

## Sistemi documentari ed e-government

LINDA GIUVA

*Il testo analizza il ruolo della gestione del sistema documentario nelle strategie di innovazione della pubblica amministrazione. In questo contesto l'innovazione tecnologica, la progettazione, gli standard e le procedure diventano essenziali per tendere all'integrazione fra sistemi documentali e sistemi informativi.*

Parole chiave: Sistemi documentari - E-government - Archivistica informatica

L'intervento è articolato in 3 parti:

1. il ruolo dei sistemi documentari nei processi di innovazione amministrativa e nella realizzazione di politiche tese a garantire la certezza del diritto nonché la libertà e la qualità dell'informazione;
2. l'apporto dell'innovazione tecnologica e la centralità di *policy*, standard e procedure;
3. il trattamento dei documenti archivistici in relazione ai contenuti informativi.

Il ruolo dei sistemi documentari nei processi di innovazione amministrativa

In Italia il tema della gestione dei documenti è ritornato al centro dell'attenzione delle amministrazioni e del legislatore in seguito allo sviluppo di processi di modernizzazione che hanno interessato le strutture burocratiche e amministrative, la cultura e le prassi lavorative. In Europa questi processi di rinnovamento sono iniziati tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80. Essi hanno assunto forme e individuato obiettivi in relazione alle differenti tradizioni giuridiche, amministrative ed archivistiche. Ma comune è stato l'obiettivo verso cui si sono mossi tutti i Paesi europei: rendere più trasparente il rapporto tra cittadini ed istituzioni, trasformare la logica autoreferenziale dell'amministrazione orientando l'azione amministrativa verso la costruzione di servizi efficienti per i cittadini, attuare e coordinare i principi di libertà dell'informazione con quelli della tutela dei dati personali.

In Italia questo processo prende corpo agli inizi degli anni '90 con l'emanazione della legge 241/90, nota come legge sulla trasparenza amministrativa, recante norme

in materia di procedimenti amministrativi e di diritto di accesso alla documentazione amministrativa da parte dei cittadini. In essa sono espressi principi che disegnano un modello amministrativo nel quale la missione istituzionale delle pubbliche amministrazioni si definisce non più in riferimento esclusivo al rispetto del formalismo giuridico e amministrativo, tipico della tradizione giuridica italiana, ma in relazione alla qualità dei servizi erogati ai cittadini ed alle imprese.

Le disposizioni in essa contenute hanno portato in primo piano il problema della tenuta dei documenti. Questi, in quanto rappresentazione di atti e fatti oggetto dell'azione amministrativa, sono strumenti essenziali per lo svolgimento delle pratiche, mezzo insostituibile per la determinazione delle decisioni e del comportamento amministrativo.

Il sistema documentario viene posto al centro di questo processo di trasformazione e di razionalizzazione perché senza un archivio ordinato l'amministrazione non può rispondere efficacemente ed in tempi rapidi alle richieste dei cittadini: il documento amministrativo, la sua formazione, gli strumenti e le regole della gestione, tenuta e conservazione ritornano ad essere in primo piano nell'agenda della riforma della pubblica amministrazione.

È interessante notare come la centralità dei sistemi documentari viene evidenziata nelle legislazioni di due Paesi molto diversi per tradizione giuridica e per formazione archivistica e che lo stesso richiamo all'importanza della gestione documentale avviene in riferimento a principi giuridici e diritti individuali diversi.

In Inghilterra, per esempio, il richiamo alla buona tenuta degli archivi è fatto all'interno del *Freedom of information act* del 2000. «Any freedom of information legislation is only as good as the quality of the records to which it provides access». A questa enunciazione, espressa nella sezione 46, è seguito un *Code of practice*, emanato nel 2002 ed applicato dal 1° gennaio 2005, che detta il corretto comportamento da tenersi da parte delle pubbliche autorità nei confronti degli archivi correnti e storici indipendentemente dal supporto di memorizzazione<sup>1</sup>.

