

I Poli di Conservazione e la gestione documentale

Gabriele Bezzi

4 luglio 2017

Agenda

- La conservazione nel Piano Triennale
- Gestione documentale: classificazione e fascicolazione
- Sistemi di conservazione e interoperabilità
- Modelli di conservazione per l'accesso

Principi generali

«Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese ... in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione ...»

D.lgs 82/2005 (CAD) art. 12 comma 1

La conservazione nel piano triennale : definizione

Conservazione documentale:

- *La conservazione dei documenti e dei fascicoli informatici, disciplinata dal DPCM 3 dicembre 2013, è l'attività volta a proteggere e mantenere nel tempo gli archivi di documenti e dati informatici. Il tempo di conservazione, come ricordato dall'art. 43 del CAD può essere "permanente", cioè indefinito nel futuro o come viene spesso indicato "a lungo termine", cioè un arco temporale sufficientemente ampio da essere interessato da cambiamenti tecnologici. Il suo obiettivo primario è di impedire la perdita o la distruzione non autorizzata dei documenti e di mantenere nel tempo le loro caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità.*
- Attività che permette la **protezione degli archivi nel tempo**
- Protezione: mantenimento delle caratteristiche di **autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità** dei documenti informatici, dei documenti amministrativi informatici, dei fascicoli informatici ovvero delle aggregazioni documentali informatiche con i metadati ad essi associati (art. 3 DPCM 3 dicembre 2013)

La conservazione nel piano triennale

La conservazione come «infrastruttura immateriale»:

■ Infrastrutture immateriali

- I dati delle Pubbliche amministrazioni, insieme ai meccanismi e alle piattaforme create per offrire servizi ai cittadini, costituiscono uno dei principali patrimoni digitali della PA.
- due macro-gruppi:
 - i Dati della PA, ovvero le attività relative alle basi di dati di interesse nazionale, gli open data e i vocabolari controllati;
 - le Piattaforme abilitanti, ovvero le piattaforme condivise a livello nazionale dalle PA.

La conservazione nel piano triennale

Tra le Piattaforme abilitanti in fase di progettazione si elencano:

- **Sistema di gestione dei procedimenti amministrativi nazionali:** garantisce la comunicazione digitale tra cittadini e PA attraverso lo strumento del domicilio digitale. Permette la dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, così da contribuire alla realizzazione di un sistema cooperativo tra amministrazioni che renda interoperabili i flussi documentali tra di esse, riconducendo a unitarietà la gestione dei dati, degli eventi e dei documenti informatici non strutturati;
- **Poli di conservazione:** sistema realizzato delle PA per l'erogazione di servizi di conservazione documentale, con il coinvolgimento dell'Archivio centrale dello Stato che permette la conservazione perenne degli archivi digitali della PA.

- Il **Sistema di gestione dei procedimenti amministrativi nazionali** è realizzato attraverso la definizione, a carico di AgID, delle regole di interoperabilità dei flussi documentali (documento, fascicolo, protocollo) che le Pubbliche amministrazioni implementano per aderire al sistema. Tra le regole di implementazione saranno definite le modalità di realizzazione di un sistema di verifica da parte del cittadino dell'autenticità del documento. In seguito all'emanazione delle Linee guida e regole di interoperabilità, sarà avviata la fase di implementazione delle API.
- Risultato Linee guida e regole di interoperabilità (data di rilascio: giugno 2018)

Realizzazione Poli di Conservazione

- Le amministrazioni partecipano con l'Archivio centrale dello Stato alla messa a punto dei **Poli di Conservazione degli archivi digitali** e alla definizione di regole di interscambio per l'interoperabilità dei sistemi di conservazione. Sarà avviato un percorso di adeguamento normativo utile ad assicurare che i servizi di conservazione garantiscano la presenza sul territorio nazionale di almeno una copia operativa per ciascun documento informatico conservato.
- Risultato Costituzione Poli di Conservazione (*data di rilascio: entro dicembre 2018*)
- Dal 2019: Le amministrazioni portano a regime l'utilizzo dei sistemi di conservazione a norma per tutti i propri documenti informatici e fascicoli informatici.

