere.

³ Il rischio avvertito dagli archivisti a proposito di questa prassi riguarda soprattutto la concreta possibilità che le sedimentazioni in questione siano gestite senza quell'apparato di metadati e di elementi descrittivi che si formano nell'archivio corrente e che garantiscono le condizioni per interpretare i contenuti informativi e documentari prodotti e conservati.

Si è ritenuto utile condurre l'analisi comparativa concentrando l'attenzione su alcuni aspetti essenziali, a partire dalla presenza stessa nelle norme esaminate del termine 'fascicolo' e dalla sua definizione, nonché dal rilievo che gli viene riconosciuto nella formazione del sistema documentario. La riflessione tiene conto naturalmente del peso degli ordinamenti specifici e delle peculiarità settoriali e ha come metro di confronto la ricca tradizione italiana, adeguatamente delineata nei saggi che precedono.

Si può fin d'ora anticipare qualche considerazione a proposito della "distrazione" con cui alcune consolidate tradizioni archivistiche hanno in questi anni affrontato la questione dei sistemi documentari in generale e il tema delle sedimentazioni archivistiche (di cui il fascicolo è una specie) in particolare, con la conseguenza di aver permesso che culture diverse, meno attente e consolidate sul piano teorico, abbiano prevalso e principi e strumenti cruciali siano stati trascurati o male interpretati nei processi stessi di normalizzazione. Tra questi, il fascicolo (ma anche l'attività di classificazione che presiede alla sua formazione) è stato senza dubbio il più trascurato, come avremo modo di verificare nel corso di questa analisi, con l'eccezione delle indicazioni dettagliate che ad esso dedicano le linee guida europee. La spinta delle tecnologie ha avuto una parte importante in questo processo di progressiva elusione, eppure del fascicolo in quanto *precipitato organizzato e stabile di memoria* abbiamo tanto più bisogno quanto più crescono la complessità informativa, la liquidità e la flessibilità delle conoscenze nel mondo contemporaneo.

Prima di procedere nell'analisi del problema, è necessario chiarire un termine chiave del nostro discorso: quello di *requisito*⁴, qui utilizzato con una specifica accezione tecnica. Con questo termine la letteratura di settore fa riferimento alle condizioni essenziali da soddisfare in un processo di sviluppo di sistema, in un processo cioè genericamente

⁴ Per una riflessione specifica sui requisiti funzionali per i sistemi documentari cfr M. Guercio, *Archivistica informatica*, Roma 2010, cap. 2.

finalizzato alla realizzazione di un sistema di elaborazione dati, che normalmente comprende oltre alla individuazione delle condizioni medesime anche il *progetto* che definisce il sistema e la sua qualità e la *documentazione* che ne consente la valutazione e certificazione. Ragionare in termini di *requisiti* in ambito documentario vuol dire quindi assumersi la responsabilità progettuale e organizzativa del sistema di gestione dei documenti, inclusi i nodi impegnativi di digitalizzazione della memoria documentaria.

In relazione alla dimensione tecnico-archivistica dei processi di informatizzazione, il termine *requisiti* è innanzitutto riconducibile alla individuazione delle *attività* e degli *attributi* in grado di assicurare la qualità dei processi di informatizzazione documentaria. Ci sono naturalmente anche *condizioni* di carattere esclusivamente *tecnologico* essenziali e rilevanti per un idoneo sviluppo dei progetti medesimi che non possono essere in alcun modo trascurati negli interventi di automazione: sono, ad esempio, le funzioni dei sistemi informatici che riguardano la gestione dei metadati, l'utilizzo di programmi di *workflow* e di quelle attività di base di *content management*, che consentono di trattare con efficacia informazioni e contenuti (non necessariamente documenti) in formati, in ambienti e per obiettivi diversificati. Si tratta tuttavia di aspetti che integrano i cosiddetti *requisiti funzionali*, ne migliorano l'efficienza, ma non si sostituiscono ad essi. I principi e gli strumenti *archivistici*, combinati con la capacità di usare la tecnologia al servizio delle finalità organizzative, costituiscono invece le basi fondamentali e insostituibili per qualunque investimento qualificato e duraturo nei processi di dematerializzazione. La loro corretta applicazione non è tuttavia semplice come potrebbe sembrare ad una prima analisi e implica la presenza di profili professionali esperti in questo ambito da affiancare a quelli informatici sia nello sviluppo software che nella progettazione interna alle amministrazioni. La valutazione e l'applicazione di tali requisiti, anche al fine del loro impiego in ambiente digitale, richiedono in particolare una visione integrata delle singole funzioni documentarie e della loro evoluzione in relazione alle

trasformazioni tecnologiche e la capacità di coniugare prassi e tradizioni consolidate e innovazione. Il fascicolo costituisce una componente cruciale di questo impegnativo lavoro di analisi e di sviluppo, in quanto unità funzionale di base di qualunque sistema documentario. Tutti gli standard e le specifiche internazionali riconoscono tale ruolo, anche se non sempre – come vedremo – il principio affermato in generale è poi sviluppato con altrettanta coerenza e attenzione.

Nelle pagine che seguono, si analizzano in particolare le modalità con cui le diverse raccomandazioni internazionali trattano le regole di fascicolazione in collegamento con le funzioni cruciali di formazione dell'archivio, in particolare con riferimento ai sistemi di classificazione d'archivio. L'imprescindibilità di tale rapporto è riconosciuta con forza dalla tradizione italiana e dalle sue recenti elaborazioni normative (ad esempio nelle regole generali che presiedono la predisposizione del manuale di gestione e del piano di conservazione). Trova, altresì, pieno conforto nelle raccomandazioni europee, mentre risulta alquanto incerto se non incongruente e talvolta contraddittorio sia il rapporto tra classificazione e fascicolo che il ruolo stesso della classificazione negli standard influenzati da altre tradizioni, ad esempio nelle norme ISO 15489 sul *record management* e ISO 23081 sui metadati per la gestione documentaria che devono la loro impronta originaria e i loro sviluppi alla cultura archivistica di matrice anglosassone, soprattutto australiana. In alcuni casi le modalità per formare e gestire i fascicoli sono sostanzialmente ignorate. Nel migliore dei casi ci si limita a elencare le regole rilevanti a fini gestionali (chiusura del fascicolo, responsabilità collegate, vincoli di tenuta).

Nello specifico, si affronteranno quegli standard internazionali ritenuti cruciali dalla comunità professionale di riferimento (i già ricordati standard ISO 15489 e 23081, ma anche lo standard statunitense DoD 5015.2 nell'ultima versione del 2007 e le linee guida europee MoReq 2. Si farà inoltre riferimento alle definizioni e alle raccomandazioni del progetto InterPARES che, pur non riconducibili neppure informalmente alla categoria degli standard, hanno comunque fornito la base concettuale

di riferimento per alcune delle disposizioni ora citate soprattutto dal punto di vista terminologico, paradossalmente anche per quelle raccomandazioni che se ne sono poi almeno parzialmente allontanate⁵.

2. Il fascicolo: la centralità di una funzione

Entrando nel merito del nostro tema, senza riprendere concetti più volte discussi e ribaditi anche in questo volume negli interventi di Stefano Pigliapoco e Giorgetta Bonfiglio Dosio, ma con il solo obiettivo di esplicitare la prospettiva da cui si intende affrontare il nodo in questione, si sottolinea che le procedure per la sedimentazione ordinata e regolare dei documenti in grado di dar vita a un archivio strutturato funzionalmente in *fascicoli* o meglio in *unità archivistiche governate secondo criteri coerenti di sistema* sono uno snodo tanto più cruciale quanto più si moltiplicano le applicazioni e si frammentano i processi e gli strumenti documentari. L'obiettivo che tale funzione persegue anche in ambiente digitale riguarda la possibilità concreta che i documenti trattati nel corso di un procedimento amministrativo, di uno specifico processo di lavoro o relativi a una determinata materia siano effettivamente ed efficacemente riferiti a uno stesso raggruppamento e mantenuti nella stessa sequenza che si è definita nello svolgimento delle attività medesime. Il sistema di fascicolazione (integrato con le regole di classificazione adottate) – almeno secondo i principi e il metodo elaborati dalla disciplina archivistica italiana a partire dai saggi di Raffaele De Felice⁶ – è infatti in grado di garantire la *definizione certa* e quindi la *conservazione delle relazioni tra i documenti* all'interno delle aggregazioni documentarie che si sono create nella fase attiva del lavoro amministrativo e tecnico. Se sostenute da un piano coerente, tali strutturazioni assicurano che le relazioni si formino coerentemente

⁵ Il progetto InterPARES (www.interpares.org) è citato tra le *liaison* del citato TC 46 SC 11 dell'ISO insieme all'International Council on Archives e all'International Records Management Trust.

⁶ Cfr R. De Felice, *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento*, Roma 1969, ripubblicato con una nuova veste nel 1988 da Carocci con il titolo *L'archivio contemporaneo*.

con le necessità e finalità di natura informativa, giuridica e pratica del soggetto produttore e si mantengano nel tempo come un legame originario e determinato tra i documenti, in grado di consentirne nel tempo lettura e interpretazioni appropriate.

I principi qui sinteticamente enunciati e apparentemente condivisi dalla letteratura di settore hanno trovato concreta diffusione nelle migliori prassi (come nei migliori prodotti informatici) soprattutto in alcuni paesi (e spesso più nella teoria che nella pratica): in Italia, in Germania, in Svizzera, in Austria e nei paesi scandinavi (ovvero in quella parte d'Europa che ha mantenuto e perfezionato gli strumenti archivistici elaborati nell'epoca dei Lumi e diffusi su larga parte del continente europeo dalle conquiste napoleoniche)⁷. In altri contesti, soprattutto nei Paesi di *common law*, sono stati talvolta oggetto di ambigue interpretazioni (anche per una limitata comprensione della loro funzione).

Poiché tuttavia è proprio da queste tradizioni che è venuto nell'ultimo decennio l'impulso alla normalizzazione (in particolare Australia, Stati Uniti e Canada), la limitata e talvolta auto-referenziale cultura archivistica ha condizionato e impoverito i processi di standardizzazione rischiando di allargare, anziché di circoscrivere, i rischi di ambiguità e di impoverire i saperi tecnici che si erano affinati nel corso degli ultimi decenni.

La concreta analisi ci aiuterà a verificare se e fino a che punto gli standard hanno subito tale processo di semplificazione. Merita qui ricordare che la comunità professionale australiana ha svolto a partire dalla metà degli anni '90 un impegnativo sforzo di sistematizzazione e ha attivamente partecipato alle iniziative internazionali più rilevanti per la definizione di standard di settore, in particolare all'interno del citato Technical Committee 46, Sub-Committee 11 (TC 46 SC 11). Una significativa eccezione rispetto a quanto qui rilevato è peraltro costi-

⁷ Per una ricostruzione storica di tali principi cfr *Genesi e sviluppo degli attuali sistemi di gestione degli archivi. Atti della giornata di studio. Chioggia, 8 febbraio 1997*, Sottomarina (VE), 1999.

tuita da alcuni progetti canadesi, tra cui ad esempio dal progetto per la classificazione funzionale dei documenti sviluppato dalla Provincia del British Columbia, successivamente divenuto lo standard di riferimento nazionale in Canada⁸.

3. Gli standard internazionali

3.1 Gli standard ISO 15489 Records Management – Code of Practice e ISO 23081 Information and documentation -- Records management processes -- Metadata for records⁹

Le norme ISO più volte citate sono una testimonianza evidente di quanto ora affermato. Nel primo e più famoso standard sul *record management* il fascicolo è quasi del tutto ignorato o è oggetto di indicazioni approssimative. Qualche attenzione è dedicata alla *classificazione delle attività*, cui implicitamente si riconosce tra gli altri il compito di dar vita ad aggregazioni documentarie, ovvero di istituire nessi fra documenti “allo scopo di fornire una *traccia continua dell'attività*”, facilitando il recupero di tutti i documenti relativi a una particolare funzione o a un insieme di atti, ma anche definendo strategie di accesso o di intervento per gruppi di documenti e distribuendo la responsabilità della gestione di *specifici gruppi di documenti* (9.5.1).

Nel successivo paragrafo 9.5.5. ci si limita a sottolineare che l'attribuzione di numeri e di codici (*sic!*) viene abitualmente utilizzata per aggregare documenti. Più esplicite le linee guida (ISO 15489-2) che a proposito di classificazione sottolineano che tale processo consente di identificare “le categorie di *attività* amministrative e i documenti che ne derivano e di aggregare – ove possibile – tali documenti in fascicoli

⁸ Si veda sul tema P. Giordani, *Il caso canadese*, in E. Aga Rossi, M. Guercio (a cura di), *La metodologia per la definizione di piani di classificazione in ambiente digitale*, Roma 2005, <http://www.sspa.it/index.php?mod=progetti&id=8>.

⁹ Con riferimento allo standard ISO 15489 Record Management e al lavoro di traduzione in italiano si veda G. Michetti, *Uno standard per la gestione documentale: il modello ISO 15489*, in “Archivi & Computer”, 2005, 1, pp. 63-82.

al fine di agevolare la descrizione, il controllo, i *collegamenti* e la decisione sulla destinazione finale e sulle condizioni di accesso”.

Lo standard ISO 23081 sui metadati è, per la sua specifica natura tecnica, ancora più stringato, limitandosi a sottolineare la rilevanza delle informazioni che identificano e descrivono i fascicoli nelle varie fasi di trattamento documentario.

In sostanza le norme ISO di riferimento in questo ambito non solo non mettono in luce la funzione strategica dei fascicoli in quanto unità archivistiche di base, ma neppure forniscono elementi e principi organizzativi di natura generale sui modi per sviluppare strumenti adeguati di fascicolazione. Sembrano in sostanza ignorare che grazie a tale attività è possibile coniugare esigenze di ordinamento e completezza nell'accumulazione documentaria, ma anche razionalizzare e facilitare le operazioni di selezione e i controlli sull'accesso, nonché sostenere la valenza giuridica e informativa dell'archivio¹⁰.

3.2 Requisiti funzionali del Consiglio internazionale degli archivi

La genericità di impostazione delle linee guida ora analizzate si è in questi anni inevitabilmente riverberata su tutte quelle raccomandazioni che ne sono derivate in contesti internazionali o nazionali: è il caso ad esempio delle linee guida approvate nel 2008 dal Consiglio internazionale degli archivi (*ICA Principles and Functional Requirements for Records in Electronic Office*) che, in ragione di una impostazione *business oriented* non fa alcun riferimento al fascicolo, ma si limita a ricordare che i documenti possono essere *aggregati* funzionalmente¹¹:

“Aggregations of electronic records may reflect relationships

¹⁰ Cfr M. Carassi, M. G. Pastura, *La classificazione negli archivi delle pubbliche amministrazioni. Tradizione archivistica e innovazioni legislative: adempimenti formali e utilità sostanziali*, in “Archivi & Computer”, 2005, 3, pp. 89-96 e E. Aga Rossi, M. Guercio (a cura di), *La metodologia per la definizione di piani di classificazione in ambiente digitale*, cit.

¹¹ ICA, *Principles and Functional Requirements for Records in Electronic Office. Module 3. Guidelines and Functional Requirements for Records in Business Systems*, 2008, p. 33.

such as shared characteristics or attributes, or the existence of sequential relationships between related electronic records. The nature of the relationship between the electronic records of a particular aggregation will vary depending on factors such as the purpose and structure of the business system, and the content and format of the records themselves. [.] These aggregations may be formal structured relationships, supported by the business system (for example, digital folders containing related digital documents), or may exist as less formalised, tightly bound metadata relationships recognised by the system as establishing links between related records within an aggregation”.

Il termine utilizzato nel glossario è quello di *aggregation* definito come “any accumulation of record entities at a level above record object (document, digital object), for example, digital folder, series. See also Folder and Record category”, p. 61). Come si legge nell’avvertenza iniziale, il documento è stato in realtà elaborato dagli Archivi nazionali australiani e dall’Archivio di Stato del Queensland in collaborazione con l’Australasian Digital Recordkeeping Iniziative, ovvero dalla stessa comunità professionale che ha significativamente condizionato gli standard ISO ricordati nel par. 3.1.

3.3 Lo standard DoD

Ha fatto un passo indietro rispetto alla esigenza di precise indicazioni tecniche e di principio anche l’ultima versione del 2007 dello standard per la certificazione delle soluzioni applicative per la gestione informatica dei documenti approvato in prima istanza nel 1997 dal Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti, *Design Criteria Standard for Electronic Records Management Software Applications (DOD 5015.2-STD)*¹². Le direttive – elaborate nel 1995 nell’ambito di un progetto

¹² Si tratta dello standard *Design Criteria Standard for Electronic Records Management Software Applications (DOD 5015.2-STD)*, Assistant Secretary for Defense for Command, Control, Communications, Intelligence, November 2007, disponibile all’indirizzo <http://www.dtic.mil/c3i/recmgt.html>.

congiunto con l’Università del British Columbia¹³ – avevano identificato «i principali requisiti funzionali obbligatori e opzionali per i programmi applicativi di gestione documentaria (*Records Management Applications* – RMA) e tra questi in particolare avevano sottolineato la centralità della fascicolazione, accettando la definizione di fascicolo (*file* e *dossier*, ritenuto un sinonimo) che i progetti di ricerca UBC avevano elaborato: “the smallest interrelated aggregation of records, usually named after the person, activity or subject to which it refers [...]. A conceptual unit aggregated on the basis of the action or matter with which it deals”.

E ancora “The aggregation of all the records that participate in the same affair or relate to the same event, person, place, project, or the subject”¹⁴. Si tratta di concetti da tempo nella tradizione archivistica europea e consolidati al punto da essere presenti nello standard ISAD (G) approvato dal Consiglio internazionale degli archivi già nel 1996 per la descrizione degli archivi storici¹⁵.

Nella nuova versione dello standard l’attenzione è concentrata sul ciclo di vita dei documenti e sul ruolo del tracciamento di audit trail. Il fascicolo (*file*) è genericamente definito in quanto “arrangement of records” (DL1.61).

Le regole si limitano a specificare che i fascicoli sono “accumulated or maintained on shelves, in filing equipment, boxes, or machine-readable media, and they occupy office or storage space” (DL1.61.1) e che il piano di fascicolazione (*fileplan*) è un documento “containing the identifying number, title, description, and disposition authority of files held or used in an office” (DL1.62). Il termine che più si avvicina al

¹³ L. Duranti, T. Eastwood, *Protecting Electronic Evidence: A Progress Report on a Research Study and Its Methodology*, in “Archivi & computer”, 1995, 3, pp. 213- 50; H. MacNeil, *The Protection of the Integrity of Electronic Records; An Overview of the UBC-MAS Research Project*, in “Archiviana”, 42 (Fall 1996), pp. 46-67.

¹⁴ Si veda il glossario di InterPARES: www.interpares.org.