In Italia le disposizioni sulla gestione dei documenti sono poste all'interno della normativa sulla documentazione amministrativa che indica le regole per la semplificazione (decertificazione, autocertificazione) e per l'uso dei documenti informatici (Testo unico DPR 445/2000). Questa posizione ha reso evidente il nesso esistente tra semplificazione amministrativa, innovazione e sistema documentario: viene riconosciuto il ruolo svolto dalla gestione informatica dei documenti e dall'organizzazione degli archivi in quanto risorsa strategica fondamentale per il miglioramento dei servizi e dell'azione amministrativa

<sup>1</sup> <[www.nationalarchives.gov.uk/policy/foi/](http://www.nationalarchives.gov.uk/policy/foi/)>.

e parte di un sistema di certezze senza il quale nessuna innovazione è possibile nella pubblica amministrazione. Infatti la correttezza della tenuta del sistema documentario - dalla formazione dei documenti alla loro conservazione permanente - garantisce l'affidabilità dei documenti e quindi la certezza dei diritti.

L'impianto del DPR 445/2000 è caratterizzato da una forte visione integrata di processi, oggetti e attori ed è finalizzato a guidare tutto il sistema documentario indipendentemente dai supporti, dall'ambiente tecnologico e dalle fasi di vita dei documenti. In tale approccio alle problematiche documentarie un ruolo determinante è assegnato al momento organizzativo, al coinvolgimento dell'intero Ente, alle definizioni di responsabilità, procedure e risorse.

L'intervento legislativo realizzatosi nel decennio passato ha, quindi, affermato:

la centralità del sistema documentario inteso quale punto nevralgico per lo svolgimento dei flussi lavorativi all'interno delle amministrazioni, tra le amministrazioni, tra cittadini ed istituzioni;

il passaggio dell'archivio da una struttura a bassa centralità organizzativa (marginale e di routine) a un servizio ad alta centralità con responsabilità di coordinamento e di controllo su tutto il flusso documentale e in tutte le fasi di vita dei documenti;

la partecipazione del sistema documentario in quanto risorsa informativa al sistema informativo generale di un Ente.

La novità di questi anni è consistita nello sviluppo delle tecnologie informatiche e della comunicazione che hanno costituito un potente fattore abilitante per l'avvio reale dei processi di semplificazione, razionalizzazione, e di avvicinamento delle amministrazioni ai cittadini.

Il *Codice dell'amministrazione digitale* (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive integrazioni e modifiche avvenute con D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 159) non prende in considerazione gli aspetti relativi alla gestione informatica dei documenti. Questa esclusione, se da una parte ha evitato gravi distorsioni presenti nella prima bozza del *Codice*, da un'altra parte rischia di indebolire la visione integrata dei problemi e delle necessarie risposte, che, come già sottolineato, era contenuta nel Testo unico sulla documentazione amministrativa. In particolare, risulta indebolita l'attenzione delle amministrazioni nei confronti dei processi organizzativi a favore di un'impostazione tecnocentrica. Inoltre la separazione tra documentazione elettronica e cartacea impedisce di affrontare unitariamente il problema della gestione di materiale ibrido che rappresenta la realtà archivistica delle pubbliche amministrazioni nonché una prospettiva futura che rischia di essere abbastanza lunga soprattutto per la difficile soluzione del problema della conservazione permanente delle memorie digitali.

Tecnologie e *policy*

Il modello italiano sviluppato in questi anni sul *record management* (RM) è in linea di massima in sintonia con i progetti e le tendenze presenti nel settore a livello europeo ed internazionale. Le esperienze di altri Paesi hanno visto l'elaborazione di linee guida e normative dirette soprattutto alla individuazione di responsabilità e requisiti precisi ed imprescindibili. Pur all'interno di differenti culture archivistiche e ambienti giuridici, gli standard nazionali quali il Department of Defence 5015-2 STD degli Stati Uniti, o quello olandese NEN 2082, o quello australiano AS 4390 così come i progetti spagnolo (Control Archivistico de la Memoria Elettronica - CARMEN), tedesco (Domea), olandese (ReMANO), finlandese hanno registrato una particolare attenzione al momento organizzativo, a quello formativo del personale, al coinvolgimento dell'intera struttura, all'elaborazione rigorosa e condivisa di strumenti quali la registrazione, la classificazione, lo sviluppo di set di metadati specifici.