Conservazione dei documenti informatici

Indicazioni del Piano triennale

Le amministrazioni procedono alla conservazione a norma per i propri documenti informatici (nativi digitali o documenti analogici digitalizzati) e fascicoli informatici, tramite:

- acquisto di servizi utilizzando le gare Consip;
- accordi di collaborazione tra amministrazioni per la condivisione di infrastrutture comuni dedicate alla conservazione;
- adesione dei servizi offerti dai poli di conservazione.

Polo di conservazione

- Dalla consapevolezza delle difficoltà poste dalla conservazione a lungo termine degli archivi sedimentati in forma digitale si è sviluppata l'idea di realizzare **centri di conservazione digitale**, cioè *“strutture dedicate alla conservazione della memoria digitale di più soggetti produttori, dotate di personale archivistico e informatico altamente qualificato”*.

Stefano Pigliapoco, *La memoria digitale delle amministrazioni pubbliche*, Sant'Arcangelo di Romagna. Maggioli 2005, p. 213

- Con il termine «soggetto produttore» in archivistica si intende:
L'ente, la famiglia o la persona che ha posto in essere, accumulato e/o conservato la documentazione nello svolgimento della propria attività personale o istituzionale.
- Con il termine «soggetto conservatore» in archivistica si intende:
Soggetto che conserva fondi archivistici e li rende disponibili per la consultazione.

Polo di conservazione

- Tale idea deriva dalla valutazione che il complesso delle attività da svolgere, i sistemi informatici da sviluppare, i requisiti giuridici da soddisfare e le competenze professionali necessarie per la corretta conservazione degli archivi informatici non fossero alla portata della maggior parte delle pubbliche amministrazioni locali, richiedendo risorse – finanziarie, umane e strumentali – troppo elevate per ogni singola organizzazione.
- Di qui la concezione di un **Polo di conservazione digitale**, concepito come archivio di concentrazione servente più enti produttori, che si proponesse di offrire una soluzione condivisa, affidabile e tempestiva al problema della conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni
- *Si potrebbe definire come:*
 - *una struttura centralizzata pubblica operante sul territorio nazionale costituita da un'infrastruttura tecnologica Hardware e Software, una metodologia operativa, le risorse umane ed economiche per conservare nel lungo periodo i documenti digitali delle pubbliche amministrazioni, organizzati in archivi digitali, ed in grado di garantirne la pubblica fruizione nel tempo. Opera in accordo con le norme e i regolamenti vigenti e garantisce l'interoperabilità con gli altri poli di conservazione.*

Gli archivi pubblici come beni culturali

- Il codice dei Beni Culturali considera “**gli archivi e i singoli documenti**” di ogni P.A. un bene culturale dalla fase corrente a quella storica (art. 10, comma 2 lettera b), e **sanziona l’eventuale violazione dell’obbligo di conservare correttamente l’archivio nella sua integrità e organicità** (art. 30 commi 1, 2 e 4 e art. 170 D.lgs. 42/2004)
- L’art. 30 specifica che lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente ed istituto pubblico hanno l’obbligo di conservare i propri archivi nella loro organicità e di **ordinarli**

I sistemi documentari informatici

- L'informaticizzazione favorisce il raggiungimento di obiettivi di efficienza e trasparenza perché assicura la rapidità della circolazione delle informazioni, ma questo avviene solo se le informazioni (soprattutto documentarie) sono **ordinate e facilmente recuperabili (cioè oggetto di un sistema di classificazione coerente)**

(Guercio)

Unitarietà degli archivi

- Definizione unitaria dell'archivio: l'organizzazione originaria dei documenti si mantiene integra nel passaggio tra le diverse fasi di tenuta: gestione e conservazione
- Nuovo art. 44 del CAD: Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici.
- Il sistema di gestione informatica e conservazione dei documenti informatici assicura:
 - h) **la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione adottato**

Gestione dei documenti

Insieme delle attività finalizzate alla registrazione di protocollo e alla classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato; essa è effettuata mediante sistemi informativi automatizzati

(D.P.R. 445/2000, art. 1, lettera q)

Classificazione e fascicolazione

Classificare significa

-  Attribuire al documento un codice
-  Inserirlo in una struttura di voci
-  E associarlo a una definita unità archivistica