¹⁵ ISAD (G), *General International Standard Archival Description*. Second Editino. Si veda in particolare la traduzione italiana pubblicata sulla “Rassegna degli Archivi di Stato”, 2003, 1.

concetto di fascicolo inteso come unità logica di base è quello di *folder*, la cui definizione è tuttavia di non esemplare chiarezza: “a record folder is an extension to the file plan either as a static structure or an aggregate gathering of records. It is used to manage case records and to break other records into periods supporting retention and disposition” (DL1.102)”.

È soprattutto alle esigenze di selezione e conservazione che la direttiva dedica particolare impegno proprio in riferimento alla gestione dei fascicoli/*folders* individuati come elementi cruciali per il controllo sulla integrità dell’archivio e per la gestione dello scarto o del versamento in archivio storico.

Più che sulla formazione dell’archivio digitale e sulla qualità delle sue strutture costitutive (in primo luogo serie e fascicolo), la norma in questione si concentra quindi sulle fasi successive del processo documentario e sembra trascurare l’esigenza di fornire criteri e linee di indirizzo sulla sua corretta costituzione.

3.4 Le linee guida europee MoReq¹⁶

Non desta quindi troppa meraviglia se le due versioni della specifica europea MoReq 1 e 2 che definiscono i requisiti modello per sviluppare sistemi e applicazioni per la gestione informatica dei documenti facciano esplicito riferimento a proposito dell’attività di fascicolazione più a InterPARES (al cui dizionario ricorrono frequentemente) e allo standard ISAD, che alle indicazioni degli standard ISO: è da InterPARES che ad esempio traggono non solo l’apparato definitorio ma anche le regole, suggerite o ritenute vincolanti, per lo sviluppo di un buon sistema informatico di gestione documentaria.

È dunque soprattutto alla specifica MoReq (almeno nelle due versioni 1 e 2) che deve rivolgersi chiunque voglia oggi trovare risposte

¹⁶ *Model Requirements for the Management of Electronic Records. MOREQ Specification*, March 2001 e February 2008.

allorché pianifica interventi in questo ambito o misura la qualità e la coerenza di quelli esistenti o in via di acquisizione.

Alcuni dei requisiti opzionali di MoReq sono senz’altro impegnativi da implementare (e non a caso i fornitori di software lamentano tale complessità nei processi di certificazione), mentre quelli obbligatori non sembrano discostarsi troppo dalle buone pratiche che l’Italia ha adottato in questi anni in molti progetti avanzati.

Non è così per altri Paesi che hanno infatti ripetutamente chiesto agli organismi che hanno promosso le specifiche di rivederle al ribasso con la finalità di assicurare una più facile implementazione, ovvero la semplificazione delle regole e la rinuncia a vincoli cruciali.

Si è perciò avviata recentemente una nuova (in parte preoccupante) fase di verifica pubblica per la produzione di una nuova edizione della specifica (denominata MoReq 2010) che sarà poi discussa con un gruppo di valutatori esterni rappresentativi delle diverse tradizioni europee.

È quindi particolarmente opportuno in questa sede (e nelle more di una possibile revisione ‘al ribasso’ del modello europeo) ripercorrere insieme i principi e le regole di maggior rilievo che MoReq dedica alla fascicolazione e al rapporto con le attività di classificazione.

L’intero capitolo 3 e le decine di regole che vi fanno capo trattano tutti i problemi rilevanti ma anche molte questioni di dettaglio, che in questa sede ci si limiterà ad analizzare solo per gli aspetti di maggior impatto innovativo o di particolare complessità.

Innanzitutto il fascicolo è ritenuto – come si è ricordato – uno strumento cruciale, un vero e proprio snodo in grado di sostenere una molteplicità di obiettivi *simultanei* senza perdita di qualità anche in termini di funzioni avanzate e flessibilità, a patto tuttavia che la definizione *logica* del sistema e il supporto informatico siano garantiti da una adeguata analisi preliminare delle esigenze organizzative e funzionali dell’ente produttore di documenti.

Il modello ha l'ambizione di prefigurare un sistema coerente, pur temperando tradizioni diverse e assicurando regole circostanziate. Non mancano ambiguità così come è criticabile (ed è stato criticato al punto da promuovere l'attuale processo di revisione) un eccesso di regolamentazione, sia pure nella forma di suggerimenti più che di vincoli.

È tuttavia anche grazie a MoReq che hanno trovato spazio e stimolo soluzioni articolate in questo campo e sono state incoraggiate le iniziative volte a condividere sistemi di classificazione e regole dettagliate di fascicolazione per tipologie di enti o di aggregazioni documentarie (il fascicolo di persona): si pensi ad esempio ai progetti di revisione o di prima elaborazione di sistemi condivisi di classificazione/fascicolazione per le Regioni, le Province, i Comuni e le linee guida sul fascicolo di persona del progetto Cartesio¹⁷.

L'esistenza di MoReq ha inoltre portato un po' di buona archivistica negli uffici della Commissione europea (che adottano ormai software pienamente conformi al modello) e alla Banca centrale europea e hanno dato vita alla pubblicazione di un'ottima direttiva interna agli organismi europei sui requisiti modello per la gestione degli archivi digitali, cartacei o ibridi, E-DOME¹⁸.

Si sottolinea che tra le caratteristiche tipiche MoReq2 individua la presenza di una struttura predefinita dei contenuti, la loro numerosità, i termini di conservazione definiti sulla base di regole e disposizioni.

Con il termine *class/classe* (raggruppamento all'interno di uno schema di classificazione e riconducibile a una serie di fascicoli/sottofascicoli/documenti) si fa riferimento alla parte di uno schema di classificazione che comprende tutte le componenti presenti nei livelli gerarchici sottostanti, fascicoli e documenti inclusi (solo in MoReq2).

¹⁷ Sui progetti citati cfr: <http://www.archivi.beniculturali.it/serviziII/progetti.html> e <http://www.unipd.it/archivio/progetti/cartesio/>.

¹⁸ E-DOME. Electronic Archives and Document Management in the Commission, <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/edomec/index.cfm?lang=en>.

In sostanza la *classe* può corrispondere nelle diverse tradizioni a qualunque partizione e sotto-partizione di un titolario oppure a una serie o sotto-serie, a un *group* o a un *sub-group* (termini utilizzati dagli archivisti nordamericani).

Si sottolinea che l'espressione ha in MoReq2 un significato proprio che non corrisponde alla definizione in uso nella comunità archivistica nazionale e internazionale: per alcune tradizioni si utilizzano infatti termini quali *primary class*, *series* o *group*. Con riferimento alla tradizione italiana il termine potrebbe essere considerato con il significato di raggruppamento identificato dallo schema di classificazione in quanto aggregazione di fascicoli/sottofascicoli/documenti. La specifica utilizza il termine per indicare anche tutti i documenti che presentano lo stesso indice di classificazione. È tuttavia opportuno sottolineare che tali indicazioni sull'uso della classificazione non sono vincolanti.

In particolare, tra le innumerevoli indicazioni che MoReq dedica alla fascicolazione si ricordano qui quelle principali (oltre alle definizioni che circoscrivono con chiarezza termini e attività¹⁹):

1. Classificazione e fascicolazione sono strumenti di ordinamento e organizzazione (non di semplice indicizzazione dei documenti a fini di reperimento).
2. La classificazione è definita in termini di identificazione e *ordinamento sistematico* delle attività e/o dei relativi documenti in categorie strutturate logicamente e rappresentate in un piano di classificazione secondo principi condivisi, metodi e regole procedurali (fonte ISO 15489-1)²⁰.

¹⁹ Il *case file/fascicolo procedimentale* è definito in quanto fascicolo relativo a uno o più atti prodotti in tutto o in parte secondo modalità strutturate o parzialmente strutturate e risultato di uno specifico processo o di una determinata attività.

²⁰ È utile sottolineare che in questa definizione il termine è utilizzato con riferimento sia alle attività che ai documenti raggruppati secondo lo schema di classificazione. Si mantiene qui pertanto la stessa incertezza interpretativa presente nello standard ISO 15489. Per una analisi di MoReq cfr M. Guercio, *MoReq2 specifications: una sintesi commentata dei nuovi requisiti modello per la gestione di documenti elettronici*, in "Archivi & Computer", 2007, 2-3, pp. 127-171.

3. Lo *schema di classificazione* prevede l'ordinamento gerarchico di classi, fascicoli, sotto-fascicoli e documenti (solo in MoReq2): il termine – nel modo in cui MoReq2 lo utilizza e che è stata oggetto di discussione nel gruppo di lavoro – presenta come si è detto alcuni margini di ambiguità per il fatto che si prevede che in ambiente digitale lo schema di classificazione e le sue partizioni in classi consentano di identificare automaticamente le sedimentazioni documentarie e archivistiche in modo rigido solo a partire dall'ultimo livello della struttura di classificazione e non a livelli superiori. In sostanza, il termine *class* identifica sempre una serie o un insieme di sotto-serie ed è quindi possibile riferire la stessa espressione sia alla struttura (il livello gerarchico) che al contenuto (le aggregazioni documentarie). Non è infatti opportuno, secondo MoReq2, prevedere serie di fascicoli e documenti che siano riconducibili a classi diverse, sia pure gerarchicamente collegate. È evidente che tale indicazione è scarsamente applicabile in un ambiente cartaceo o ibrido nel quale la formazione delle serie è spesso il risultato pragmatico di un processo complesso di accumulazione, difficilmente prevedibile. In caso contrario il rischio sarebbe quello di dar vita a centinaia, se non a migliaia di serie-classi/sottoclassi costituite da numeri esigui e difficilmente gestibili di unità. È da osservare che anche in ambiente digitale la proliferazione di serie archivistiche definite a priori in collegamento con il piano di classificazione (secondo la terminologia impiegata dallo standard) è possibile solo se il piano medesimo è sviluppato con un numero ridottissimo di voci e una gerarchia quasi inesistente.
4. La definizione di *fascicolo* (un insieme organizzato di documenti, raggruppati insieme perché relativi a un medesimo oggetto, alla medesima attività o allo stesso procedimento) è ripresa con qualche modifica da ISAD.
5. Particolare attenzione è dedicata al *sotto-fascicolo* inteso come

- sotto-articolazione logica di un fascicolo: MoReq suggerisce, ad esempio di sviluppare sotto-fascicoli nel caso di fascicoli procedurali per i quali ciascun sotto-fascicolo potrebbe essere utilizzato per conservare una specifica tipologia di documenti relativa a una fase del procedimento, ad esempio fatture, pareri, corrispondenza.
6. Si introduce un concetto nuovo (che molto ha fatto discutere e che sarà sicuramente oggetto di revisione nell'ambito del citato progetto MoReq2010) di *volume* o raccoglitore, inteso come sotto-articolazione di un fascicolo predisposto per facilitare la gestione di unità archivistiche troppo ricche mediante la loro partizione in sotto-unità di tipo cronologico o sulla base di indicazioni quantitative.
 7. Classificazione e fascicolazione non devono essere confuse, avendo diversa natura e funzione: la prima fornisce una struttura logica, la seconda aggrega documenti. Entrambi tuttavia condividono molteplici attributi e regole.
 8. Si stabilisce l'obbligo di datare con certezza tutte le attività connesse all'apertura e alla chiusura di fascicoli (3.2.8).
 9. Si sottolinea l'importanza di predisporre condizioni adeguate per l'esportazione in formato XML o in altri formati leggibili di un elenco o di un repertorio di tutti i fascicoli o dei fascicoli relativi ad una specifica classe (3.2.16): si tratta di condizioni essenziali di interoperabilità nel tempo e nello spazio che favoriscono la ricerca e la conservazione.
 10. Si riconosce la necessità che in caso di ri-posizionamento o copiatura delle classi il sistema non subisca modifiche incontrollate e che i fascicoli chiusi mantengano i necessari riferimenti 'storici' (3.4.8-3.4.11), ma anche che siano mantenute tutte le informazioni relative al trattamento che i fascicoli hanno subito, incluse le indicazioni di accesso e riservatezza (3.4.12) di selezione, conservazione e scarto (3.4.13).

11. In particolare, si prevede – in via generale e in considerazione dei rischi in termini di integrità dei documenti digitali e della necessità di documentare la storia del sistema informatico di gestione – che per ogni modifica non solo dello schema di classificazione ma anche delle attività di formazione e gestione dei fascicoli l'amministratore di sistema includa tra i metadati della classe le motivazioni dell'intervento (3.4.14), che le informazioni di log relative siano conservate nel sistema di *audit trail* (3.4.15 e 3.4.16), che ogni cambiamento sia debitamente tracciato al fine di assicurare una facile ricostruzione storica (3.4.28-3.4.29).
12. Si stabilisce l'obbligo di gestire e controllare le regole di chiusura di un fascicolo da parte degli utenti (3.4.20), in modalità automatica in base a regole procedurali pre-definite che includano ad esempio la chiusura di qualunque partizione interna annualmente, a seguito di un evento o al raggiungimento di una dimensione fisica indicata in fase di configurazione (3.4.21).
13. Si permette agli utenti la creazione di associazioni tra fascicoli (3.4.23).
14. Contrariamente a quanto indicato per gli archivi cartacei, si consente che al medesimo documento informatico possano essere associati più classi, più fascicoli e relative sotto-partizioni senza che questo implichi la duplicazione del documento medesimo: le regole non specificano le modalità operative, ma si limitano a indicare a titolo esemplificativo la possibilità di utilizzare più puntatori (3.4.24).

In sostanza, MoReq – in piena sintonia su questo aspetto con il nostro modello di riferimento nazionale – fornisce un quadro esaustivo di indicazioni tecniche finalizzate a sostenere processi di sedimentazione multi-funzione che rispondano a criteri di accuratezza (completezza e coerenza) nella fase di formazione e gestione corrente, ma anche di supporto alla conservazione e alla verifica dell'autenticità dell'ar-

chivio nella convinzione che se il valore delle informazioni e dei documenti prodotti è proporzionale ai livelli di accessibilità, questa si garantisce e si misura in rapporto direttamente proporzionale alla qualità della loro ordinata e coerente accumulazione (ovvero della qualità della formazione di relazioni razionali, funzionali e persistenti tra i documenti e tra questi e le attività svolte).

Per questo fine si sviluppano:

- regole sul rapporto tra classificazione e fascicolazione
- attributi e metadati relativi ai fascicoli
- indicazioni chiare e coerenti sulla intitolazione dei fascicoli medesimi, sulla loro gestione temporale (chiusura/apertura), sulla loro selezione e sulla attribuzione di responsabilità.

Emerge da questa analisi, soprattutto in riferimento alle impegnative linee guida europee, che i requisiti "raccomandati" per il corretto esercizio della funzione documentaria attraverso la creazione di un funzionale sistema di classificazione/fascicolazione richiedono un certo grado di investimento sia per migliorare le soluzioni di natura tecnica sia per ripensare e qualificare l'infrastruttura organizzativa.

In conclusione e in linea con quanto finora discusso, possiamo sottolineare che la riflessione condotta in questi anni dalle strutture comunitarie sulla funzione documentaria e sulla qualità dei principi, delle procedure e degli strumenti da adottare, conferma quanto sostenuto da larga parte della comunità professionale degli archivisti: che il rispetto delle faticose routine documentarie di ordinamento funzionale dei documenti nello sviluppo dei nuovi sistemi informatici non è un capriccio o un orpello della 'corporazione', non dipende dal suo incaponirsi a difendere vecchie e (apparentemente) superate tradizioni, bensì risponde a un sano bisogno di trasparenza, oltre che alla necessità di memoria di enti che vogliano operare con qualità per una serie di ragioni che non dovrebbero mai essere ignorate, come ci ha recentemente ricordato un giurista:

- le informazioni e i documenti recuperabili solo fortuitamente *grazie a* strumenti generici di information retrieval, al di fuori quindi di quel contesto di produzione che dà loro significato ed elementi di interpretazione, hanno valore e peso inversamente proporzionale alla *casualità* del “ritrovamento” e al grado di *frammentazione* con cui si gestiscono le relazioni originarie negli archivi correnti;
- senza accesso coerente a informazioni e documenti non si dà trasparenza;
- senza trasparenza non è verificabile la responsabilità dei funzionari e quindi non è garantito il controllo da parte dei cittadini;
- senza trasparenza, responsabilità e controllo non c'è democrazia²¹.

²¹ “Without access to information there is no transparency; without transparency there is no accountability; and without transparency and accountability there is no democracy” (Dr. Harrison Mwakyembe, Senior Lecturer in Law from the University of Dar es Salaam). La citazione è pubblicata sul sito degli Archivi nazionali neozelandesi: <http://www.archives.govt.nz/services/community/winter-2010-community-archives-newsletter>.

Roberta Raimondi

Integrazione dei Sistemi di Gestione Documentale con i Business Process Management System

Roberta Raimondi

È Professore di Sistemi Informativi presso la SDA Bocconi School of Management dove dirige la *Document Management Academy*. Esperta di knowledge management ed enterprise portals, si occupa di ICT e organizzazione, con riferimento particolare alle tematiche del content e document management, della collaboration e del process management.

Sommario

I flussi documentali caratterizzano la gran parte dei processi operativi e direzionali di un'organizzazione, li accompagnano e li intersecano in più punti.

Nel contempo i processi danno il *significato* alle informazioni in una specifica organizzazione, ne indicano il valore, le modalità di utilizzo e gli eventuali requisiti di certificabilità e tutela in alcune sue forme (per esempio documenti e record o flussi di informazioni nei servizi).

L'adozione di logiche e strumenti di Business Process Management può dare continuità nel tempo ad un metodo di lavoro orientato ad armonizzare processi, persone, informazioni e documenti, salvaguardando investimenti, esperienze, conoscenze.

1. Premessa

Nonostante i tanti e costosi progetti di dematerializzazione ancora in molte organizzazioni non sono stati risolti i seguenti problemi (anzi in qualche caso si sono ulteriormente enfatizzati):

- la frammentazione degli archivi, che porta a ridondanze, disallineamenti e incertezza dell'informazione ed alla conseguente

difficoltà di operare in maniera efficiente e di prendere buone decisioni;

- l'inefficienza e l'inefficacia degli strumenti utilizzati nell'utilizzo e nella ricerca dei documenti;
- la rigidità organizzativa, che porta a non soddisfare dinamicamente ed in maniera adeguata i fabbisogni di servizio e informazione nei processi operativi e di scambio relazionale, soprattutto nell'ambito dei servizi digitali;
- il governo imperfetto delle risorse umane nei processi organizzativi, a cui non vengono assegnate adeguate competenze e nei quali gli individui spesso sopportano tensioni dovute a carichi di lavoro eccessivi o sono caricate di responsabilità non coerenti rispetto al ruolo o alle leve a disposizione.

Ecco perché ci si trova ora a spostare l'attenzione sul concetto più ampio di relazione tra informazioni digitali e processi organizzativi. Quali sono le opportunità di integrare i flussi di informazione (e quindi la fattispecie dei flussi documentali) con i processi organizzativi? E come fare?

I flussi documentali caratterizzano la gran parte dei processi operativi e direzionali di un'organizzazione (non solo quelli di natura amministrativa e non solo in ambito pubblico), li guidano, li accompagnano e li intersecano in più punti.