La stessa impostazione è presente anche negli standard e linee guida internazionali:

ISO 15489 del 2001, la cui traduzione italiana a cura dell'Ente di Unificazione Italiana (UNI) è del 2006<sup>2</sup>;

MoReq [Model Requirements for the Management of Electronic Records]<sup>3</sup>;  
*Electronic Records Workbook* dell'International Council on Archives (aprile 2005)<sup>4</sup>.

Quello che emerge dall'analisi internazionale è che la gestione documentale è soprattutto un problema di processi e di *policy*, solo in seconda battuta di tecnologie.

Dal quadro nazionale ed internazionale fin qui sommariamente fornito, emerge con chiarezza che lo sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei documenti è spinto dalle normative di *e-government*, e dalle problematiche della libertà di informazione. Nonostante ciò, continuano a persistere una generale sottovalutazione da parte delle amministrazioni, tecnologie ancora immature e scarsa consapevolezza del ruolo del RM all'interno delle strategie di *information management*. I perché di questi ritardi sono molteplici ma dal quadro fornito nell'ultimo DLM [Document Lifecycle Management] Forum (Budapest, 5-7 ottobre 2005)<sup>5</sup> e, a livello italiano,

<sup>2</sup> <[www.iso.org](http://www.iso.org)> e <[www.uni.com/it](http://www.uni.com/it)>. Sul lavoro del Gruppo italiano per la traduzione dello standard ISO cfr. G. Michetti, *Uno standard per la gestione documentale: il modello ISO 15489*. "Archivi & Computer", 15 (2005), n. 1, p. 63-82.

<sup>3</sup> <<http://europa.eu.int/idabc/servlets/Doc?id=16851>>.

<sup>4</sup> <[www.ica.org/](http://www.ica.org/)>.

<sup>5</sup> <[www.magyarorszag.hu/dlmforum2005/dlm\\_forum\\_en.html](http://www.magyarorszag.hu/dlmforum2005/dlm_forum_en.html)>.

dall'*assessment* compiuto dal CNIPA a proposito dell'attuazione nelle pubbliche amministrazioni centrali del protocollo informatico<sup>6</sup> risulta che una parte consistente delle difficoltà risiede negli ostacoli incontrati dalle amministrazioni nell'introdurre l'innovazione organizzativa e dei processi di lavoro, nelle scarse risorse finanziarie e umane e, aggiungerei, nella ancora non salda fiducia riposta nella capacità della tecnologia di affrontare e risolvere problemi legati all'autenticità dei documenti amministrativi e alla loro conservazione a lungo termine.

#### I contenuti dei documenti archivistici

Quali sono gli sviluppi attuali della gestione informatica dei documenti? Su quali aspetti gli archivisti dovranno lavorare nei prossimi anni in tema di trattamento documentario?

1. Un tema centrale sia nell'agenda dei professionisti dell'informazione sia nell'attenzione del mercato e delle *software house* è quello dell'integrazione dell'*electronic records management* (ERM) con altri sistemi, applicativi. Come è stato detto da Ian Macfarlane dei National Archives UK a Budapest: «*electronic records management alone is not enough*». Lo sviluppo della società dell'informazione, sotto la spinta delle ICT, ha portato alla valorizzazione del contenuto informativo dei documenti archivistici. Lo stesso *e-government* in questa ultima fase del suo sviluppo sta passando dall'integrazione dei servizi all'integrazione dei contenuti<sup>7</sup>.