Indice



Piano di classificazione



Fascicolo

Classificazione e fascicolazione

- Le relazioni che si stabiliscono tra i documenti nel corso delle attività istituzionali sono stabili e non arbitrarie (vincolo archivistico) e sono il risultato del modo concreto in cui l'ente esercita i propri compiti (attribuzione di competenze e modello organizzativo)
- Ogni documento, in quanto elemento di un'unità funzionale, è inserito in uno specifico contesto tramite la **classificazione** tipicamente nella forma **di fascicoli** (insiemi di documenti relativi a un medesimo affare o materia, o della stessa tipologia, raccolti per un arco temporale definito)
- Ha la finalità di costruire un **sistema integrato** di informazioni sui documenti, basato sulla loro **organizzazione** funzionale in unità complesse stabili nel tempo (**fascicoli**) che riflettono il concreto lavoro amministrativo

Classificazione e fascicolazione

- All'attività di classificazione è strettamente collegata quella di fascicolazione, che la completa necessariamente
- Obiettivo della classificazione è, infatti, quello di dare un ordinamento stabile e coerente all'archivio in formazione, guidando l'organizzazione dei documenti raggruppati in fascicoli cioè in entità in primo luogo logiche secondo una struttura di voci che rappresentano in modo sistematico le funzioni e le materie attribuite al soggetto produttore dai provvedimenti istitutivi e regolamentari.
- Alla voce di classifica, che è per sua natura generale e astratta, si ricollegano le concrete attività poste realmente in essere, che corrispondono ai fascicoli
 - Gruppo di lavoro AGID: Diffusione, in collaborazione con MIBACT, di un modello di titolare di classificazione per le P.A. Relazione finale Roma luglio 2016
<http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/conservazione/forum-conservazione>

Fascicolo

- Insieme ordinato di documenti riferiti in modo stabile a uno stesso affare/procedimento amministrativo
- si forma nel corso delle attività amministrative allo scopo di **riunire, ai fini decisionali o informativi, tutti i documenti utili allo svolgimento dell'attività (affare/procedimento)**
- Il fascicolo rappresenta lo specifico contesto giuridico-amministrativo in cui ogni documento, in quanto elemento di **un'unità funzionale**, è inserito
- Definisce le relazioni che si stabiliscono tra i documenti nel corso delle attività istituzionali in modo stabile e non arbitrario ed è il risultato del modo concreto in cui l'ente esercita i propri compiti (attribuzione di competenze e modello organizzativo)

Fascicolo informatico

- Aggregazione strutturata e univocamente identificata di atti, documenti o dati informatici, prodotti e funzionali all'esercizio di una specifica attività o di un specifico procedimento.
- Nella pubblica amministrazione il fascicolo informatico collegato al procedimento amministrativo è creato e gestito secondo le disposizioni stabilite dall'articolo 41 del CAD
 - Glossario Regole Tecniche