La formalizzazione e la razionalizzazione di un flusso documentale sono quindi direttamente connesse all'efficienza, alla trasparenza, alla misurabilità ed alle performance dei processi organizzativi ad esso correlati, anzi, in molti casi il flusso documentale, se esplicitato e regolato, contribuisce a rappresentare e certificare lo svolgersi del processo stesso, così come dei suoi output informativi.

In questi casi quindi un processo si caratterizza in base alla *fluidità*, *trasparenza*, *misurabilità*, *tracciabilità* e *certificabilità* dei flussi documentali ad esso collegati.

Ma la fluidità dei processi conseguente all'automazione di un flusso documentale può addirittura abilitare l'innovazione, stimolando prassi collaborative e di networking tra enti, istituzioni e imprese.

Si pensi all'ambito dei servizi digitali nei quali gli interlocutori delle organizzazioni, siano essi cittadini, imprese e professionisti, altri enti, cambiano il proprio sistema dei valori, quello con il quale misurano la qualità di una relazione o di un servizio: lo percepiscono di valore in funzione della sua *usabilità*, *tempestività*, *completezza* ed *adattabilità*.

Come conseguenza di questa tensione verso la dematerializzazione nei flussi documentali, per le ragioni di cui sopra, si pone il problema della conservazione dei documenti in un mondo elettronico: anche in assenza della fisicità data da un supporto cartaceo e dalla presenza di molteplici formati è necessario garantire nel tempo il valore giuridico, economico, sociale e storico delle testimonianze documentali, mantenendole *integre ed imm modificabili*, *certe*, *accessibili*.

Da tutte queste premesse discende che l'intervento di dematerializzazione nei flussi documentali comporta pervasive implicazioni sia sull'impresa che sul sistema economico e sociale, e deve ambire sia a soddisfare vincoli sia a perseguire opportunità, preservando nel contempo il valore dell'informazione e la sua certificabilità: i progetti che si concentrano solo su imposizioni e vincoli normativi realizzerebbero un intervento *conservativo*, mirato certo a soddisfare la normativa ed a contenere costi e rischi organizzativi ma non foriero di reale innovazione. Questo tipo di interventi, a distanza di qualche tempo, spesso conduce ad un paradosso: *l'automazione di un'organizzazione di per sé inefficiente amplifica l'inefficienza e la rende più visibile all'esterno*. Di queste situazioni gli studiosi di informatica aziendale ne hanno purtroppo viste molte, sin dai primi interventi di automazione nel mondo delle imprese, negli anni '60.

L'approccio che propongo, che tende ad armonizzare informazioni e processi, può avere impatto su tutti gli elementi citati e può consentire di rendere conciliabili le esigenze di dinamicità e flessibilità nell'inte-

razione sui canali digitali con quelle di corretta organizzazione e tutela del patrimonio documentale negli archivi informatici.

2. Considerazioni iniziali: un apparente trade off

È possibile risolvere ciò che è sempre sembrato come un *trade off* tra i seguenti due obiettivi:

- l'innalzamento della qualità dei servizi digitali offerti agli interlocutori delle Pubbliche Amministrazioni, che porta a considerare i contenuti elettronici come *flussi informativi*;
- la tutela nel tempo del valore storico, sociale, economico e culturale degli atti documentali, che porta a considerare parti degli stessi contenuti elettronici come *combinazioni statiche di informazioni*.

Nel primo caso i contenuti elettronici scorrono attraverso i processi organizzativi e si ricombinano per essere offerti e scambiati su canali elettronici; le prestazioni si misurano secondo le dimensioni dell'*usabilità, tempestività, completezza, certificabilità, adattabilità, personalizzazione*.

Nel secondo invece ci si riferisce a particolari combinazioni statiche di contenuti elettronici, sovente prodotti dal funzionamento dei processi e dallo scambio relazionale in determinati ambiti e settori, che testimoniano fatti, conoscenze, esperienze, azioni con valore sociale, culturale e storico, economico e giuridico, che devono essere tutelate gestendo problematiche, critiche oggi e nel lungo periodo, come *accessibilità, mantenimento, migrazione, integrazione*.

Queste due esigenze possono sembrare tra loro distanti o non conciliabili (qualcuno può addirittura pensare che non ci sia alcuna relazione): forse per questo nel tempo i diversi progetti di dematerializzazione degli archivi nelle PA sono stati spesso condotti in maniera indipendente rispetto, per esempio, agli altri progetti di eGovernment, concentrati magari sui servizi digitali.

L'approccio organizzativo ai progetti di dematerializzazione, che comporta la capacità di astrarsi sia rispetto alla disponibilità di soluzioni tecnologiche sia rispetto alla facile tentazione di copiare *in elettronico* un modello di funzionamento adatto ad un mondo manuale, possono permettere di modellare nuovi processi e nuovi flussi informativi, che soddisfino entrambe le esigenze, implementandoli, solo a fronte di modelli logici stabili e integrati, con le nuove architetture informatiche orientate ai servizi e le nuove soluzioni applicative offerte dalla tecnologia informatica.

Ad una prima analisi, per risolvere la coerenza tra i due obiettivi presentati, sembra di doversi occupare di almeno tre ambiti concettuali differenti:

15. il fascicolo elettronico, legato all'esigenza di ordinare, tutelare, preservare, certificare atti e fatti, ma anche a quella di ritrovare ed accedere nel tempo agli stessi;
16. il flusso informativo elettronico, legato all'opportunità di rendere interoperabili le informazioni tra interlocutori diversi, al fine di socializzare conoscenze o attuare servizi e transazioni su canali elettronici;
17. il processo organizzativo, definito come un insieme di attività appartenenti a professionalità differenti, legate tra di loro da flussi significativi di informazione, la cui combinazione permette di ottenere un output rilevante per l'impresa nella sua interezza.

Se si potesse entrare più in profondità sull'elemento informativo che li pervade si potrebbe osservare che si tratta solo di un problema di rappresentazione, cioè combinazioni diverse delle componenti elementari di uno stesso patrimonio, atte a soddisfare esigenze differenti: la conservazione (documenti, fascicoli), l'interoperabilità (flussi di dati o di combinazioni degli stessi), l'operatività (supporto informativo nei processi o nelle attività collaborative). Nel primo caso il risultato fina-

le contiene entità imm modificabili, sulle quali porre attenzioni di tutela, negli ultimi due invece è opportuno valorizzare le peculiarità dinamiche caratterizzate dagli elementi di qualità di una prestazione.

Per ricombinarsi, le componenti informative si strutturano in vari formati e si implementano su supporti diversi, collegandosi dinamicamente con altri elementi: per esempio nelle fasi di un processo organizzativo (le persone e le applicazioni che lo animano), nelle logiche di classificazione (per la progettazione di un archivio), nella relazione di scambio (con le diverse categorie di interlocutori, con i loro specifici sistemi informativi/informatici, con le loro preferenze di fruizione).

La coerenza si raggiunge compiendo uno sforzo di astrazione e concentrandosi su due aspetti:

- *l'integrazione informativa* che rende logicamente unico e significativo il patrimonio delle informazioni rilevanti per una organizzazione
- *i fabbisogni informativi* specifici (di archiviazione, di operatività, di scambio), espressi dai processi attraversati da una informazione nelle varie fasi del suo ciclo di vita, creata, ricombinata e riutilizzata per esempio in un flusso documentale, a sua volta caratterizzato da vari stadi di sviluppo di un documento prima della sua versione definitiva (che viene conservata).

Un patrimonio informativo integrato consente la:

- possibilità di accesso universale a tutte le fonti di informazione, indipendentemente da livello di granularità e dinamicità, formato e supporto;
- gestione degli elementi descrittivi dei dati e delle informazioni (documenti) presenti e diffusi, attraverso i metadati;
- comprensione e formalizzazione dei modelli informativi sottostanti il patrimonio informativo di riferimento, attraverso l'utilizzo di modelli semantici;

- possibilità di gestione ed aggregazione dinamica nell'ambito di un sistema di regole e di ruoli.

In questo modo ogni utente ed ogni processo (interno o esterno alle organizzazioni), in prospettiva, deve essere messo nelle condizioni di ricercare, accedere, combinare, elaborare/utilizzare, organizzare/archiviare, pubblicare gli elementi informativi, indipendentemente dal luogo ove essi risiedono, dal formato che li rappresenta, dal loro supporto, dalle modalità di archiviazione, accesso e/o estrazione. Per realizzare questo risultato è necessario impostare un piano di intervento secondo piccoli passi, con perimetro definito, tempificabili, controllabili e misurabili, nel quale i progetti in maniera coordinata tendano ad armonizzare tre componenti chiave di una organizzazione: persone, processi e informazioni.

3. Informazioni, processi, tecnologie

3.1 Il lavoro sulle informazioni

La mia tesi si fonda quindi sull'asserto che la preventiva definizione di un *modello informativo comune e condiviso*, partecipata da archivisti e specialisti di organizzazione e informatica, può risolvere quello che sembra essere il *trade-off* tra la visione archivistica e quella di processo nel trattamento dei flussi di dati, informazioni e documenti (allo stato definitivo e non) consentendo poi l'adozione efficace di strumenti informatici.

La definizione corretta e condivisa di un unico sistema dei *metadati*, da associare ad ogni componente informativa rilevante (dato o documento) potrebbe consentire la corretta gestione dell'informazione in un archivio logico e integrato e rappresentativo di tutta la conoscenza dell'organizzazione: questo deve diventare l'unico punto di consistenza per tutte le fasi di un ciclo di vita informativo e poi documentale, sin dalle fasi di creazione e lavorazione per arrivare alla versione definitiva da conservare, ricercare e accedere, anche in un contesto ibrido, nel quale parte dell'archivio si trova in formato elettronico e parte

ancora su carta o in cui i processi che trattano flussi documentali si svolgono ancora in modalità semi-manuale.

Quello che viene chiamato *modello informativo* (una mappa semantica o più frequentemente una tassonomia) dagli specialisti di information management e che per gli archivisti, in ambito documentale, può essere lo *schema di classificazione*, può rappresentare la convergenza e la continuità tra l'esigenza di preservare (documento definitivo) e quella di valorizzare (le fonti informative, i documenti in lavorazione).

Il meccanismo però può funzionare soltanto se questo modello diviene pervasivo dentro l'organizzazione, se è supportato da regole e se queste sono implementate in strumenti che servono tutti i processi in logica di servizio, sia quelli che alimentano gli archivi sia quelli che usano i dati e le informazioni, in ambito elettronico, manuale/cartaceo o ibrido.

Le soluzioni tecnologiche denominate di *Content Management*, *Document Management* e *Record Management* sono solo gli "strumenti di lavoro" da adottare sui flussi informativi (CM, WCM nel mondo del Web) documentali (DM) o su documenti d'archivio (RM), e non possono divenire "isole applicative", che creano "depositi informativi" e ridondanze funzionali: devono condividere un unico punto di consistenza informativa, essere implementati a fronte di un sistema di regole condivise e resi coerenti con i ruoli organizzativi nell'ambito di un modello di profilazione e sicurezza robusto ed affidabile.

L'adozione di regole logiche sul modello informativo e la loro implementazione negli strumenti al servizio dei processi che trattano informazioni permette altresì di separare gli aspetti *formali* (dati spesso da pedissequa e ripetitiva applicazione delle regole sui *segnî*) e quelli *sostanziali* (legati ai *significati* delle informazioni) in un flusso documentale: in questo modo si potrebbero abilitare interventi organizzativi significativi, volti ad individuare modelli di processo da standardizzare, ai quali ispirarsi per razionalizzare le attività, eliminare le ridondanze, semplificare i livelli autorizzativi.

Il modello informativo diviene un elemento critico e centrale nell'ambito di un sistema di gestione documentale, ma perché sia integrato e disponibile è necessario legarlo dinamicamente alle sue fonti, alla modalità con la quale viene gestito e conservato ed alla soddisfazione dei fabbisogni espressi dai suoi fruitori, attraverso l'adozione di un sistema di regole e strumenti di governo.

Il concetto espresso si riferisce alle fasi del ciclo di vita dell'informazione, nel quale i momenti di creazione/acquisizione (capture) si legano con il concetto di governo delle fonti, quello di gestione/archiviazione (manage, store e preserve) con quello di governo delle attività di gestione e conservazione e quello di delivery (delivery) con quello di ricerca dell'adeguatezza rispetto al fabbisogno informativo. Si veda lo schema "*Un modello informativo integrato*" di pag. 91.

Il livello denominato di governo del fabbisogno informativo, delivery si configura in conseguenza degli obiettivi di comunicazione interna ed esterna e di servizio coniugati al contesto dell'interlocutore, cioè al suo sistema valoriale ed alla natura ed alle caratteristiche dei suoi bisogni. Il livello di governo delle attività di **gestione e archiviazione** si sostanzia in un sistema di regole e procedure atte a supportare e controllare i processi di evoluzione, manutenzione e conservazione per esempio dei contenuti documentali, come ad esempio regole di classificazione, di accesso, di gestione, di memorizzazione e conservazione. Tali regole possono per esempio essere implementate in strumenti informatici, con particolare enfasi nel caso della conservazione di documenti informatici, da attuarsi in maniera adeguata rispetto alla regolamentazione vigente. Il livello di governo delle fonti, **acquisizione/creazione** si riferisce alla modalità con la quale si predispone il patrimonio informativo ad essere integrato entro il sistema, sul quale può essere necessario operare degli interventi in grado di ridurre la complessità tecnica e organizzativa presente a livello di accesso e utilizzo dell'esistente, tenendo conto della sua dinamicità e della natura della sua ricombinazione (documenti), strettamente correlata al funzionamento dei processi organizzativi (supportati da applicazioni),

delle regole esterne ed interne, rispetto ai quali il sistema al livello superiore deve essere “sensibile”.

I livelli presentati sono mutuamente correlati, in qualche caso è più conveniente adottare un approccio completamente top-down, nel quale il piano di comunicazione determina i comportamenti e le scelte tecniche sottostanti, oppure, al contrario, un approccio bottom-up nel quale le criticità di un sistema poco integrato a livello di modello informativo guidano lo sviluppo più cauto e contenuto dei livelli superiori.

La coerenza tra i tre livelli è comunque mantenuta dal risultato delle attività di analisi e modellazione dei contenuti (il modello informativo o lo schema di classificazione).

In altre parole, se ad esempio si intende privilegiare un uso fortemente dinamico e flessibile del sistema, orientato a perseguire la flessibilità, la tempestività, la personalizzazione dei servizi digitali, si può adottare un modello basato sulla descrizione semantica e sintattica di informazioni elementari (ad un livello di granularità molto alto, sul dato, superiore a quella del documento).

Questo approccio privilegia l’aspetto dell’utilizzo da parte dell’utente, che può formalizzare, strutturare e contestualizzare da sé l’informazione che gli serve, assegnandole significati e relazioni nella logica del servizio e nel processo.

Se, al contrario, la complessità organizzativa, tecnica e di processo, la natura del fabbisogno, il sistema di regolamenti, la natura stessa dell’oggetto d’impresa, che può rendere centrale la dinamica documentale, sono tali da non consentire una simile descrizione del patrimonio informativo, è possibile ricorrere ad una granularità meno profonda, a livello di documento. La soluzione auspicabile per rappresentare il patrimonio informativo, nel caso della realtà delle aziende pubbliche o in alcuni ambiti delle aziende operanti nel settore privato (si pensi ai documenti nei processi amministrativi) si sostanzia in un mix di questi due approcci.

3.2 Il lavoro sui processi

Un’impresa di fatto funziona per processo anche quando il suo assetto organizzativo non è consono a tale orientamento ed i suoi meccanismi operativi (sistemi di programmazione e controllo delle attività, gestione del personale, sistemi informativi) non facilitano le cose: sistemi di deleghe e responsabilità, sistema premiante, flussi di comunicazione formalizzati ed ufficiali, rendono tortuosi i flussi di attività e inefficaci i flussi informativi, imponendo continui ricicli, duplicazioni, disallineamenti e così via.

Esistono varie tipologie di processo e diversi modi per individuarle, come si vede in una prima approssimazione:

1. secondo il criterio delle unità organizzative coinvolte:
 - processi interorganizzativi;
 - processi interfunzionali (o intraorganizzativi);
 - processi interpersonali;
2. secondo il criterio degli oggetti sottoposti a trasformazione:
 - processi fisici;
 - processi informativi;
3. secondo il criterio della tipologia di attività svolta:
 - processi operativi (routinari, strutturati);
 - processi manageriali (decisionali).

Nel mondo delle imprese ed in qualche ambito della PA già da qualche tempo l’organizzazione si è orientata per processi ed i sistemi informativi oggi più diffusi hanno portato reale innovazione in questo senso: i sistemi ERP (*Enterprise Resource Planning*) hanno in sostanza realizzato un unico DB logico di livello operativo a supporto di un modello di servizi applicativi più consono al coordinamento orizzontale, preservando le specificità funzionali ove necessario ed opportuno.

Per realizzare questo cambiamento sono stati attivati (o a volte subiti) cambiamenti organizzativi importanti, per adeguare i processi reali a

quelli più efficienti e standard, suggeriti dal modello logico degli applicativi, frutto di analisi e razionalizzazione di una casistica molto ampia di practices settoriali (*industry*).

Ma i processi che in questi ultimi anni ed in alcuni settori sono stati interessati da questi cambiamenti non sono la totalità dei processi organizzativi d'impresa, come si può vedere da questa ulteriore classificazione, che si concentra sull'elemento critico (centrale o prevalente) che li caratterizza:

- *processi system-centric*: nei quali ha rilevanza l'efficienza transazionale, l'integrazione dei dati ed l'interoperabilità applicativa;
- *processi document-centric*: nei quali è critico il flusso dei documenti (sequenza/parallelismo di attività, momenti e ruoli autorizzativi..);
- *processi human-centric*: nei quali la componente umana deve essere supportata e valorizzata nello svolgimento di attività collaborative e di socializzazione informativa;
- *processi information-centric*: nel quale è necessario potenziare la disponibilità del patrimonio informativo dando enfasi ai processi decisionali, supportando strategie e tecniche di ricerca, accesso, estrazione, ricombinazione e uso di informazioni (dati o loro combinazioni, documenti) rilevanti.

Un documento per esempio può contenere sia *segni* che *significati*: i primi entrano in un gioco meccanico, come nel caso dei primi due tipi di processi ed hanno rilevanza operativa, i secondi sono elementi di conoscenza ed hanno maggiore rilevanza organizzativa e decisionale.

I processi meno strutturati, che mediamente sono quelli ancora svolti in modalità prevalentemente manuale, che coinvolgono più pesantemente persone o informazioni, sono ancora lontani dall'essere interessati da seri interventi di analisi e miglioramento, probabilmente perché la realtà è molto più complessa di qualsiasi sua rappresentazione: i

confini tra i tipi di processi descritti sono molto labili e possono essere riconosciuti soltanto se ne viene interpretata la rilevanza delle componenti sociali ed informative, spesso trascurate nei momenti di analisi e revisione preliminari ad interventi di dematerializzazione guidati esclusivamente dalla tecnologia o da esigenze archivistiche.