I documenti archivistici sono a pieno titolo parte del patrimonio informativo e di conoscenza di un Ente. Sistema informativo e sistema documentario sono risorse da gestire in un quadro organico e strutturato perché entrambi risultano funzionali ai processi decisionali e di governo. In particolare i documenti archivistici vanno integrati all'interno di sistemi che trattano ed organizzano i contenuti e la conoscenza prodotta e sedimentata in varie forme e modalità dall'Ente e nell'Ente.

Ma questo processo di integrazione va guidato in maniera consapevole attraverso il riconoscimento di convergenze e diversità. La convergenza al digitale infatti non deve far dimenticare le caratteristiche specifiche dei documenti archivistici che,

<sup>6</sup> Commentato da G. Longobardi, *Lo stato di attuazione dei sistemi di gestione informatica dei documenti nelle pubbliche amministrazioni centrali*. "Archivi & Computer", 15 (2005), n. 1, p. 15-29.

<sup>7</sup> Si veda a questo proposito l'importanza dell'aspetto semantico nella costruzione di servizi comuni europei indicato dal documento presentato dalla Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo sull'«*interopérabilité des services paneuropéens d'administration en ligne*», del 13 febbraio 2006.

per il loro ruolo, richiedono trattamenti specifici per la gestione, tenuta e conservazione.

Il documento archivistico è la rappresentazione memorizzata di atti e fatti (linguaggio giuridico) o di informazioni (linguaggio comune e delle discipline della comunicazione) prodotta da una persona fisica o giuridica nel corso di un'attività pratica.

Tale rappresentazione è realizzata al fine di servire come strumento per portare avanti le attività e la missione istituzionale del soggetto produttore e per serbarne memoria e testimonianza.

È il criterio della finalità della produzione che identifica e distingue il documento d'archivio dalle altre tipologie di informazioni. È l'origine pratica della documentazione d'archivio, il suo legame con la missione istituzionale di un Ente a determinarne la natura.

Il documento archivistico contribuisce all'incremento del sistema informativo per i suoi contenuti ma partecipa anche del sistema di certezze giuridiche proprie delle società complesse che richiedono l'esistenza di procedure e strumenti a garanzia del riconoscimento sociale e della stabilità di atti e comportamenti.

In quanto sedimentazione documentaria di un'attività, i documenti non sono considerati come entità singole ma sono inseriti in un complesso di relazioni determinate dal legame con il soggetto produttore e da quello con gli altri documenti prodotti dalla stessa attività o che si riferiscono allo stesso procedimento. Le relazioni che si stabiliscono tra i documenti non sono arbitrarie ma sono il risultato del modo concreto con cui l'Ente realizza i propri compiti nell'ambito del proprio mandato istituzionale.

Ciò che caratterizza il sistema documentario rispetto al sistema informativo nel suo complesso è la natura dei documenti: i documenti archivistici non memorizzano informazione generica ma rappresentano in maniera stabile e trasmettono nel tempo e nello spazio atti, comunque formati, che sono utilizzati o prodotti durante l'esercizio delle funzioni dell'Ente produttore e che risultano determinanti ai fini dell'attività amministrativa.

Una riflessione sulle tipologie documentarie, sulla loro natura, formazione e circolazione sarebbe uno sforzo che tutti i professionisti dell'informazione dovrebbero fare per incrementare la qualità dei prodotti e la correttezza degli interventi.

Comunque i documenti archivistici e gli archivi sono informazione strutturata e contribuiscono alla formazione del patrimonio di conoscenza di un'organizzazione e di una società. È bene, infatti, porre l'accento, da parte degli archivisti, sui contenuti riportati nei documenti. Per molto tempo, infatti, la disciplina e la nostra professione si è disinteressata alle tematiche relative ai contenuti dei documenti ed ha fermato la propria attenzione piuttosto sulle forme documentarie e sulle strutture degli archivi. A lungo, temi come la descrizione archivistica e le tecniche di recupero delle

informazioni contenute nei documenti sono stati trascurati o affrontati come corollario ad interrogativi considerati più fondanti per la disciplina come il concetto di archivio o l'ordinamento storico.