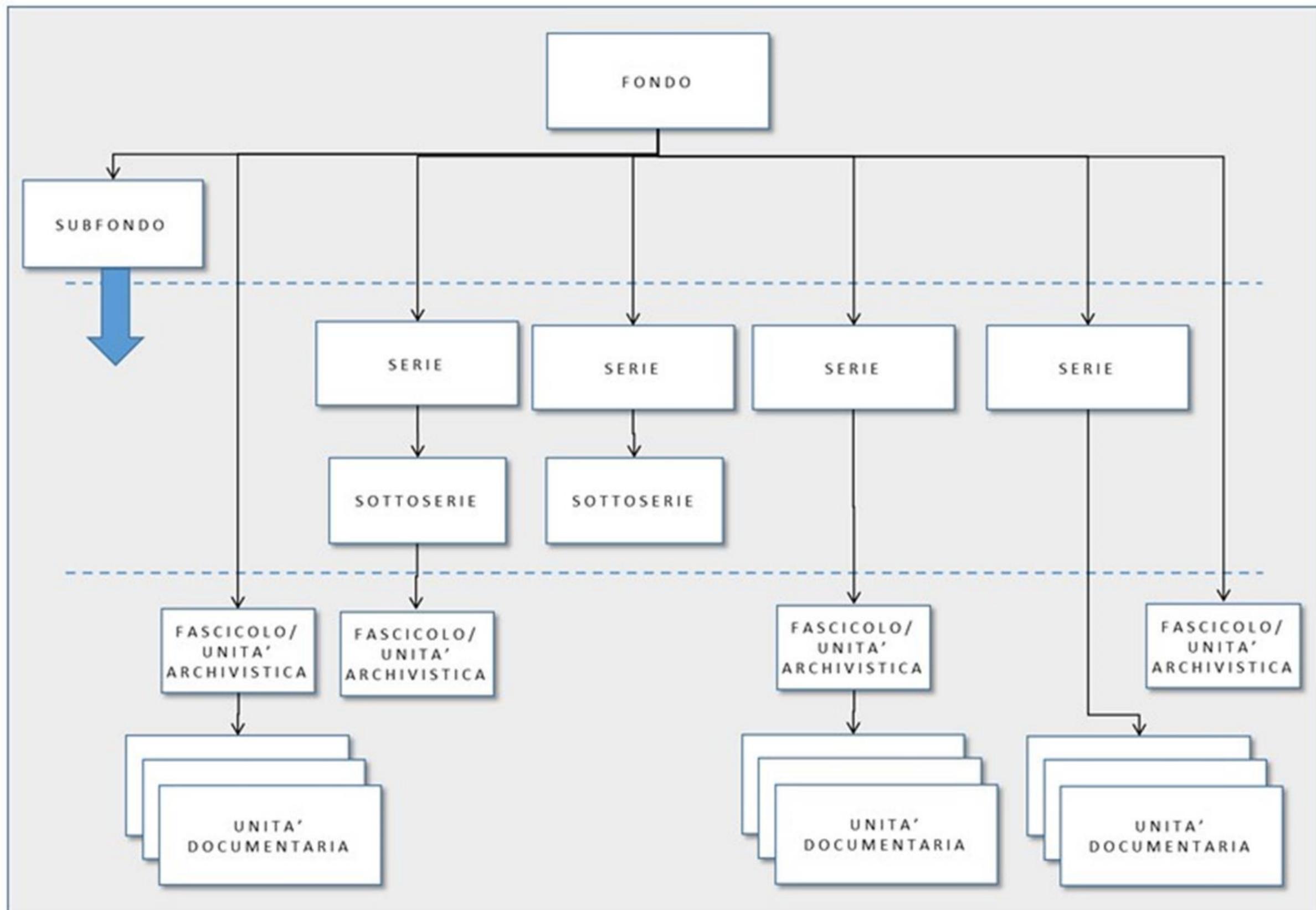
Art 41:

- Esercizio telematico del diritto di accesso
- Consultazione da parte di tutte le amministrazioni coinvolte
- Set di metadati (indicazioni costitutive del fascicolo)
- Formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto e alle finalità dei singoli documenti