La rilevanza operativa e/o decisionale dipende però anche dall'uso che il destinatario (che sia umano o applicazione informatica) ne deve fare e per questo l'attività su un processo ad alta intensità documentale e/o informativa deve armonizzarsi con l'attività di rappresentazione del patrimonio informativo, che dia significato alle informazioni in una specifica organizzazione e ne rispetti i vincoli di certificabilità e tutela di alcune sue componenti. Riguardo a queste ultime considerazioni si veda quanto già scritto, nel paragrafo precedente, in merito al lavoro sulle informazioni.

Le decisioni sul processo devono quindi partire innanzitutto dal riconoscimento della tipologia a cui appartiene: non tutti sono pervasi dalla stessa intensità informativa e soprattutto non per tutti il flusso informativo può avere lo stesso valore (dati, informazioni o documenti? documenti o record? segni o significati?). Secondo queste informazioni può essere definito il perimetro di intervento, in termini di ampiezza e profondità. Infine ci si concentra, sempre che sia utile, sul flusso (o sui flussi) informativi che intersecano il processo, agendo in funzione della loro dinamicità, rilevanza, valore (ad esempio individuando il momento e la modalità con cui un generico oggetto informativo diviene documento ed eventualmente record)

La difficoltà di individuare il processo, riconoscerne la tipologia e di esplicitarne l'articolazione (in termini di tempi e risultati, risorse coinvolte, livelli di responsabilità, informazioni rilevanti) può essere elevata e questa è solo la prima delle difficoltà connesse al lavoro sui processi, che comporta l'adozione di metodi, strumenti e prassi consolidate, soprattutto nel caso della particolare tipologia di processi sottoposti a regole stringenti, come nel caso dei procedimenti ammini-

strativi nella Pubblica Amministrazione o dei processi amministrativi nelle imprese.

4. L'integrazione dei sistemi documentali con i sistemi informativi aziendali attraverso l'utilizzo dei Business Process Management System

Esistono diversi strumenti atti a lavorare sui processi e rientrano in due principali categorie: quelli che si prestano all'approccio tecnico/meccanico e quelli che invece possono dare spazio ed enfasi alla dimensione organizzativa (da alcuni detta anche di business per sottolineare la vicinanza all'allineamento rispetto agli obiettivi più strategici dell'agire organizzativo).

I sistemi ERP per esempio, che provvedono supporto applicativo alla tipologia di processi denominata *system-centric*, contengono un proprio strumento di esecuzione di processi, così come tutte le soluzioni applicative, anche verticali, che ovviamente forniscono servizi coerenti con un proprio modello di processo.

I motori di *workflow* autonomi, anch'essi classificati nell'ambito degli strumenti più tecnici, sono invece sia descrittivi che prescrittivi ed aiutano anche quindi nelle fasi di rilevazione e analisi di un processo.

Ben altra ampiezza di obiettivi e sofisticazione hanno i sistemi chiamati *Business Process Management Systems*.

Il *Business Process Management* (BPM) è la capacità di scoprire, progettare, eseguire, interagire, ottimizzare ed analizzare i processi aziendali facendo tutto ciò a livello di progettazione di business e non di implementazione tecnica.

Il BPM è un approccio "*process-centric*" per migliorare le performance aziendali, che combina l'information technology, i processi e le metodologie di governance. Abbraccia le persone, i sistemi, le funzioni, le attività, le informazioni e, più in generale, tutti gli *stakeholder* di un processo.

L'intervento di automazione nei flussi documentali, la dematerializzazione degli archivi, la manutenzione e la conservazione di un fascicolo in elettronico, si risolvono con l'introduzione di applicazioni informatiche, i sistemi di gestione elettronica dei documenti e dei record, che si vanno ad aggiungere al complesso del portafoglio applicativo di un sistema informativo aziendale.

Così come le altre applicazioni del sistema contribuiscono alla produzione di output informativi e servizi, che devono necessariamente integrarsi con i fabbisogni dei processi organizzativi.

Come si è visto, i processi organizzativi non si piegano all'esistenza di applicazioni che tra loro non sono perfettamente integrate, a dati non facilmente reperibili o duplicati o non allineati, che nella prassi si superano con interventi manuali o con "accrocchi" applicativi (per integrazioni tecniche) e organizzativi (continui passaggi da formati elettronici a cartacei, riscrittura di documenti, giri viziosi alla ricerca di informazioni o continue richieste di autorizzazione).

La concentrazione del lavoro sull'intero processo, attraversato magari da più flussi informativi e documentali o collegato a più archivi, può quindi orientare ed ottimizzare gli interventi di integrazione, eliminando attività inutili e ridondanti, consolidando il patrimonio informativo, assegnando le competenze più adatte.

L'adozione di metodi, logiche e strumenti di BPM, può quindi dare continuità nel tempo ad un metodo di lavoro orientato a salvaguardare processi, persone, informazioni, a prescindere dalla frammentazione che nel tempo si è sedimentata nelle varie applicazioni informatiche e nei diversi archivi di dati, informazioni, documenti.

Le caratteristiche principali di un *Business Process Management System* sono:

- l'integrazione dei sistemi;
- l'automazione delle attività;

- la gestione di tutte le fasi dei processi;
- il controllo dell'intero processo (anche se supportato da più strumenti applicativi).

I suoi principi di funzionamento si fondano su due elementi cardine:

- l'implementazione delle logiche di business (o dettate da regolamentazione specifica) direttamente nell'ambiente di integrazione;
- l'implementazione di un sistema di monitoraggio dell'intero processo, dall'inizio alla fine.

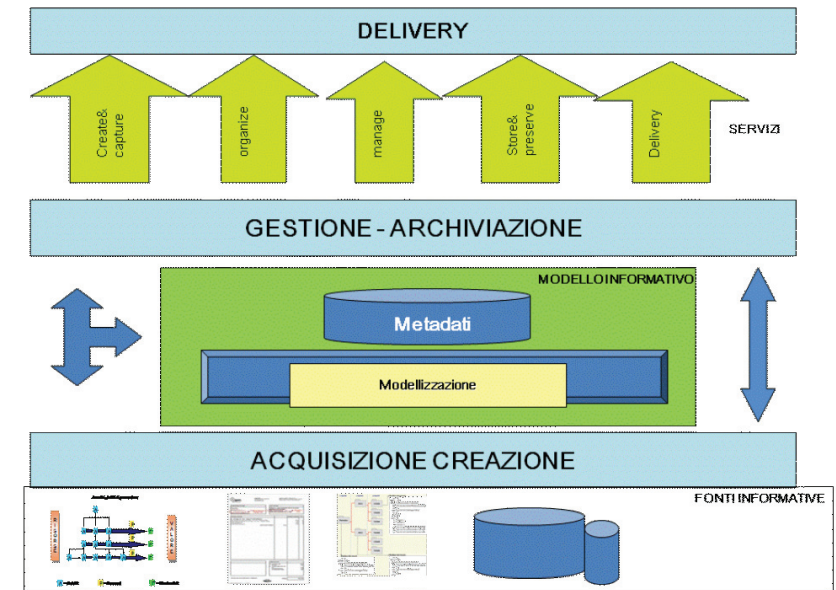
Rispetto ai meccanismi di integrazione tradizionali i BPMS si differenziano proprio grazie alla loro capacità di supportare la visione completa del processo e di offrire strumenti adatti a soddisfarne i fabbisogni.

Il punto di partenza naturalmente può essere diverso, da caso a caso, e fa perno sui processi più critici per l'organizzazione, quelli più urgenti da trattare, con gli strumenti più adatti a questa tipologia.

Quando l'urgenza è quella di governare i progetti di dematerializzazione degli archivi o nei flussi documentali, si inizia dai processi ad alta intensità documentale estendendo la stessa logica di integrazione man mano ad altre tipologie di processi.

Questo orientamento, una volta impostato, comunicato e messo in atto, si rivelerà lungimirante e foriero di risparmi economici, efficienza organizzativa, innovazione.

Ma la sua impostazione deve essere frutto di un lavoro congiunto e deve scaturire dalla collaborazione tra specializzazioni diverse, in cui risorse interne (esperti archivisti, informatici, risorse organizzative e rappresentanze degli utenti) ed esterne (affidandosi a partner con esperienza), dovrebbero provare a lavorare insieme e a capirsi, "contaminandosi" ed apprendendo tutti a vivere e lavorare in un mondo ormai ineluttabilmente digitale.



Un modello informativo integrato

Maria Laura Prislei

**Ripensare i procedimenti amministrativi: dai flussi
cartacei ai flussi dematerializzati.
L'esperienza della Ragioneria Generale dello Stato**

Maria Laura Prislei

Laureata in Economia ed in Giurisprudenza presso l'Università "La Sapienza" di Roma, nel 1981 è assunta dalla Ragioneria Generale dello Stato come funzionario presso l'Ispettorato Generale del Bilancio. Promossa dirigente presso l'Ufficio Centrale di Bilancio del Ministero Affari Esteri dove ha sperimentato iniziative informatiche, poi estese ad altre PA, riguardanti la realizzazione di sistemi gestionali di sostegno ai processi contabili. Dal 2003 al 2006 è Direttore Generale dello stesso Ufficio. Dal 2006 è a capo dell'Ispettorato Generale per l'Informatizzazione della Contabilità dello Stato (IGICS). In tale contesto, si occupa della gestione e realizzazione dei sistemi informativi che supportano l'attività di indirizzo e controllo dei conti pubblici svolta dalla Ragioneria.

Sommario

I temi della dematerializzazione dei documenti e dell'informatizzazione dei processi amministrativi sono da tempo oggetto di interesse da parte della Ragioneria Generale dello Stato, che ne ha compreso le potenzialità per l'assolvimento dei compiti istituzionali di indirizzo e controllo dei conti pubblici ed ha sviluppato sistemi sia per supportare le attività core che quelle di back-office.

L'esperienza ha insegnato che introdurre l'innovazione nella PA non è facile soprattutto per le rigidità delle strutture. Occorre quindi agire sulle risorse umane e quelle tecnologiche valutando costantemente l'adeguatezza dei processi.

1. La Ragioneria Generale dello Stato (RGS): ruolo e funzioni

La RGS è quell'Istituto, di lunga tradizione in quanto costituito subito dopo l'Unità d'Italia, che, nell'ambito del Ministero dell'Economia e

delle Finanze, ha il compito di garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche.

I processi gestiti dalla RGS hanno una rilevanza ben nota a livello nazionale, dal momento che riguardano l'indirizzo ed il controllo dei conti pubblici italiani. I principali sono:

- valutazione dell'impatto economico - finanziario dei provvedimenti legislativi;
- predisposizione, gestione e consuntivazione del Bilancio dello Stato;
- vigilanza e controllo della gestione delle risorse pubbliche;
- monitoraggio della Finanza Pubblica.

Gli interlocutori con cui la RGS interagisce, date le proprie competenze, sono tutte le pubbliche amministrazioni centrali e periferiche, le istituzioni comunitarie, gli enti pubblici ed altri organi istituzionali nazionali e comunitari.

Per svolgere i suddetti compiti, la RGS è articolata in uffici centrali (Ispettorati), competenti per materia, ed uffici periferici dislocati presso ciascun Ministero (Uffici Centrali del Bilancio) e presso ciascuna provincia (Ragionerie Territoriali dello Stato).

Da queste brevi premesse, si evince chiaramente che la RGS è una organizzazione complessa per le funzioni che svolge ed articolata su tutto il territorio; in un tale contesto l'efficienza dei flussi informativi e documentali è fondamentale per attuare in modo efficace i compiti di istituto.

Non è un caso quindi che temi che solo di recente sono divenuti centrali nel dibattito sul futuro tecnologico del Paese, quali l'automazione dei flussi di lavoro, la gestione elettronica dei documenti e la conservazione delle informazioni in formato digitale, sono stati presi in considerazione dalla RGS già da parecchi anni, con conseguente progressiva reingegnerizzazione dei processi gestiti.

2. L'IT di RGS: dai sistemi contabili per le PA ai sistemi di gestione documentale

2.1 I sistemi contabili

Gli uffici centrali e periferici della RGS svolgono oggi le proprie attività attraverso un naturale utilizzo di sistemi informatici integrati: l'introduzione però dell'informatica nella RGS risale a circa trenta anni fa con la realizzazione di sistemi volti a supportare i processi di predisposizione del Bilancio dello Stato e delle procedure di spesa delle PA centrali. In altri termini, l'innovazione è stata indirizzata prioritariamente all'attività istituzionale esterna di maggiore impatto e responsabilità.

Il primo passo significativo compiuto nella direzione della dematerializzazione dei documenti risale al gennaio 1999 con l'avvio del "Mandato Informatico".

Grazie ad esso, la RGS e la Banca d'Italia hanno dato attuazione al DPR 367/94 che introduceva la possibilità di sostituire, per la prima volta nella storia dei flussi amministrativi contabili pubblici, gli atti di spesa cartacei con "evidenze informatiche" per la loro immediata "estinzione" (cioè l'effettuazione del pagamento) sul circuito bancario o postale.

L'avvio di tale sistema ha rappresentato, in Europa, il primo caso di applicazione informatica nella gestione della spesa pubblica.

Oggi, nell'era di Internet e dei telefoni cellulari, appare difficile cogliere la portata di novità derivanti dall'introduzione di un sistema telematico di pagamento, ma solo dieci anni fa tale esperienza rappresentava davvero una rivoluzione, soprattutto in considerazione del fatto che la stessa veniva realizzata in un settore, quello pubblico, tradizionalmente poco propenso all'innovazione.

Per dare un'idea, basti pensare che, nell'anno di avvio del mandato informatico, in Italia solo quattro istituti di credito offrivano servizi di

home banking¹.

L'impatto del Mandato Informatico è stato dirompente, in relazione all'abbattimento dei tempi di esecuzione dei pagamenti pubblici, alla garanzia dell'esattezza delle operazioni effettuate ed alla possibilità di contabilizzarle in tempo reale.

È interessante sottolineare quelle che sono state le positive ripercussioni sull'organizzazione del lavoro nel suo complesso: l'utilizzo degli strumenti informatici entrava a far parte dei processi lavorativi quotidiani e consentiva di svolgere, in modalità completamente diverse da quelle tradizionali, il *core business* di RGS.

Inizialmente, come sopra evidenziato, l'informatizzazione del sistema dei pagamenti dei Ministeri e la dematerializzazione dei documenti sottesi ha interessato solo una parte del processo, quello riguardante il flusso degli atti tra la RGS e la Banca d'Italia. Successivamente, si è proceduto con l'estensione di entrambi anche alle attività a monte, cioè ai flussi che vanno dalle Pubbliche Amministrazioni centrali alla RGS ed alla Banca d'Italia, dando vita, così, al Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA).

Negli anni successivi, la RGS ha operato su due fronti: a) l'estensione alle altre tipologie di pagamento della dematerializzazione degli atti fra RGS e Banca d'Italia e b) lo sviluppo e la diffusione di un sistema contabile unico per tutte le amministrazioni, così come previsto dal SIPA.

Per quanto riguarda l'introduzione di procedure di spesa informatizzate presso le PA centrali, dall'inizio dello scordo decennio la RGS ha portato avanti la diffusione di un modello di gestione della contabilità pubblica (SICOGE) basato sull'adozione di strumenti informatici, per favorire la standardizzazione delle operazioni, l'alleggerimento dei processi e la dematerializzazione.

Oggi, attraverso SICOGE, predisposto sin dall'inizio per l'uso della

firma digitale, la RGS fornisce a tutti i Ministeri, in modalità ASP (*Application Service Provider*), il servizio di conservazione sostitutiva degli atti di spesa. Ciò consente, quindi, la completa smaterializzazione degli stessi dal momento della loro produzione presso le singole Amministrazioni fino al pagamento ai creditori attraverso il circuito bancario.

In questo settore l'Italia rappresenta oggi una *best practice* a livello internazionale. Infatti, la problematica della conservazione sostitutiva dei documenti pubblici è stata affrontata negli altri Paesi in misura molto meno decisa che da noi. Vi sono progetti sperimentali di conservazione sostitutiva di documenti pubblici, che comunque non afferiscono alla gestione delle spese, in alcuni Paesi quali Sud Africa, Malesia, Singapore. Altri Paesi sono molto avanti nella gestione documentale anche su attività di particolare complessità e dimensione (USA, Paesi UE, Australia) ma non fanno conservazione sostitutiva.

Del perché siamo all'avanguardia si potrebbero dare varie interpretazioni. Certamente nel nostro Paese si dà molta importanza alla carta nei documenti pubblici, sia quella tra amministrazioni che quella tra le PA ed i cittadini. Conseguentemente, la normativa che ne consente l'eliminazione attraverso la conservazione sostitutiva è stata particolarmente garantista.

Attualmente, la RGS fornisce alle Amministrazioni gli strumenti per gestire in forma dematerializzata tutte le attività amministrativo-contabili. Il SICOGE, che conta oggi più di 15.000 utenti, si è arricchito di componenti per le rilevazioni economiche, oltre che finanziarie, ed è pronto a recepire le novità introdotte dalla legge finanziaria del 2008 in materia di fatturazione elettronica.

L'esigenza di garantire certezza e coerenza all'attività contabile pubblica ha portato la RGS a fornire - gratuitamente - alle Amministrazioni altri sistemi, quale, ad esempio, quello di gestione dei beni mobili e tenuta delle scritture dei consegnatari (GECO).

¹ CARIPOLO, Banca 121, Fineco e WeBank.

L'esperienza di questa progressiva estensione ci porta a formulare una serie di considerazioni.

La prima riguarda l'impatto sull'organizzazione. Dall'adozione da parte delle Amministrazioni di sistemi unici e condivisi, che hanno standardizzato e dematerializzato le attività contabili, è conseguita un'omogeneizzazione dei comportamenti organizzativi. Ulteriore conseguenza è stata l'accresciuta consapevolezza di avere al proprio interno gli strumenti informatizzati di governo delle risorse attraverso cui realizzare le attività istituzionali e la conseguente piena conoscenza delle relative informazioni di dettaglio e di sintesi. Un supporto non da poco se si pensa che anteriormente all'introduzione di SICOGE le Amministrazioni erano in gran parte dipendenti dai sistemi informatici di RGS per quanto riguardava la conoscenza delle informazioni contabili sulle risorse pubbliche da ciascuno gestiti.

La seconda è relativa all'“effetto volano” sull'informatizzazione. Per interagire con un sistema informativo, occorre la *compliance* a certi requisiti minimi e, quindi, l'Amministrazione che se ne dota deve adeguarsi.

L'aspetto della gratuità del servizio offerto dalla RGS è stato rilevante, ma, coerentemente con la tematica principale, quello che ritengo abbia avuto maggior valore è stato in molti casi l'impulso alla diffusione della tecnologia.