La gestione dei contenuti in una prospettiva di integrazione di risorse per lo sviluppo delle conoscenze accumulate diventa una nuova sfida per gli archivisti che va condotta in stretta relazione con le problematiche specifiche dei sistemi documentari ma in una nuova ottica di cooperazione professionale.

Interessanti a questo proposito sono le linee di sviluppo delineate nel lavoro europeo che porterà alla definizione del MoReq 2.

Il MoReq 2 è un'evoluzione aggiornata del primo documento<sup>8</sup>. Non sposta l'attenzione su altri settori: per esempio il MoReq 2 continua ad occuparsi esclusivamente del RM senza interessarsi della gestione delle altre fasi di vita dell'archivio. Non è uno standard ma sono indicati i requisiti funzionali strutturati in maniera modulata e flessibile in modo da poter essere applicati in differenti contesti legislativi e culturali.

I punti che MoReq 2 sta sviluppando sono:

- struttura in moduli: di base (obbligatorio) e opzionali
- integrazione con altri ambienti ed applicazioni
- test di conformità per i *software*.

Ha detto Ian Macfarlane che l'integrazione tra *content management* e RM significa:

«... the management of documents and records in a variety of contexts. Including importantly internet protocol based environment and browsers. The main challenge is the need for robust control of public website, intranet and extranet content»<sup>9</sup>.

Questa integrazione può avvenire a diversi livelli: dalla semplice capacità di selezionare e indirizzare documenti al *website* fino a forme più sofisticate, complesse e complete di ambienti di KM.

È questa anche la strada indicata dalle attuali tendenze del mercato dei *software*.

Secondo Eric Woods della società Ovum (*Advising on the commercial impact of technology and market changes in telecoms, software and IT services*), lo sviluppo dei sistemi ERM è spinto dalle normative nazionali di *e-government*. Se per i prossimi 2 anni l'interes-

<sup>8</sup> Pubblicato nel 2001, il *Model requirements for the management of electronic records* ha come obiettivo quello di fornire a tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati ai processi di informatizzazione della funzione documentaria, linee guida per la formazione, gestione, conservazione e sviluppo dei sistemi di gestione dei documenti in maniera da garantire, anche in ambiente digitale, i requisiti di autenticità, di affidabilità e di certezze nel tempo e nello spazio ai prodotti documentari dell'attività umana.

<sup>9</sup> Ian Macfarlane, *The plans for MoReq: a report on the scoping of a MoReq2*, relazione all'EU DLM Forum (Budapest, 5-7 ottobre 2005) consultabile in <[www.magyarorszag.hu/dlmforum2005/program\\_en.html](http://www.magyarorszag.hu/dlmforum2005/program_en.html)>.

se del mercato sarà ancora sostenuto dalle necessità indicate dalle normative, la futura prospettiva è un progressivo inglobamento dell'ERM nel mercato dell'ECM [Electronic Content Management]. L'ERM tenderà a scomparire come applicazione a sé stante e sarà trattata come moduli da integrare in maniera opzionale di ambienti di ECM. Gli specialisti fornitori andranno verso soluzioni federate per sopravvivere. Il mercato dell'ECM, in crescita secondo le previsioni fino al 2009, è diviso nel seguente modo in base alle entrate: 5% RM, 40% *document management*, 24% *web content management*, 30% *imaging and apture*, 1% *digital asset management*<sup>10</sup>. Ancora una volta non si tratta di trovare soluzioni tecnologiche ma di impostare i progetti fondati sulla chiarezza degli obiettivi e sulla sicurezza delle impostazioni metodologiche.