2.2 I sistemi di gestione documentale

A partire dal 2003 la RGS, forte dell'esperienza maturata sul fronte dell'attività esterna, e quindi motivata a gestire le leve del cambiamento interno, ha intrapreso, in collaborazione con altri Dipartimenti del MEF, diversi progetti informatici volti a dematerializzare gli iter amministrativi di alcuni processi di supporto. Tra questi, inizialmente, il ciclo passivo degli acquisti ed il processo di autorizzazione delle missioni; ciò le ha permesso di approdare ad una semplificazione apprezzabile delle procedure e ad una contrazione sensibile dei tempi di

esecuzione delle attività di back-office.

È importante sottolineare, tuttavia, che l'ambito nel quale stanno emergendo le novità più interessanti è quello del *Document & Workflow Management*, grazie anche all'esperienza maturata con le soluzioni di archiviazione e di conservazione “a norma” già sperimentate.

Già dal 2003 RGS aveva messo in esercizio il sistema Prelex, per gestire i flussi documentali della cosiddetta “attività pre-legislativa”. Una delle funzioni istituzionali più importanti svolte dalla RGS è, infatti, l'esame preventivo e l'emissione di valutazioni tecnico-contabili sui disegni di legge proposti dal Parlamento e dal Governo seguendo l'intero iter approvativo. Si tratta di un'attività di grande rilievo e particolarmente articolata poiché vi partecipano varie strutture della RGS, ciascuna delle quali concorre in relazione alle proprie specifiche competenze e che si concretizza nella produzione di pareri i cui destinatari sono i vertici del Ministero.

La realizzazione del sistema Prelex, proprio in ragione della complessità del processo da informatizzare, ha rappresentato una pietra angolare dell'esperienza della RGS nei sistemi di *Workflow Management*, da due punti di vista fra loro simmetrici: quello di chi ha implementato il sistema e quello degli utenti.

Sotto il primo aspetto, le attività di attuazione e diffusione di Prelex hanno rappresentato sfide importanti, in quanto, al di là delle soluzioni adottate, sono state affrontate varie difficoltà. In una prima fase, c'è stata la necessaria comprensione dell'As-Is di un'attività tutt'altro che lineare e piena di eccezioni, traendo i requisiti da una platea vasta di *key users* con ruoli e profili variegati. In una seconda fase, tali difficoltà sono emerse nel ridisegno del To-Be, con il tentativo di reingegnerizzare i processi, per quanto possibile, considerando la numerosità degli *stakeholders*.

Sotto il secondo aspetto, l'entrata in esercizio del sistema ha comportato un mutamento radicale nelle prassi lavorative degli utenti, i quali

hanno incontrato non poche difficoltà a relazionarsi con documenti elettronici che si spostano in fascicoli digitali, conservati in raccoglitori virtuali di archivi immateriali. Solo dopo una lunga fase di adattamento, gli stessi utenti hanno potuto apprezzare i vantaggi in termini di “tracciabilità dei processi” e di “rintracciabilità delle informazioni”.

A prescindere dalle inevitabili complicazioni, tuttavia, l'esperienza di Prelex ha tracciato la via di una revisione culturale, prima ancora che tecnologica, verso l'obiettivo della razionalizzazione dei processi supportata dagli strumenti informatici.

Quello che penso sia interessante sottolineare nell'ambito di questo seminario è come l'esperienza interna maturata con l'eliminazione del cartaceo nell'attività prelegislativa sia stata a sua volta fondamentale per dare impulso all'attività di dematerializzazione dei documenti di spesa delle Amministrazioni attraverso il servizio di conservazione sostitutiva a norma offerto dalla stessa RGS nell'ambito di SICOGE.

Tornando ai sistemi interni di gestione documentale e di *workflow*, attualmente si sta provvedendo ad estenderne la realizzazione e la diffusione ad altre aree di attività amministrativa della RGS. In questo ambito si collocano due delle principali iniziative intraprese nell'ultimo quinquennio: il progetto di *Workflow* di Finanza Pubblica (WFP) ed il ProtocolloRGS.

Il sistema WFP, che è stato realizzato in sinergia con il Dipartimento del Tesoro e che si sta diffondendo attraverso progetti pilota, si compone di un insieme di applicazioni funzionali di *Workflow & Document Management* (incluse quelle già esistenti, come ad esempio Prelex) indipendenti ma integrate, basate su una comune infrastruttura tecnologica. Esso include funzionalità per la produzione di documenti informatici nativi e per l'acquisizione in formato elettronico di originali cartacei, consente la creazione di fascicoli e la gestione di flussi documentali tra unità organizzative e persone, dispone di componenti per la firma digitale e per la conservazione sostitutiva.

Quest'ultimo aspetto, già evidenziato in precedenza, risulta rilevante in quanto la pubblica amministrazione non può semplicemente eliminare il documento cartaceo sostituendolo con evidenza informatica, ma, come già detto, deve conservarlo a norma. Per fare fronte a tali esigenze la RGS, forte dell'esperienza di conservazione sostitutiva per i titoli di spesa maturata sul Mandato Informatico, ha oggi la possibilità di estendere tale funzionalità ad ogni tipologia di documento informatico.

L'altra iniziativa di rilievo nel campo delle applicazioni di gestione documentale è il sistema ProtocolloRGS, nato da una collaborazione con il CNIPA (oggi DigitPA) avviata nel 2005 per la realizzazione di un servizio di protocollo informatico da fornire alle PA in modalità ASP. Il sistema, entrato in esercizio in modo progressivo a partire dal 2006, fornisce il servizio di protocollo informatico a tutti gli uffici decentrati della RGS: 118 sedi distribuite sul territorio nazionale per un totale di circa 4.000 utenti.

Una diffusione così capillare ha evidentemente in sé degli elementi di criticità legati non solo alla necessità di pianificare sessioni formative per utenti residenti nelle diverse province italiane ma, soprattutto all'esigenza di organizzare un'adeguata attività di comunicazione ai fini della gestione del *change management*. A tale scopo, l'attività di implementazione del sistema è stata organizzata alternando incontri in presenza presso le sedi territoriali a riunioni in remoto e sessioni di aula virtuale, rese possibili grazie all'utilizzo della piattaforma di *e-learning* di RGS.

L'esperienza di Protocollo RGS ha avuto un positivo ritorno in termini di *lessons learned*. L'attività di *deploy*, infatti, ha favorito un contatto diretto con gli utenti di uffici periferici e territoriali che, proprio a causa della loro dislocazione geografica, sono spesso esclusi dai normali processi di raccolta di requisiti. Ciò ha permesso di formulare un quadro piuttosto chiaro di esigenze specifiche, talvolta indipendenti dall'attività in corso, ma comunque utili per eventuali progetti futuri

nonché di testare, da un lato, la capacità di adattamento, dall'altro, la resistenza al cambiamento di persone e strutture inserite in contesti eterogenei.

3. La virtualizzazione delle prassi amministrative: gli impatti sull'organizzazione e sulle persone e le sinergie tra sviluppo tecnologico ed evoluzione normativa

3.3 Sviluppo tecnologico e normativo

I casi precedentemente citati - il Mandato Informatico, il SICOG, sistemi di *workflow* e protocollo informatico - appaiono emblematici di come, per realizzare i diversi sistemi informatici, sia stato necessario, non solo raccogliere le esigenze funzionali presso gli utilizzatori, ma anche (e talvolta, soprattutto) mappare i requisiti sulle norme esistenti e - laddove queste fossero state insufficienti - colmare tali lacune proponendo al legislatore di "normare" la nuova attività.

Un caso noto è, per esempio, quello dell'articolo 6 del DPR 445/2000 che ha innovato le disposizioni dettate dalla legge 537/1993, la quale limitava la conservazione dei documenti informatici ai soli sistemi di memorizzazione su supporto ottico. Tale prescrizione era già da tempo superata quando intervenne la modifica normativa, la quale prese semplicemente atto dell'avvenuta evoluzione della tecnologia.

L'esperienza maturata ha insegnato che per la gestione dei cambiamenti nella materia di cui trattasi, non è sufficiente l'intervento del legislatore, pur indispensabile per fissare i principi generali relativi alla definizione di nuovi ruoli e compiti. Occorre considerare prezioso anche il contributo delle Amministrazioni interessate al processo, le quali - avendo piena consapevolezza del contesto nel quale si andrà a concretizzare il cambiamento - possono dare indicazioni specifiche e suggerire le più opportune istruzioni operative per l'attuazione delle norme.

In tale contesto è fondamentale l'azione di coordinamento da parte di istituzioni quali DigitPA. Basti ricordare, facendo riferimento al caso

prima citato, le necessarie deliberazioni, dell'AIPA prima e del CNIPA poi, per chiarire un errore concettuale contenuto proprio nell'articolo 6 del DPR 445/2000, nel quale si affermava che a garantire la conformità dei documenti agli originali fosse il supporto fisico e non già l'adozione di idonee regole tecniche nella procedura di conservazione. La questione, peraltro, ha trovato soluzione definitiva solo con l'emanazione - nel 2005 - del Codice dell'amministrazione digitale (CAD).

Al di là dei casi specifici, quello che è importante sottolineare è l'esistenza di una relazione di influenza reciproca e dinamica tra gli sviluppi dell'IT, l'evoluzione delle norme ed i cambiamenti delle procedure operative. La positiva sinergia che c'è stata nell'ultimo ventennio tra la RGS e la struttura governativa di coordinamento dell'IT, che si sia chiamata nel tempo AIPA, CNIPA o DigitPA, ha consentito forti interazioni con il legislatore, favorendo la coerenza tra la normativa che si andava costruendo e le realtà organizzative su cui la stessa avrebbe impattato e, nello stesso tempo, sostenendo il cambiamento.

3.4 Il cambiamento: virtualizzazione delle prassi amministrative

Nella realtà della PA, il presupposto fondamentale alla base della gestione del cambiamento riguarda la consapevolezza della rigidità della struttura organizzativa, derivante dal fatto che la stessa è stabilita per legge.

Non potendo modificare in tempi brevi la struttura, occorre agire sugli altri elementi dell'organizzazione, vale a dire le risorse umane e quelle tecnologiche.

In quest'ottica, dunque, nel realizzare le iniziative sopra descritte, la RGS ha avuto particolare attenzione alla definizione dei processi amministrativi su cui intervenire, per l'individuazione dei nuovi ruoli e delle nuove competenze necessarie, nonché per la predisposizione di attività formative idonee destinate a tutte le persone coinvolte nei vari progetti.

Ad esempio, quando è stato introdotto il sistema di protocollo informatico e gestione documentale, attualmente in esercizio presso gli

Uffici periferici della RGS, è risultato fondamentale coinvolgere, nel ridisegno dei processi, numerosi *key-users* rappresentativi dei diversi ruoli che avrebbero assunto i futuri utilizzatori del sistema.

Ciò ha permesso di realizzare una trasformazione radicale delle prassi lavorative, riuscendo a limitare la naturale resistenza al cambiamento che si riscontra normalmente in progetti di questo tipo.

3.5 La gestione del fascicolo elettronico: sfide e opportunità

Un altro aspetto particolarmente degno di nota è la trasposizione delle attività amministrative dalla “scrivania fisica” a quella che è possibile definire “scrivania virtuale”. In tale contesto, s’inquadra il problema della riorganizzazione degli archivi (correnti e di consultazione), conseguente all’adozione di applicazioni che permettono la creazione di fascicoli elettronici.

Il fatto che essi siano delle entità logiche costituisce uno dei principali vantaggi relativi all’adozione di un sistema informatico di gestione documentale, poiché consente di classificare ed ordinare i documenti elettronici secondo criteri diversi senza però duplicare le informazioni e, perciò, eliminando il rischio di inconsistenza dei dati. Tuttavia, tale caratteristica rappresenta anche uno dei maggiori scogli concettuali per gli utenti, i quali, abituati a lavorare con supporti cartacei, spesso incontrano difficoltà a concepire l’idea che lo stesso documento, e non una sua copia, possa trovarsi in fascicoli o archivi diversi.

Nell’attuale fase transitoria, peraltro, è naturale che siano presenti sia archivi tradizionali che archivi digitali, con la conseguenza di avere parte dei documenti (quelli cartacei) archiviati secondo logiche usuali e parte (quelli elettronici) classificati con logiche multiple per rispondere alle distinte esigenze delle diverse classi di utenti.

L’esperienza dimostra che la transizione dal cartaceo al digitale non è un percorso lineare, né può realizzarsi in tempi brevi. Al contrario, l’informaticizzazione dei processi può dare luogo, simultaneamente, a stadi di avanzamento eterogenei, che vanno gestiti ciascuno in maniera diversa.

Ad esempio, un parte consistente degli scambi documentali gestita dagli uffici territoriali della RGS riguarda i provvedimenti giuridici relativi ai docenti degli istituti scolastici, che pervengono - sottoscritti in formato digitale - tramite posta elettronica certificata.

Al momento della ricezione, la componente di gestione documentale integrata nell’applicazione di protocollo informatico crea automaticamente dei fascicoli elettronici intestati a ciascuna persona fisica (identificata tramite il codice fiscale). Tale soluzione sta garantendo la piena rintracciabilità dei documenti e consente una gestione totalmente digitale di tutti gli atti connessi al flusso.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, gli scambi documentali tra la RGS e i suoi interlocutori avvengono attraverso supporti cartacei, in quanto solitamente le altre amministrazioni ed istituzioni pubbliche e private non dispongono di sistemi informatici di gestione documentale.

In tali circostanze, la RGS ha scelto di adottare un metodo di riconciliazione tra il classico fascicolo cartaceo e quello elettronico generato dall’applicazione di *Workflow Management*. In concreto, la soluzione comporta la marcatura dei documenti cartacei con un codice a barre e la loro successiva scansione, classificazione e inserimento nel fascicolo elettronico. Il legame con il fascicolo cartaceo, nel quale sarà archiviata e custodita la documentazione fisica, è assicurato attraverso la marcatura col codice a barre.

In altri casi ancora, poiché alcuni documenti vengono prodotti nativamente in formato elettronico ma dovranno essere successivamente sottoscritti con firma autografa, essi sono riprodotti in formato cartaceo e, una volta sottoscritti, riacquisiti in elettronico (è il caso, ad esempio, dei pareri preventivi espressi sui provvedimenti legislativi in via di emanazione).

In sintesi, al momento si rende necessario gestire tre distinte situazioni:

- documentazione completamente dematerializzata: è il caso dei documenti che vengono generati e gestiti in formato digitale na-

tivo. In circostanze simili, è importante individuare un criterio unico di catalogazione al fine di garantirne la piena rintracciabilità e consentire una gestione totalmente digitale degli atti;

- documentazione ibrida: è l'ipotesi di fascicoli composti sia da documenti prodotti su supporto cartaceo che da documenti digitali. In questo caso, la soluzione adottata per garantirne la reperibilità può essere quella di marcare i documenti e i fascicoli cartacei con una codifica biunivoca che verrà utilizzata dall'applicazione per allacciarli ai documenti digitali collegati;
- documentazione prodotta integralmente su supporto cartaceo: in questa circostanza (che si riferisce per lo più a documenti prodotti prima dell'entrata in esercizio delle applicazioni di gestione documentale) il problema che sussiste è quello di decidere, sulla base della valutazione del rapporto costi/benefici, se continuare a mantenere questi documenti in formato cartaceo, oppure procedere alla scansione degli stessi (o almeno a parte di essi), garantendo, se necessario, la reperibilità degli originali.

Le soluzioni adottate sono state realizzate, ovviamente, grazie ai mezzi offerti dalla tecnologia ma va sottolineato che questa da sola non può garantire l'integrità delle informazioni e dei documenti. Per questo, è indispensabile coinvolgere nelle attività di cui trattasi le persone responsabili dei diversi procedimenti amministrativi, al fine di individuare le prassi e le modalità più idonee per interagire al meglio con i sistemi informatici adottati.

4. Conclusioni

L'esperienza sviluppata porta sostanzialmente a fare due considerazioni.

La prima è che a poco serve l'eliminazione della carta se i processi rimangono gli stessi. La digitalizzazione della PA deve rappresentare l'occasione per valutare l'attuale adeguatezza dei comportamenti organizzativi e se del caso cambiarli. In questo senso, chi è responsabile

dell'implementazione delle soluzioni informatiche deve costantemente chiedersi cosa realmente serve a raggiungere il risultato e con quali azioni sostenere il cambiamento. In caso contrario si rischia che a grandi sforzi non corrispondano grandi risultati.

La seconda è che condividere le esperienze è fondamentale. In questo momento ciascuna Amministrazione si muove in questa materia generalmente senza sapere se nelle iniziative che sta portando avanti ci sia un solco già tracciato da altri e di cui poter fare tesoro. RGS è riuscita a raggiungere alcuni risultati sia all'interno della propria struttura che nei confronti delle Amministrazioni, solo mettendo a fattor comune la conoscenza maturata nei diversi ambiti.

Molto c'è ancora da fare ed ovviamente non è un percorso facile. Per la pubblica Amministrazione sicuramente è più difficile che nel privato per i vincoli di vario genere cui deve attenersi.

Ciò nondimeno chi opera in questo campo ha la piena consapevolezza di quanto l'informatizzazione della PA rappresenti non solo una responsabilità ma anche una imperdibile opportunità per ammodernare il Paese e per rendere i servizi offerti dalle istituzioni pubbliche più rispondenti alle esigenze di cittadini ed imprese.

Rossana Ugenti

Fascicolo Sanitario Elettronico: contesto normativo e stato dell'arte

Rossana Ugenti

Avvocato, ha iniziato la carriera direttiva amministrativa nel 1987 presso il Ministero della salute, dove ha ricoperto diverse posizioni organizzative con responsabilità crescente fino ad essere nominata, nel marzo 2008, Direttore Generale del Sistema Informativo del Ministero della salute. È membro di numerosi gruppi e comitati di rilievo istituzionale, autrice di numerose pubblicazioni, nonché relatrice in vari convegni di livello nazionale ed internazionale in materia di sanità in rete.

Sommario

La realizzazione del FSE sta ad oggi procedendo con velocità differenti sul territorio nazionale, con un nucleo ristretto di regioni che presenta un ottimo livello di maturazione dei propri sistemi informativi, a fronte di altre che si trovano in una situazione molto meno favorevole. Si è posta quindi la necessità di supportare la realizzazione di una cornice normativa unitaria, necessaria alla definizione di un modello di riferimento nazionale per il FSE.

1. Premessa

La gestione ed il controllo della salute dei cittadini sono basati sull'utilizzo, sulla trasmissione e sul confronto di una grande mole di dati, informazioni e conoscenze spesso eterogenee. Nel corso degli ultimi anni, anche a seguito dei continui progressi registrati nel campo della strumentazione diagnostica, la necessità di scambiare dati è aumentata vertiginosamente, sia all'interno della struttura sanitaria (fra i diversi soggetti di cura e tra unità operative specializzate), sia tra strutture geograficamente distanti. Non è da stupirsi pertanto che il tema della sanità in rete – o eHealth – sia da tempo al centro di numerose azioni a tutti i livelli: europeo, nazionale, regionale e locale, finalizzate alla sua

diffusione quale strumento abituale per operatori, pazienti e cittadini per il miglioramento della qualità dell'assistenza e della produttività del settore sanitario, oltre che per le positive ricadute in termini di sostenibilità dei sistemi sanitari nel loro complesso.

A tali fini, nell'ambito della cornice strategica rappresentata dal Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), il Ministero si è fatto promotore di molteplici interventi volti allo sviluppo dell'eHealth. Tali interventi si collocano in prima istanza lungo le seguenti linee prioritarie: Fascicolo Sanitario Elettronico, finalizzato a raccogliere e trasmettere dati clinici e informazioni sociosanitarie del cittadino attraverso i diversi servizi di assistenza; Sistemi di Centro Unico di Prenotazione, ovvero diffusione di sistemi sovra-regionali per la prenotazione delle prestazioni sanitarie e la diminuzione dei tempi di attesa; Telemedicina; Certificati medici telematici; Dematerializzazione della documentazione sanitaria.

Il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), in particolare, si pone l'obiettivo di fornire al clinico una visione globale e unificata dello stato di salute del singolo cittadino; esso costituisce il punto di aggregazione che permette la raccolta e la condivisione fra gli operatori abilitati delle informazioni e dei documenti clinici afferenti al cittadino e che si riferiscono all'intero corso di vita del singolo paziente stesso. Poiché i dati contenuti nel Fascicolo Sanitario Elettronico sono personali del cittadino, l'FSE prevede strumenti che consentano a quest'ultimo di consultare, integrare ed eventualmente oscurare porzioni di essi. La realizzazione di un'infrastruttura di rete rappresenta un prerequisito alla realizzazione del FSE che, contenendo o referenziando informazioni sanitarie personali e perciò sensibili, pone al contempo problemi di sicurezza dell'informazione e necessità di tutela dei dati. Nel nostro Paese, il Fascicolo Sanitario Elettronico non risulta essere disciplinato da norme aventi carattere unitario, sebbene ad oggi siano chiaramente definiti presupposti normativi di carattere generale e diverse Regioni si siano attivate per istituire sistemi di FSE. Si rende perciò necessario, in sintonia anche con l'esigenza più volte manifestata dal Garante

per la protezione dei dati personali, un intervento normativo di rango primario, che dia un assetto unitario e coerente a livello nazionale in materia di Fascicolo Sanitario Elettronico.

2. Fondamenti normativi di livello nazionale a supporto della realizzazione del FSE

Il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) costituisce una garanzia per la tutela della salute dei cittadini e lo strumento atto a garantire omogeneità di assistenza sanitaria a tutti i cittadini, a prescindere dal tipo di organizzazione sanitaria preposta, nel rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), citati per la prima volta nel decreto legislativo n. 502 del 1992.

Con i LEA si intendeva, nello spirito originale del legislatore, dare luogo ad un riferimento nazionale ed omogeneo per l'offerta di servizi sanitari in termini quantitativi e qualitativi, in relazione a predeterminate risorse.

L'obiettivo di garantire la continuità assistenziale e la qualità della cure e dell'assistenza, a garanzia della tutela della salute dei cittadini, viene declinato ai diversi livelli del SSN in coerenza con la vigente ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali:

- il livello nazionale ha competenze nel definire il quadro giuridico, operativo e finanziario entro cui deve svolgersi l'attività di tutela della salute, in modo da garantire i principi istituzionali di "uguaglianza di trattamento dei cittadini" e di "diritto alla salute". Lo Stato, in accordo con le Regioni, procede alla definizione dei LEA, all'attivazione di sistemi di monitoraggio e all'individuazione delle risorse necessarie atte a realizzare e garantire attività e prestazioni che contribuiscono alla tutela della salute, nonché alla definizione di linee guida volte ad assicurare uniformità nell'erogazione dei servizi;
- il livello regionale ha competenze nel governo della "complessiva struttura di offerta" su un'area (quella regionale) giudicata

significativa ai fini sia del controllo delle relazioni domanda-offerta, sia dei più rilevanti comportamenti influenzabili dalla localizzazione fisica delle strutture sanitarie. Pertanto, ai fini dell'erogazione e del mantenimento dei LEA, è fondamentale il ruolo della programmazione regionale, accanto alla esplicita definizione e monitoraggio degli stessi da parte dello Stato. Inoltre le Regioni, con l'accordo dell'8 agosto 2001, si sono impegnate a far fronte, con proprie risorse finanziarie, all'erogazione di ulteriori prestazioni non comprese nei LEA;

- il livello locale ha competenze amministrative riguardanti la gestione dei servizi, cioè la combinazione dei fattori produttivi per svolgere le attività da cui ottenere prestazioni e servizi di tutela della salute.

La garanzia della continuità e della qualità delle cure e dell'assistenza, a tutela della salute dei cittadini, necessita, al fine di adottare in tempi utili gli opportuni provvedimenti, di una costante attività di valutazione dello stato di salute della popolazione, nonché di un costante monitoraggio dell'efficacia dei trattamenti sanitari e della qualità di assistenza nonché dei fattori di rischio per la salute.

Nell'ambito del SSN, il Ministero della salute ha il ruolo di garante del diritto alla salute dei cittadini e del rispetto dei LEA su tutto il territorio nazionale: è quindi necessario che disponga, nell'ambito del NSIS, quale strumento di riferimento nazionale per il governo del SSN ed il monitoraggio dei LEA, dei contenuti informativi relativi alle prestazioni sanitarie erogate al cittadino nei diversi ambiti assistenziali, su tutto il territorio nazionale. Similmente, all'interno del proprio territorio, ogni Regione ha bisogno delle informazioni necessarie per garantire il governo del proprio Servizio Sanitario Regionale.

Ai diversi livelli di governo, ovvero locale, regionale e centrale, l'implementazione e la diffusione di un Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), attraverso la progressiva integrazione delle informazioni prodotte dai vari attori della filiera della salute in relazione alla gestione

degli assistiti e alle prestazioni erogate, permetterebbe di soddisfare compiutamente tali esigenze. A livello nazionale il NSIS, mediante la realizzazione di un Sistema di Integrazione delle Informazioni Sanitarie Individuali, si pone l'obiettivo di definire il modello di riferimento di FSE, che sia di supporto anche alla comprensione dei fenomeni sanitari, ricomprendendo altresì informazioni sanitarie e socio-sanitarie relative al cittadino. In particolare, il Sistema di Integrazione delle Informazioni Sanitarie Individuali è finalizzato a raccogliere progressivamente la pluralità di informazioni correlate agli eventi che caratterizzano i contatti del singolo individuo con i diversi nodi della rete di offerta del SSN e ad implementare, progressivamente nel tempo, il Fascicolo Sanitario Elettronico, nel pieno rispetto delle normative vigenti in materia di privacy e dei regolamenti in essere per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari. A tali fini, in coerenza con il disegno strategico del NSIS, che prevede la continua attivazione di nuovi contenuti informativi con i quali accrescere il patrimonio informativo disponibile nell'ambito del suddetto Sistema, sono state avviate varie iniziative progettuali per finalità di analisi e comprensione dei fenomeni sanitari in numerosi *setting* assistenziali.

Il FSE, oltre a perseguire *finalità di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione* (finalità previste dal Garante Privacy), diviene anche strumento essenziale a supporto della programmazione, gestione, controllo e valutazione dell'assistenza sanitaria, nonché strumento di supporto a studi e ricerche scientifiche in campo medico, biomedico ed epidemiologico.

A tali fini, già da tempo il Ministero della salute e le Regioni si sono impegnati per l'implementazione, nell'ambito del NSIS, e con particolare riferimento al Sistema di Integrazione delle Informazioni Sanitarie Individuali, di sistemi che integrino le diverse informazioni sanitarie, che comprendano progressivamente tutti i flussi di dati indispensabili e pertinenti, derivanti dalle interazioni dei cittadini con il Servizio Sanitario Nazionale, in conformità alla normativa vigente.

In particolare si ricorda che:

- con il d.lgs 31 marzo 1998, n.112: “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n.59”, viene definito che “attengono alla tutela della salute umana le funzioni ed i compiti rivolti alla promozione, prevenzione, mantenimento e recupero della salute fisica e psichica della popolazione”, restando in capo allo Stato, tra gli altri, i seguenti compiti e funzioni:
 - a) “l’adozione, d’intesa con la Conferenza unificata, del Piano Sanitario Nazionale, l’adozione dei piani di settore aventi rilievo ed applicazione nazionali, nonché il riparto delle relative risorse alle Regioni, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni;
 - b) le funzioni e i compiti amministrativi concernenti la gestione del Sistema Informativo Sanitario (SIS) per quanto concerne le competenze statali, nonché il coordinamento dei Sistemi informativi regionali, in connessione con gli osservatori regionali, con altri organismi pubblici e privati;
 - c) le attività di informazione, quali ad esempio la raccolta e lo scambio di informazioni ai fini del collegamento con l’organizzazione mondiale della sanità, le altre organizzazioni internazionali e gli organismi comunitari;
 - d) l’analisi statistica e la diffusione dei dati”;
- con il d.lgs 18 febbraio 2000, n 56: “*Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell’articolo 10 della legge del 13 maggio 1999, n.133*”, viene previsto che il Ministro della salute definisca, con uno o più decreti, un sistema di garanzia del raggiungimento in ciascuna Regione degli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal SSN;
- con la legge 23 dicembre 2000, n. 388: “*Disposizioni per la for-*

mazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)” all’art. 87 (Monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche e ospedaliere) si dispone che “Nel quadro delle competenze di governo della spesa da parte del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di garanzia verso il cittadino di appropriatezza ed efficacia delle prestazioni di cura da parte del Ministero della Sanità, e nel rispetto dei compiti attribuiti alle regioni in materia sanitaria, al fine di migliorare il monitoraggio della spesa sanitaria nelle sue componenti farmaceutica, diagnostica e specialistica, e di semplificare le transazioni tra il cittadino, gli operatori e le istituzioni preposte, è introdotta la gestione informatizzata delle prescrizioni relative alle prestazioni farmaceutiche, diagnostiche, specialistiche e ospedaliere, erogate da soggetti pubblici e privati accreditati”;

- con l’accordo Quadro della Conferenza Stato-Regioni del 22 febbraio 2001, relativo al piano d’azione coordinato per lo sviluppo del Nuovo Sistema Informativo Sanitario Nazionale (NSIS) all’art. 2 viene previsto che: “Il Ministero e le Regioni concordano che il Nuovo Sistema Informativo Sanitario debba permettere, ad ogni livello organizzativo del servizio sanitario e secondo un disegno coerente, il conseguimento di obiettivi di monitoraggio dello stato di salute della popolazione, il monitoraggio dell’efficacia/efficienza del sistema sanitario, il monitoraggio dell’appropriatezza dell’ erogazione delle prestazioni in rapporto alla domanda della salute ed il monitoraggio della spesa sanitaria”, prevedendo, altresì, all’art. 4, “l’attivazione di una Cabina di Regia al fine di garantire una visione strategica ed unitaria” relativamente all’attivazione ed allo sviluppo del NSIS;
- con la legge 16 novembre 2001, n. 405: “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, recante interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*”, all’art.

2 viene disposto che:

- “le Regioni adottano le necessarie iniziative per attivare, nel proprio territorio, il monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere assicurando la tempestiva disponibilità delle informazioni, anche per via telematica, ai Ministeri della salute e dell'Economia e delle Finanze, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali;
 - le Regioni garantiscono la standardizzazione dei dati e l'interoperabilità delle soluzioni tecnologiche adottate con quelle che verranno definite nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Nazionale del Ministero della salute;
 - le Regioni determinano le modalità e gli strumenti del monitoraggio”;
- con l'intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni il 23 marzo 2005, viene disposto che per le misure di qualità, efficienza ed appropriatezza del Servizio Sanitario Nazionale ci si avvale del Nuovo Sistema Informativo Sanitario, stabilendo che la definizione ed il continuo adeguamento nel tempo dei contenuti informativi, delle modalità di alimentazione del NSIS nonché la definizione dei flussi informativi finalizzati alla verifica degli standard qualitativi e quantitativi dei Livelli Essenziali di Assistenza, sono affidati alla Cabina di Regia del NSIS e vengono recepiti dal Ministero della salute con propri decreti attuativi;
 - con il Patto per la Salute del 28 settembre 2006, Governo e Regioni hanno ritenuto necessario individuare in modo condiviso le regole e le procedure di verifica e controllo delle attività svolte dalle Regioni per garantire i LEA su tutto il territorio nazionale. In particolare il Patto punta a rafforzare la capacità programmatica e organizzativa delle Regioni, promuovendo azioni incisi-

ve di miglioramento dell'efficienza e dell'appropriatezza delle prestazioni, che consentano di utilizzare le risorse stabilite in modo da accrescere la qualità e l'efficacia dei servizi e assicurare una loro più equilibrata fruizione su tutto il territorio nazionale. Viene rafforzato il sistema di monitoraggio dell'erogazione dei LEA, in un'ottica non solo di verifica ma, quando necessario, anche di supporto, servizio ed affiancamento alle Regioni. Inoltre, Governo e Regioni si impegnano ad affrontare il problema di superare i divari quantitativi e qualitativi tra sistemi sanitari regionali;

- con il Patto per la Salute del 3 dicembre 2009, sono state confermate le funzioni degli organismi di monitoraggio a garanzia dei LEA. A tali fini e con l'obiettivo di verificare l'adeguatezza degli standard di appropriatezza, efficacia ed efficienza, sono state istituite apposite strutture tecniche di monitoraggio, investite anche del compito di affinare ed aggiornare gli strumenti necessari per tali finalità.

Dal quadro normativo delineato emerge l'esigenza di integrare sul cittadino informazioni sanitarie e socio-sanitarie individuali che caratterizzano il suo percorso assistenziale, in considerazione della necessità di disporre di dati: a) atti a perseguire finalità di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione (finalità previste dalle norme vigenti); b) a supporto della programmazione, gestione, controllo e valutazione dell'assistenza sanitaria (finalità attualmente non consentite dalle norme vigenti).

Tuttavia, allo stato attuale il Fascicolo Sanitario Elettronico, nonostante costituisca l'elemento abilitante al perseguimento delle suddette finalità, non è ad oggi disciplinato da specifiche norme di rango primario e/o secondario.

In tal senso, l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, ha emanato, nel mese di luglio 2009, il documento recante “*Linee guida in tema di fascicolo sanitario elettronico*”, nel quale si legge che:

“Le finalità del Fascicolo Sanitario Elettronico (inteso come insieme dei dati sanitari originati da diversi titolari del trattamento operanti più frequentemente, ma non esclusivamente, in un medesimo ambito territoriale) possono essere ricondotte solo esclusivamente a finalità di cura dell’interessato ovvero ad assicurare un miglior processo di cura dello stesso attraverso la ricostruzione di un insieme il più possibile completo della cronistoria degli eventi di rilievo clinico occorsi ad un interessato relativi a distinti interventi medici”.

Il Garante ha inoltre chiarito, nelle medesime Linee Guida, che:

“Resta ferma la possibilità per il personale amministrativo operante all’interno della struttura sanitaria in cui è utilizzato il FSE/ dossier di accedere alle informazioni necessarie per assolvere alle funzioni amministrative cui è preposto”.

Le Linee Guida fissano, quindi, un primo quadro di regole volte a favorire lo sviluppo del FSE nel rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Al fine di supportare la realizzazione della *cornice normativa unitaria* necessaria alla definizione di un modello di riferimento nazionale per il FSE, e nel contempo valorizzare i risultati raggiunti a tutti i livelli del SSN, il Ministero della salute ha istituito un *Tavolo tecnico interistituzionale per il Fascicolo Sanitario Elettronico*, composto da esperti interni ed esterni del Ministero, da rappresentanti delle Regioni e delle Province Autonome (Lombardia, Emilia Romagna e Toscana) designati dalla Commissione Salute della Conferenza delle Regioni, da rappresentanti del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione (DIT e DigitPA). Al Tavolo partecipa anche un rappresentante dell’Autorità Garante per la protezione dei dati personali in qualità di osservatore.

Il Tavolo si è prioritariamente focalizzato sulla predisposizione di una proposta di norma di rango primario che disciplini il FSE a livello

nazionale, e che è stata inserita nel disegno di legge di iniziativa del Ministro della salute recante “Sperimentazione clinica ed altre disposizioni in materia sanitaria”.

In particolare, la suddetta proposta di norma reca la definizione del FSE, individua le finalità per le quali è istituito e rinvia ad un apposito regolamento la disciplina di dettaglio dei contenuti del fascicolo, le garanzie e le misure di sicurezza per il trattamento dei dati personali, le modalità ed i livelli diversificati di accesso al FSE

Nelle more dell’adozione della norma e del relativo regolamento, il Tavolo sta finalizzando la definizione di *linee guida nazionali per la realizzazione di un sistema di Fascicolo Sanitario Elettronico*, che individuano le caratteristiche del FSE e del Patient Summary, gli aspetti infrastrutturali e gli standard tecnologici, i livelli di sicurezza e di protezione dei dati, nel rispetto della normativa vigente in materia di privacy.

3. Stato dell'arte delle iniziative in atto per la realizzazione del FSE

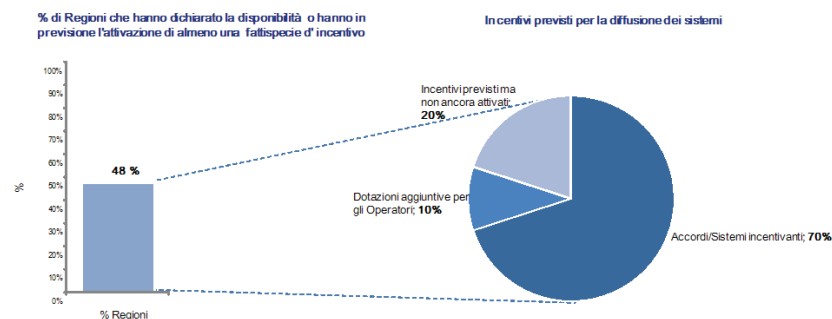
Sulla base di un’apposita ricognizione condotta dal Ministero nel secondo semestre del 2008, avente ad oggetto lo stato dell’arte delle iniziative progettuali di Fascicolo Sanitario Elettronico in corso di realizzazione a livello regionale, è stato possibile disegnare una mappa complessiva dell’intero sistema Paese, grazie alla quale poter individuare gli ambiti maggiormente critici, anche in relazione alle principali componenti applicative e infrastrutturali dei sistemi regionali (anagrafe, prescrizione elettronica, integrazione sistemi ASL/AO, integrazione sistemi operatori sanitari, portale accesso servizi, cooperazione applicativa, componenti infrastrutturali, ecc).

Dalla ricognizione effettuata emerge che, nonostante un apprezzabile dinamismo che si traduce in progetti attivi sostanzialmente in tutte le Regioni, è emersa una situazione fortemente differenziata a livello nazionale non solo in termini di maturità dei sistemi informativi, ma anche in riferimento alle soluzioni applicative adottate, ai modelli

architetture, agli standard semantici, alle modalità di utilizzo dei sistemi stessi.