2. Per fare questo è necessario sviluppare strumenti adeguati. In Italia in questo senso sta andando la ricerca della Scuola superiore della pubblica amministrazione sui modelli di classificazione della documentazione archivistica prodotta dagli organi centrali dello Stato. Dopo la prima fase che ha visto l'elaborazione di un modello di classificazione dei documenti per le attività comuni di autofunzionamento delle amministrazioni<sup>11</sup>, ha preso l'avvio una seconda fase che ha, tra l'altro, lo scopo di sviluppare alcune funzionalità della classificazione in riferimento alla gestione dei contenuti, del *web publishing*. Quindi una maggiore attenzione agli indici, alla normalizzazione delle parole chiave, alla elaborazione di thesaurus ecc. Una ricerca ancora da avviare è quella relativa allo studio delle tipologie e della struttura dei documenti amministrativi dell'Ente che dovrebbe portare alla individuazione degli elementi costitutivi ed alla elaborazione di modelli documentari per orientare alcune funzionalità degli ERM verso la formazione del documento stesso<sup>12</sup>. Questa impostazione si fonda sulla informatizzazione e integrazione dei tre aspetti che identificano un documento: contenuto, struttura e rappresentazione grafica. Ciò darebbe la possibilità di

utilizzare in maniera controllata le banche dati in possesso dell'Ente,  
condividere e riusare i contenuti del documento a qualsiasi livello,  
incrementare i processi di automazione,

<sup>10</sup> Eric Woods, *Trends in electronic records management and related technologies*, relazione all'EU DLM Forum (Budapest, 5-7 ottobre 2005) consultabile in <[www.magyarorszag.hu/dlmforum2005/program\\_en.html](http://www.magyarorszag.hu/dlmforum2005/program_en.html)>.

<sup>11</sup> *La metodologia per la definizione di piani di classificazione in ambiente digitale*, a cura di E. Aga Rossi e M. Guercio. Roma : Scuola superiore della pubblica amministrazione, 2005.

<sup>12</sup> In questo senso si è mosso un progetto pionieristico per la gestione informatica dei documenti del Ministero delle Finanze.



Computer", 14 (2004), n. 3, p. 97.

realizzare sistemi di lavoro cooperativo e sviluppare l'interoperabilità,  
gestire documenti formati in ambienti diversi,  
governare in modo corretto i flussi documentali in modo tale da garantire la qualità e l'affidabilità del sistema senza dover ricorrere necessariamente a pesanti firme digitali e segnature informatiche.

### Qualche conclusione

Da questo quadro emergono le problematiche ma anche le potenzialità presenti nel prossimo futuro. I sistemi documentari sono attraversati da trasformazioni che per molti aspetti sono comuni a tutto il mondo delle informazioni. Le sfide che attendono gli archivisti, pertanto, possono essere affrontate solo attraverso la cooperazione, lo scambio di idee e il confronto di esperienze all'interno di progetti comuni con gli altri professionisti dell'informazione. Sempre più numerosi sono gli intrecci e le sovrapposizioni che richiedono risposte comuni soprattutto in un periodo storico in cui non è permesso disperdere risorse o affrontare tempi lunghi. I terreni su cui il confronto è già aperto sono:

l'autenticità degli oggetti digitali. Come ha scritto Hans Hofman, archivista olandese, alla Conferenza annuale dell'IFLA [International Federation of Library Associations and Institutions] tenuta a Glasgow nel 2002: «Different communities may have different interpretations, which may lead to different solutions. In general however a common notion exists, that has to be expressed in a language that is understandable for all communities involved. [...] Understanding authenticity of digital entities requires understanding of the nature of digital objects»<sup>13</sup>;

la normalizzazione dei processi descrittivi e l'individuazione dei punti di accesso normalizzati all'informazione come l'*authority control* e i dizionari controllati;

la conservazione a lungo termine soprattutto per gli oggetti/documenti *digital born*.

---

<sup>13</sup> H. Hofman, *Can bits and bytes be authentic? Preserving the authenticity of digital objects*. "Archivi &