Scendendo in maggiore dettaglio, si rileva un buon grado di diffusione a livello regionale dei *sistemi di Anagrafe, Cooperazione applicativa, Portale Sanitario e Componenti infrastrutturali*. I dati raccolti mostrano la più elevata disponibilità per *sistemi di anagrafica* (sia assistibili che operatori) presenti in 14 Regioni e per le *componenti di infrastruttura e sicurezza*, presenti in 13 Regioni, seguiti dalla presenza di *portali regionali* per l'accesso ai servizi (sia per cittadini che per operatori) presenti in 11 Regioni, e dalla disponibilità di infrastrutture di *cooperazione applicativa* disponibili, alla data della rilevazione, in 10 Regioni.

Circa la tipologia di soluzioni software adottate si rileva la prevalenza di prodotti sviluppati *ad hoc*. Le informazioni fornite in merito al grado di diffusione mostrano maggiori carenze per i *Sistemi di Prescrizione Elettronica e di Fascicolo Sanitario Elettronico*. I primi risultano essere pienamente attivi in 8 Regioni, in corso di realizzazione in 9 Regioni e di prossima attivazione in 3 Regioni. Con riferimento ai sistemi FSE, ben 14 Regioni dichiarano progetti in corso in tale ambito ed altre 4 Regioni ne dichiarano la prossima attivazione.



Forme di incentivazione a supporto del cambiamento culturale ed organizzativo

In merito alle delibere emesse a livello regionale in *materia di privacy*, buona parte delle Regioni presenta iniziative attive o in corso di attivazione. Dalla ricognizione effettuata emerge che sono state ad oggi adottate, o sono in corso di emanazione, pertinenti delibere per i *Sistemi di Anagrafe* in 16 Regioni, per i sistemi di *Prescrizione Elettronica* in 14 Regioni, per il FSE in 13 Regioni.

Relativamente alle *tipologie* di Fascicolo Sanitario Elettronico adottato, si osserva una prevalenza per *modelli di tipo federato*. In particolare, il modello federato è ad oggi adottato o comunque previsto in 11 Regioni, mentre il *modello centralizzato* è ad oggi adottato, o comunque previsto, in 5 Regioni.

La tipologia di *patient summary* prevalente è di tipo *interno* al Fascicolo Sanitario Elettronico. In alternativa, la scelta di un *patient summary di tipo esterno* risulta unicamente in 2 Regioni. Esiste una terza fattispecie non trascurabile, ovvero quella in cui il *patient summary viene creato dal Medico di Medicina Generale (MMG)/Pediatra di Libera Scelta (PLS)* a partire dai dati individuali gestiti nel proprio applicativo, come risulta dalle informazioni raccolte in 4 Regioni.

Con riferimento alle *tipologie di strutture sanitarie che alimentano il FSE*, risultano essere prevalenti le Aziende Ospedaliere (AO) e i presidi ospedalieri. Si rileva infatti una copertura, da parte delle Regioni, del 43% per l'invio di dati da parte delle Aziende Sanitarie (ASL), del 62% per l'invio di dati da parte delle AO e dei presidi ospedalieri e del 19% per l'invio di dati da parte degli ambulatori territoriali.

In merito alle *tipologie di operatori sanitari* che si avvalgono del FSE, emerge una copertura, nelle diverse Regioni, che varia dal 71% per quanto riguarda l'utilizzo del FSE da parte di MMG/PLS, al 5% per l'utilizzo del FSE da parte dei Farmacisti, con Medici SSN ed Infermieri che si collocano in una posizione intermedia, rispettivamente, nel 67% e 29% delle Regioni.

Per quanto concerne le *tipologie di prestazioni sanitarie* che vengono

gestite mediante il FSE nelle diverse Regioni, si rileva una percentuale del 52% per le prestazioni specialistiche ed ospedaliere, un 33% per le prestazioni farmaceutiche, fino al 24% per le prestazioni di pronto soccorso.

Con riferimento ai *contenuti informativi gestiti dal FSE*, solamente il 43% delle Regioni dichiara di gestire almeno una parte dei propri contenuti informativi sanitari nell'ambito del FSE. Si rileva in particolare una prevalenza dei seguenti contenuti informativi: prescrizioni, prestazioni, referti, lettere di dimissione, area emergenza-urgenza, patologie e cronicità. Risulta invece molto ridotta la gestione di contenuti informativi relativi a vaccinazioni e certificati.

Riguardo alle *modalità di utilizzo* del FSE da parte degli *operatori sanitari*, risultano maggiormente ricorrenti la consultazione della storia clinica del paziente e l'utilizzo dello stesso come supporto ai processi di cura (10 Regioni). Meno diffusa la finalità di utilizzo del FSE a supporto dei percorsi diagnostico-terapeutici (6 Regioni).

4. Conclusioni

La realizzazione dei sistemi informativi regionali, con particolare riferimento al FSE, sta ad oggi procedendo con velocità differenti sul territorio. Si rileva, infatti, che un nucleo ristretto di Regioni presenta un ottimo livello di maturazione dei propri sistemi informativi regionali, a fronte di altre che si trovano in una situazione molto meno favorevole.

Ne deriva un quadro a livello nazionale fortemente differenziato, sia in termini di maturazione dei sistemi informativi regionali, che in termini di soluzioni applicative adottate. Questo è naturale conseguenza delle modalità di applicazione dell'innovazione tecnologica in diversi contesti regionali/provinciali, con differenti modelli organizzativi implementati a livello di SSR, oltre che frutto di una differenziata capacità di investimento nei diversi territori. Inoltre, la forte differenziazione riscontrata è espressione di diverse modalità di governo dell'innova-

zione, della differente modalità di interpretazione ed utilizzo dell'IT nell'ambito dei SSR, delle priorità di attuazione conseguentemente individuate – spesso in modo autoreferenziale – in ciascun contesto regionale/provinciale.

Diviene quindi necessità inderogabile attuare uno sforzo congiunto, volto a definire utili indirizzi a supporto dell'armonizzazione dei sistemi informativi regionali, nell'ambito di un framework che individui, nel Nuovo Sistema Informativo Nazionale, la cornice di riferimento a livello nazionale. È inoltre fondamentale rendere disponibili linee evolutive comuni, attraverso le quali stabilire caratteristiche minime ed uniformi da garantire in modo omogeneo sul territorio nazionale da parte dei sistemi informativi regionali. Proprio in tale direzione si muovono le linee guida nazionali per la realizzazione di un sistema di Fascicolo Sanitario Elettronico, oggi in corso di finalizzazione da parte del già menzionato Tavolo tecnico interistituzionale per il Fascicolo Sanitario Elettronico. Tali linee guida, una volta completate, saranno condivise con le Regioni ed oggetto d'Intesa con la Conferenza Stato-Regioni, e costituiranno un efficace supporto per la realizzazione di Sistemi di Fascicolo Sanitario Elettronico che siano in grado di assicurare una concreta interoperabilità semantica a livello nazionale.

La realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico, rappresenta un salto culturale di notevole importanza, in cui l'elemento chiave risiede nel considerarlo non come elemento marginale, finalizzato a gestire e supportare i processi operativi del settore, ma piuttosto come elemento chiave per migliorare la qualità dei servizi, perseguendo al contempo il contenimento dei costi. Accanto al Sistema di FSE è opportuno ricordare quanto sia fondamentale l'implementazione dei sistemi di anagrafica (dei medici e degli assistibili), oltre che l'integrazione e l'interoperabilità tra i sistemi informativi dei diversi attori del SSN. La sinergia di tutte le componenti, infatti, permette di sfruttare le potenzialità della sanità in rete, realizzando un ventaglio di servizi in grado di incidere in maniera significativa sull'efficacia dell'assistenza, in termini di appropriatezza clinica ed organizzativa, oltre che

sull'efficienza dei processi di cura. Ulteriori aspetti importanti da considerare riguardano il rispetto della privacy e la protezione dei dati personali del cittadino a cui si aggiunge, non ultimo, la necessità di accompagnare l'introduzione del FSE con iniziative che supportino la concreta integrazione dello stesso nella pratica clinica, in termini di cambiamento culturale e di evoluzione dell'organizzazione della rete di offerta dei servizi sanitari.

In coerenza con quanto sopra evidenziato, è quindi fondamentale per il nostro Paese proseguire le attività intraprese, volte a favorire una sintesi delle diverse istanze esistenti e promuovere la condivisione di un modello di riferimento nazionale per il FSE, dal punto di vista strategico e normativo, che porti a sistema e faccia tesoro delle migliori progettualità in essere sul territorio e che, contestualmente, contribuisca a creare organicità tra le iniziative progettuali, con minimi impatti sulle stesse.

Fondamentale, a tali fini, la cornice strategica di riferimento rappresentata dal Nuovo Sistema Informativo Sanitario. Il NSIS, attraverso la realizzazione del Sistema di Integrazione delle Informazioni Sanitarie Individuali, si trova in una fase di transizione nella quale, a partire dalla massimizzazione del dato aggregato, sta procedendo nella progressiva raccolta, su base nazionale, di una pluralità di informazioni correlate agli eventi che caratterizzano i contatti del singolo individuo con i diversi nodi della rete di offerta del SSN. Tutto ciò nel pieno rispetto delle normative vigenti in materia di privacy e dei regolamenti in essere per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari.

Andrea Venturato

Caratteristiche di una soluzione ECM per la gestione del fascicolo elettronico

Andrea Venturato

Laureato in Ingegneria Elettronica presso l'Università degli Studi di Padova, da oltre 10 anni si occupa dello sviluppo di soluzioni innovative legate alla comunicazione digitale, alla dematerializzazione della documentazione amministrativa ed al reengineering dei processi in ambito pubblico e privato. Attualmente riveste il ruolo di Business Unit Manager per il mercato della Pubblica Amministrazione presso Siav Spa.

Sommario

La relazione analizza le principali caratteristiche funzionali e tecnologiche che una piattaforma di Enterprise Content Management (ECM) deve possedere per consentire una corretta gestione del fascicolo elettronico.

In particolare vengono affrontati nel dettaglio alcuni aspetti peculiari del mondo della Pubblica Amministrazione (PA) come il processo di integrazione con il sistema di protocollo informatico e la procedura di conservazione sostitutiva.

1. La tecnologia ECM per la gestione di documenti informatici

La gestione dei contenuti è uno degli argomenti più caldi che oggi la PA si trova a dover affrontare nel passaggio dal mondo della carta a quello del digitale.

Le tecnologie di Enterprise Content Management (ECM), che già da parecchi anni hanno un ruolo strategico negli sviluppi ICT delle aziende private, trovano oggi terreno fertile anche nella PA in quanto la recente evoluzione normativa sta favorendo sempre più l'uso di tecnologie informatiche come la firma digitale, per la produzione

di documenti informatici a valore legale, e la Posta Elettronica Certificata (PEC), per l'invio sicuro degli stessi.

Protocollo Informatico, Gestione Elettronica Documentale, Gestione dei Procedimenti Amministrativi, Conservazione Sostitutiva e Portale per i Servizi al Cittadino sono gli strumenti basilari con cui oggi ogni PA si deve confrontare e, guarda caso, rappresentano, con altre denominazioni, gli ambiti applicativi delle tecnologie ECM.

La presenza sul mercato di numerose piattaforme ECM, le più importanti delle quali di origine anglosassone, ha portato negli ultimi anni alla nascita di numerose soluzioni adattate al mondo della Pubblica Amministrazione italiana che, forte di una tradizione secolare nella gestione degli archivi documentali, necessita di una gestione particolarmente "evoluta" e sofisticata dei documenti e dei fascicoli.

Una piattaforma ECM per la gestione del fascicolo elettronico nella PA deve possedere una struttura modulare che consenta di affrontare tutti gli aspetti, normativi e procedurali, legati al ciclo di vita del documento all'interno dell'archivio digitale.

A tale scopo si possono quindi identificare tre moduli principali che devono consentire una corretta gestione delle seguenti fasi:

- **ALIMENTAZIONE**

Il sistema deve essere in grado di gestire differenti canali di comunicazione in ingresso ed uscita consentendo per ogni canale una pre-elaborazione automatica del documento, allo scopo di ottenere un formato omogeneo e ove possibile l'estrazione automatica dei metadati (conversione di formato e classificazione);

- **ARCHIVIAZIONE E GESTIONE**

Il sistema deve essere in grado di gestire il processo di archiviazione dei documenti elettronici definendo l'organizzazione

dell'archivio corrente (piano di classificazione, fascicolazione archivistica, repertori,...) e la gestione dei flussi integrati all'interno dell'ente;

- **CONSERVAZIONE A LUNGO TERMINE**

Il sistema deve essere in grado di gestire il processo di conservazione a lungo termine dei documenti elettronici definendo l'organizzazione dell'archivio di deposito e storico.

A completamento delle funzionalità previste dai moduli principali si possono inoltre identificare due moduli di supporto aggiuntivi necessari per una corretta gestione degli aspetti legati a:

- **COOPERAZIONE APPLICATIVA**

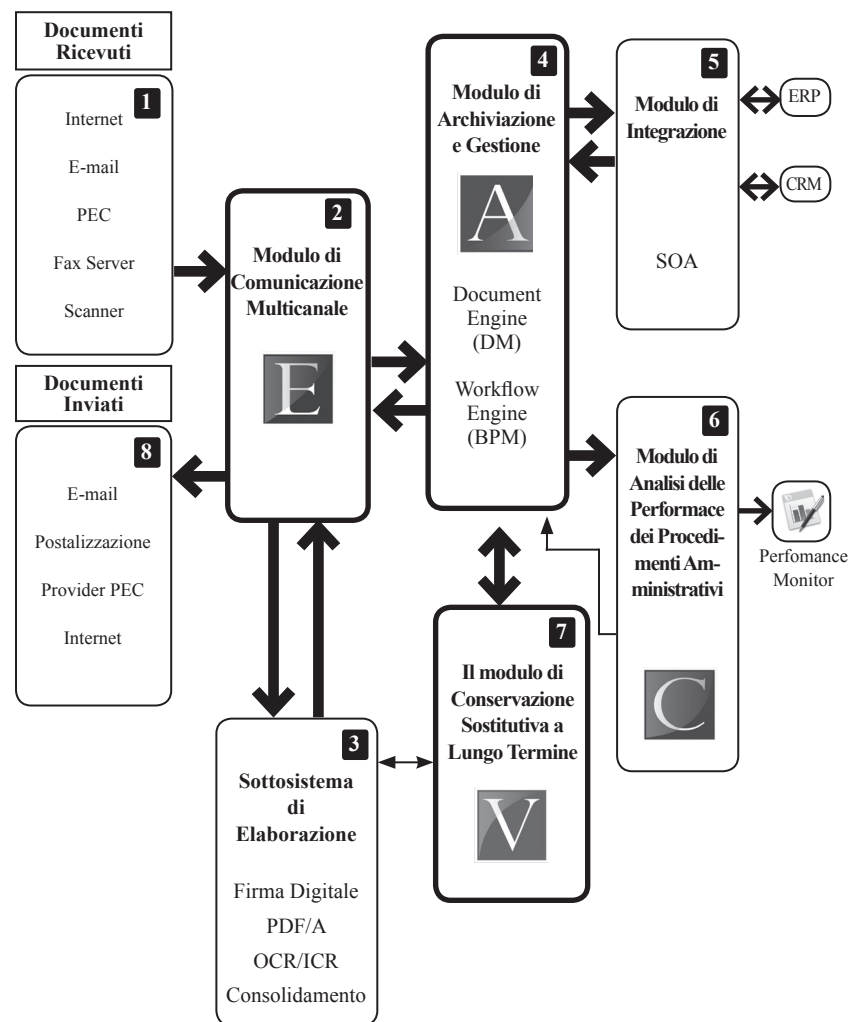
Il sistema deve essere in grado di garantire un elevato livello di interrelazione con i sistemi informativi dell'ente, abilitando mediante una struttura aperta meccanismi di integrazione standard (SOA), facilmente implementabili;

- **MISURAZIONE DELLE PERFORMANCE**

Il sistema deve essere in grado di gestire la misurazione delle performance dei processi amministrativi sia collaborativi che procedurali consentendo, in modo semplice, la costruzione di cruscotti direzionali per le funzioni dirigenziali.

Nello schema funzionale di pag. 128 sono rappresentate le interrelazioni esistenti tra i moduli in precedenza identificati allo scopo di aiutare il lettore nella comprensione dei flussi documentali di ingresso e di uscita.

Nel seguito del capitolo verranno descritti nel dettaglio i singoli moduli evidenziando le principali caratteristiche funzionali e le possibili criticità legate alla gestione dei fascicoli elettronici in ambito archivistico.



Schema della piattaforma ECM per la gestione del fascicolo elettronico

2. Il Modulo di Comunicazione Multicanale (MCM)

Una moderna PA deve oggi essere in grado di sfruttare in modo semplice i nuovi mezzi di comunicazione telematici che la tecnologia mette a disposizione.

In particolare l'uso delle comunicazioni elettroniche certificate (PEC e PostaCertificat@) pone le amministrazioni di fronte al problema di dover gestire un nuovo canale di comunicazione diverso da quello cartaceo tradizionale che fino ad oggi si sono trovate a gestire.

In verità già da molti anni esistono canali alternativi all'invio della documentazione in formato cartaceo come il fax e l'email, ma all'interno delle amministrazioni pubbliche i documenti provenienti da questi canali sono stati di norma stampati ed hanno seguito il processo di archiviazione cartaceo tradizionale.

La differenza oggi sta nel fatto che le comunicazioni elettroniche certificate devono essere conservate in formato digitale e non possono essere stampate in quanto alcuni attributi rilevanti ai fini di legge (firma digitale) sono presenti solo sul documento elettronico e non possono essere riprodotti su carta mediante la stampa del documento stesso.

Questa caratteristica delle comunicazioni elettroniche certificate pone le amministrazioni di fronte ad una nuova sfida: gestire i documenti che provengono dai vari canali di comunicazione, ivi compreso quello cartaceo, in forma completamente digitale automatizzando il più possibile le operazioni di ricezione e protocollazione degli stessi.

In particolare se identifichiamo le sorgenti documentali oggi maggiormente utilizzate, queste devono essere gestite dal modulo di comunicazione multicanale nel seguente modo:

- **comunicazioni cartacee:** i documenti cartacei devono poter essere convertiti in riproduzioni informatiche mediante l'utilizzo di dispositivi di digitalizzazione (scanner) controllati dal MCM operando in modalità di acquisizione massiva con la tecnica del barcode. Il processo prevede che sui singoli documenti da de-

materializzare venga apposta un'etichetta con un codice a barre (barcode) identificativo univoco (solo sul frontespizio della prima pagina) e che successivamente tali documenti vengano lavorati a "corpo" inserendoli nel sistema di alimentazione dello scanner. Il MCM controllando l'attività dello scanner consente la generazione di un documento digitale per ogni documento cartaceo, associando allo stesso il codice identificativo univoco presente sul barcode ed attivando il processo gestionale. Nel caso di invio di documenti in formato cartaceo il MCM deve poter gestire le operazioni di invio dei documenti elettronici a specifici operatori di postalizzazione in grado di procedere alla stampa di una copia "conforme" (documenti con firma digitale) con timbro digitale¹ e al successivo invio come lettera o raccomandata gestendone la tracciatura;

- **comunicazioni elettroniche certificate e non:** le caselle di PEC, PostaCertificat@ ed email associate all'Amministrazione devono poter essere gestite in modo automatico dal MCM che con intervallo temporale prefissato si collega ad ogni casella, verificando se sono presenti nuovi messaggi, gestendo l'attività di ricezione degli stessi e attivando il processo di gestionale. Allo stesso modo deve essere possibile inviare tramite il MCM le comunicazioni elettroniche gestendone in automatico ove necessario la tracciatura e le ricevute di accettazione e consegna che devono essere collegate al messaggio inviato;

¹ Il timbro digitale è una tecnologia utilizzata nell'ambito della Pubblica Amministrazione per consentire di distribuire a distanza certificati cartacei (ad esempio, quelli di tipo anagrafico) validi legalmente. Il certificato realizzato con tale tecnologia, può essere scaricato sotto forma di file e stampato. Una volta stampato, il documento include un codice grafico (normalmente codici a barre bi-dimensionali), che contiene le informazioni relative al documento informatico e alla firma digitale. Il timbro digitale consente di mantenere inalterata, anche nel processo di stampa, la validità legale di un documento informatico firmato digitalmente, dal momento che la versione stampata può essere letta e decodificata tramite uno scanner ed un apposito software di visualizzazione. L'adozione del timbro digitale consente agli enti pubblici di emettere certificazioni via web, con risparmi di tempo per gli utenti (cittadini ed imprese) e di costi per l'ente stesso.

- **comunicazioni fax:** la ricezione/invio dei fax mediante un sistema server fax deve poter essere gestita direttamente dal MCM in formato nativo (tiff/pdf) attivando il corretto processo di gestionale;
- **comunicazioni internet:** le comunicazioni attraverso i portali internet, di norma gestite mediante la compilazione di specifici moduli da parte dei fruitori del servizio, deve essere poter essere gestita dal MCM mediante la creazione di blocchi di informazioni in formato standard XML che verranno poi utilizzati per attivare il corretto processo di gestionale;

In sostanza il MCM è assimilabile a un corriere digitale che si occupa di gestire in modo automatico la ricezione/invio dei documenti sul canale di comunicazione prescelto dall'interlocutore.

I **documenti ricevuti** possono poi essere inviati ad una fase di pre-elaborazione (opzionale) e successivamente consegnati al Modulo di Archiviazione e Gestione (MAG) per l'inserimento all'interno dell'archivio digitale.

I **documenti da trasmettere** provenienti dal MAG possono a loro volta essere inviati ad una fase di pre-elaborazione (opzionale) e successivamente inviati al destinatario mediante il canale di comunicazione prescelto dal destinatario.

Il **sottosistema di elaborazione** è una componente molto importante del MCM in quanto consente di pre-lavorare i documenti digitali prima del loro invio all'archivio digitale (comunicazioni in ingresso) o al destinatario finale (comunicazioni in uscita).

Le elaborazioni che possono essere fatte vanno da alcune semplici conversioni di formato (pdf/a) a complesse estrazioni di metadati basate su algoritmi lettura destrutturata supportate, ove necessario, da tecnologia Optical Character Recognition (OCR).

A titolo esemplificativo vengono riportate alcune delle elaborazioni oggi più comuni nella gestione dei documenti della PA lasciando

eventuali approfondimenti al lettore:

- Conversione di formato
- Firma digitale massiva
- Classificazione dei documenti per tipologia (estrazione di un indice di classificazione)
- Identificazione automatica dei metadati necessari per l'inserimento nell'archivio digitale

3. Il Modulo di Archiviazione e Gestione (MAG)

Il Modulo di Archiviazione e Gestione rappresenta il cuore di una piattaforma per la gestione del fascicolo elettronico in quanto è la componente in grado di gestire sia il processo di alimentazione ed organizzazione dell'archivio digitale (piano di classificazione, fascicolazione archivistica, repertori,...) sia la gestione dei flussi digitali di documenti e fascicoli all'interno dell'amministrazione.

Appare evidente da quanto visto nei paragrafi precedenti che un archivio digitale è ben altra cosa rispetto ad una semplice raccolta o collezione di documenti, che possono essere ricercati mediante metadati di indicizzazione, in quanto la struttura dell'archivio deve soddisfare precise regole di costruzione (vincolo archivistico) e quindi il MAG deve poter gestire strutture dati anche complesse in grado di essere parametrizzate sulla base delle esigenze archivistiche dell'amministrazione.

Una delle fasi più importanti nella progettazione di un archivio digitale è appunto quella di traduzione delle regole di costruzione dello stesso in parametri di configurazione del MAG e a tale scopo è fondamentale l'intervento della figura dell'**Archivista Informatico**, una figura ibrida in grado di tradurre il linguaggio e le regole e di costruzione dell'archivio in parametrizzazioni tecniche per il MAG.

Ovviamente non è sufficiente la sola definizione delle regole di costruzione dell'archivio, ma sono altrettanto importanti i processi di

gestione dei documenti e dei fascicoli che vanno affrontati in ottica di **reingegnerizzazione** in modo tale da sfruttare le nuove possibilità offerte dalle tecnologie informatiche, come ad esempio il concetto di scrivania virtuale. Volendo identificare le strutture principali che a tale scopo devono essere previste all'interno del MAG possiamo identificare:

- scheda di gestione del documento con definizione dei metadati (natura e tipologia);
- titolario di classificazione;
- struttura di fascicoli e sottofascicoli elettronici configurabili (camicia archivistica);
- gestore del processo alimentazione ordinata dei fascicoli elettronici;
- repertorio dei fascicoli e dei sottofascicoli;
- motore per la gestione collaborativa dei flussi legati ai fascicoli elettronici;
- motore per la gestione procedurale dei flussi legati ai fascicoli elettronici;
- motore per l'alimentazione dell'archivio di deposito e per la gestione dello scarto.

La strutturazione iniziale dell'archivio digitale riveste un ruolo di fondamentale importanza in quanto getta le fondamenta su cui sarà possibile costruire un progetto solido e duraturo. All'interno del MAG **il sottosistema di Gestione Documentale (DM)** implementa tutte le logiche legate alla corretta definizione e alimentazione dell'archivio e gestisce gli aspetti legati ai flussi dei fascicoli elettronici con una logica di **workflow di tipo collaborativo**. Questo richiede la presenza di strumenti di facile utilizzo che devono poter essere modellati in tempi rapidi per adattarsi alle esigenze organizzative dell'amministrazione.

All'interno del MAG **il sottosistema di workflow (BPM)** gestisce gli

aspetti legati ai flussi dei fascicoli elettronici con una logica di **workflow di tipo procedurale**.

La gestione delle attività legate ai procedimenti amministrativi presenta caratteristiche intrinseche che rendono di norma difficile l'adozione di un approccio procedurale puro (*workflow procedurale*) che necessita, per ogni singolo processo esaminato, di una fase di analisi molto dettagliata (microanalisi).

Un procedimento, in generale, è spesso caratterizzato da una forte componente destrutturata, per cui l'utilizzo di un approccio di tipo collaborativo puro (*workflow collaborativo*), che garantisce elevata flessibilità e semplicità nella fase di implementazione spesso rappresenta l'unica soluzione percorribile, a discapito però dei molti vantaggi legati al modello BPM.

La soluzione ottimale per la gestione dei procedimenti amministrativi prevede oltre ai tradizionali modelli collaborativi (DM) e procedurali (BPM), un nuovo modello "misto" (*procedurale-collaborativo*) in grado di mantenere inalterati i vantaggi del modello BPM evitando molte delle criticità evidenziate in precedenza. L'idea di base consiste nell'affrontare l'analisi di un processo con un approccio di tipo top-down identificando come primo passo le principali macro attività che lo compongono ed i relativi responsabili.

Le macro attività identificate prevedono una gestione basata sulla logica procedurale, mentre per le micro attività presenti all'interno si utilizza un modello definito "bolla collaborativa". Il tutto porta ad un processo semplificato che consente di controllare il flusso delle macro attività garantendo per queste ultime il necessario livello di standardizzazione, tracciabilità, controllo delle tempistiche e misurazione delle performance.

L'analisi di dettaglio e l'implementazione del workflow procedurale risultano necessarie solo per il processo semplificato in quanto all'interno delle "bolle collaborative" il flusso delle micro attività è gestito manual-

mente garantendo solamente la tracciatura delle attività svolte. Nel caso in cui dall'analisi di utilizzo del sistema si ravvisasse la necessità di un maggior livello di controllo, è sempre possibile aumentare il numero di macro attività riducendo di conseguenza la dimensione delle "bolle collaborative".

I principali vantaggi di questo approccio misto procedurale-collaborativo sono i seguenti:

- attività di analisi dei processi molto semplificata;
- tempi di implementazione rapidi e gestibili;
- scarsa sensibilità dei processi alle variazioni organizzative;
- azione di controllo solo dove realmente necessaria ed utile;
- tracciatura di tutte le operazioni svolte (procedurali e collaborative);
- utilizzo di un'unica applicazione software per gestire l'intero processo.

4. Il Modulo di Integrazione (MI)

Il modulo di integrazione nasce con l'esigenza di garantire la necessaria cooperazione applicativa con i sistemi informativi presenti all'interno dell'amministrazione. Nell'ambito dell'informatica, con la locuzione inglese di Service-Oriented Architecture (SOA) si indica generalmente un'architettura software adatta a supportare l'uso di servizi web per garantire l'interoperabilità tra diversi sistemi così da consentire l'utilizzo delle singole applicazioni come componenti del processo di business e soddisfare le richieste degli utenti in modo integrato e trasparente.

Le integrazioni gestite dal MI consentono di norma di gestire in modo automatico l'alimentazione dell'archivio digitale con documenti elettronici provenienti da altri sistemi (protocollazione e fascicolazione). Allo stesso modo il MI gestisce l'accesso controllato (riservatezza

e diritti) e tracciato (log transazioni) all'archivio digitale da parte di sistemi informatici terzi che possono essere sia interni che esterni all'amministrazione.

L'integrazione con un sistema di protocollo informatico è un'operazione di norma tecnicamente molto semplice ma è necessario rispettare un corretto processo che garantisca il collegamento univoco tra registrazione di protocollo e documento digitale.

Tale collegamento tecnicamente è possibile mediante l'utilizzo dell'impronta informatica del documento elettronico, rappresentata da una sequenza univoca di 160 bit (40 caratteri esadecimali) ricavata applicando l'algoritmo SHA-1.

In sostanza al momento della protocollazione di un documento elettronico è necessario che l'impronta dello stesso sia riportata obbligatoriamente tra i dati relativi alla registrazione di protocollo in modo da creare un legame univoco tra il documento (impronta) e la registrazione.

Tale dato dovrà poi essere riportato anche all'interno del registro giornalistico di protocollo che garantisce in modo certo sia la data di registrazione del documento sia la sua non alterazione o manipolazione nel tempo. Tale registro può essere stampato su carta (numerazione continua e vidimazione) o generato in formato elettronico (pdf), sottoscritto con firma digitale del responsabile di protocollo e marcato temporalmente.

L'applicazione di questa procedura per la protocollazione di documenti digitali, in virtù del fatto che la registrazione di protocollo assume il valore di data certa, garantisce la validità legale nel tempo dei documenti informatici (firma digitale) senza l'utilizzo di marcatura temporale².

² DPCM 30 marzo 2009 - Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme digitali e validazione temporale dei documenti informatici - Art.51. Valore della firma digitale nel tempo: "La firma digitale, ancorché sia scaduto, revocato o sospeso il relativo certificato qualificato del sottoscrittore, è valida se alla stessa è associabile un riferimento temporale

5. Il modulo di Conservazione Sostitutiva a Lungo Termine (MCSLT)

Un archivio nasce innanzi tutto quando un soggetto, detto "produttore" (di documentazione), decide di conservare le testimonianze delle proprie operazioni: a questa decisione è legata la convinzione che tali documenti possano tornare ad essere utili in un futuro più o meno vicino e, per questo, se ne evita la distruzione.

Oggi la vita degli archivi, almeno quelli di enti pubblici e quelli privati dichiarati di pubblico interesse, è regolamentata da precise disposizioni di legge ed è tutelata dal Ministero dei Beni Culturali.

La vita di un archivio è stata schematizzata in tre fasi, che corrispondono a:

- l'archivio corrente (per gli affari in corso);
- l'archivio di deposito (per gli affari detti "esauriti");
- l'archivio storico (per i documenti con più di 40 anni di età, conservazione senza limiti di tempo)

La procedura da adottare per la gestione organizzativa di un archivio cartaceo risulta oramai ben consolidata da secoli di tradizione archivistica ma lo stesso non si può dire per gli archivi digitali i quali sono soggetti a potenziali rischi o minacce di tipo tecnologico come l'**esistenza** (il documento digitale diventa non più disponibile, per cui di fatto è distrutto), l'**alterazione** (il documento digitale viene modificato per cui l'informazione non è più fedele all'originale) e la **fruibilità** (il documento digitale esiste ma non è possibile rappresentarlo).

Il Modulo di Conservazione Sostitutiva a Lungo Termine ha il compito di gestire il processo legato al trasferimento dei fascicoli elettronici dall'archivio digitale "corrente" (MAG) a quello di deposito e storico

opponibile ai terzi che colloca la generazione di detta firma digitale in un momento precedente alla sospensione, scadenza o revoca del suddetto certificato".

(MCSLT) riducendo al minimo le operazioni in carico al Responsabile dell'Archivio come lo scarto ed il riversamento sostitutivo³. Tale modulo deve integrare una serie di servizi specifici di monitoraggio dello stato fisico e logico dell'archivio digitale (LifeCycle) che gestiscono, per ogni fascicolo elettronico o singolo documento conservato, una verifica continua ed automatica di caratteristiche come la leggibilità, l'integrità, il valore legale e l'obsolescenza del formato limitando al minimo le operazioni manuali in carico al Responsabile della Conservazione⁴.

6. Il modulo di Analisi delle Performace dei Procedimenti Amministrativi (BPI)

Introdurre nella propria organizzazione modelli di gestione, valutazione e misurazione della performance, mirati alla valorizzazione del merito, all'ottimizzazione della produttività, all'efficienza e alla trasparenza, è diventato un obiettivo strategico della Pubblica Amministrazione, a seguito delle recenti normative in materia (Dlgs.150/09). Il contesto in cui operano le amministrazioni pubbliche sta evolvendo rapidamente da una situazione di sostanziale stabilità ad una situazione estremamente dinamica che richiede di dover rispondere adeguatamente e in maniera tempestiva alle crescenti esigenze da parte delle imprese, dei cittadini ed in generale di tutti gli stakeholder.

Il modulo di Analisi delle Performace dei Procedimenti Amministrativi è un vero e proprio sistema di Business Process Intelligence (BPI) applicato all'analisi delle performance dei procedimenti amministrativi ed ha il compito di misurare il livello di efficienza e di qualità dei servizi erogati dall'amministrazione. Sulla base delle informazioni raccolte in modo automatico dal MAG, legate ai flussi documentali

³ Riversamento sostitutivo: processo che trasferisce uno o più documenti conservati da un supporto ottico di memorizzazione ad un altro, modificando la loro rappresentazione informatica.

⁴ Per approfondimenti si può fare riferimento alla Minigrafia numero 3 "La conservazione della Memoria Digitale"

relativi ai procedimenti amministrativi, deve essere possibile definire specifiche misure e statistiche che consentano di "scovare" le inefficienze organizzative in modo da poter supportare il dirigente pubblico nella misura oggettiva della qualità del servizio offerto.

Il sistema deve consentire altresì la verifica analitica dei miglioramenti ottenuti da variazioni del modello organizzativo, una volta identificati i KPI⁵, ed eventualmente agire come feedback automatico sulla gestione delle risorse disponibili (bilanciamento dinamico del carico di lavoro).

7. Conclusioni

L'importanza che progetti innovativi di "dematerializzazione" vengano sviluppati con successo all'interno di primarie istituzioni dello Stato è fondamentale per creare quegli "esempi virtuosi" che consentono di vincere le resistenze al cambiamento, che da sempre fanno parte della nostra natura umana. Il legislatore ha fornito tutti gli elementi giuridici e normativi per poter applicare la piena "dematerializzazione" della PA e gli specialisti ed i consulenti hanno dibattuto a lungo fornendo chiare ed esaurienti interpretazioni: ora è venuto il momento di aver coraggio e sulla scia dei primi proseguire in una logica di "concretezza".

Una delle principali istituzioni del nostro paese, la Banca D'Italia, ha deciso di adottare per un progetto innovativo di applicazione del Codice della PA Digitale la piattaforma tecnologica Siav sviluppando il modulo Archiflow per la gestione dei procedimenti documentali

⁵ Il KPI (in inglese Key Performance Indicators) è un indice che monitora l'andamento di un processo aziendale. Può essere principalmente di quattro tipi:

- indicatori generali: misurano il volume del lavoro del processo;
- indicatori di qualità: valutano la qualità dell'output di processo, in base a determinati standard
- indicatori di costo;
- indicatori di servizio, o di tempo: misurano il tempo di risposta, a partire dall'avvio del processo fino alla sua conclusione.

(MAG), il modulo Virgilio per la conservazione a lungo termine (MC-SLT) ed il modulo E-Dispatcher/Leonardo (MCM) per gestire l'invio/ricezione di documenti informatici mediante Posta Elettronica Certificata e Posta Ibrida.

Il forte interesse legato alle recenti disposizioni normative sta dando un forte impulso allo sviluppo dei canali di comunicazione innovativi come la PEC e la PostaCertificat@, ma per poter trarre il massimo vantaggio da queste tecnologie è necessaria un'ampia diffusione a tutti i livelli della PA.

Oggi appare più che mai fondamentale interrompere quel circolo vizioso per cui i cittadini non si dotano di PostaCertificat@ con la motivazione che i servizi erogati attraverso questo canale sono praticamente inesistenti e la PA non si attrezza per erogare servizi digitali con la motivazione che il bacino di potenziali utilizzatori è troppo esiguo per giustificare l'investimento.

Sulla base di queste considerazioni l'iniziativa di Siav, in accordo con il Dipartimento della digitalizzazoone della PA e dell'innovazione tecnologica, di fornire a titolo non oneroso una soluzione per la gestione elettronica documentale integrata alla Postacertificat@ (www.pecmanagerpa.it) può diventare l'occasione per facilitare la creazione di un network di Pubbliche Amministrazioni che possa generare quella massa critica necessaria ad innescare la reazione a catena per la diffusione di queste nuove tecnologie dell'informazione.