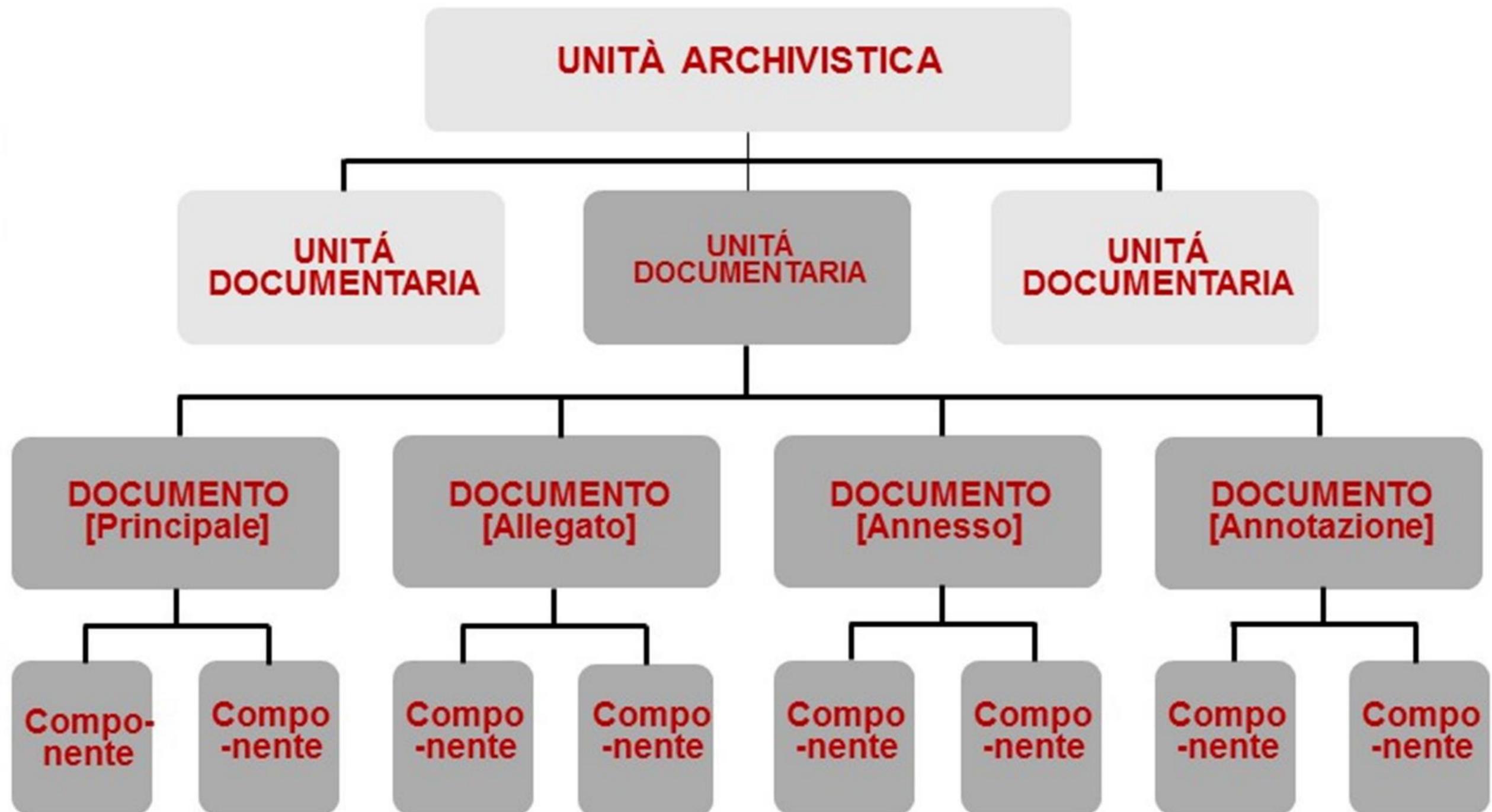
Costruire il fascicolo

- Associare ciascun documento a una definita *unità archivistica* generalmente identificata con il termine di **fascicolo**
- I documenti devono essere accorpati (logicamente e fisicamente) in modo da soddisfare le esigenze di lavoro *di chi produce i documenti e svolge le attività amministrative e per garantire il collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati e l'agevole reperimento delle informazioni anche ai fini di accesso e trasparenza*
- evitare sia la frammentazione non necessaria delle pratiche sia l'accorpamento eccessivo di documenti non funzionali

Modello di ordinamento dell'archivio



Unità archivistiche e unità documentarie



Relazione tra gestione e conservazione

- **PIANO DI CLASSIFICAZIONE FASCICOLAZIONE:** consente di ricostruire l'archivio nel sistema di conservazione
- **PIANO DI CONSERVAZIONE:** consente di definire tempi di invio in conservazione e tempi di scarto per ciascuna tipologia documentaria
- **FORMATI:** la scelta di formati aperti e idonei alla conservazione favorisce le operazioni di conservazione
- **METADATI:** informazioni di contesto associate al documento e ai fascicoli che devono essere inviate in conservazione

I tempi di versamento in conservazione

- I tempi entro cui i documenti informatici devono essere versati in conservazione sono stabiliti per le diverse tipologie di documento in conformità alle norme
- Il responsabile della gestione documentale stabilisce per le diverse tipologie di documenti e per i fascicoli informatici, in conformità con le norme vigenti in materia, con il sistema di classificazione e il piano di conservazione, i tempi entro cui i debbono essere versati in conservazione (DPCM 13 dicembre 2014, artt. 7,11 e 15)
- Comunque almeno una volta all'anno deve provvedere a trasferire al sistema di conservazione «i fascicoli e le serie documentarie» (art. 67, DPR 445 2000 e art. 44 CAD)
- Il trasferimento dei fascicoli o delle aggregazioni documentali deve contenere i riferimenti che identificano i documenti informatici appartenenti ai medesimi (DPCM 13 dicembre 2014, art. 15)

Sistemi di conservazione e interoperabilità

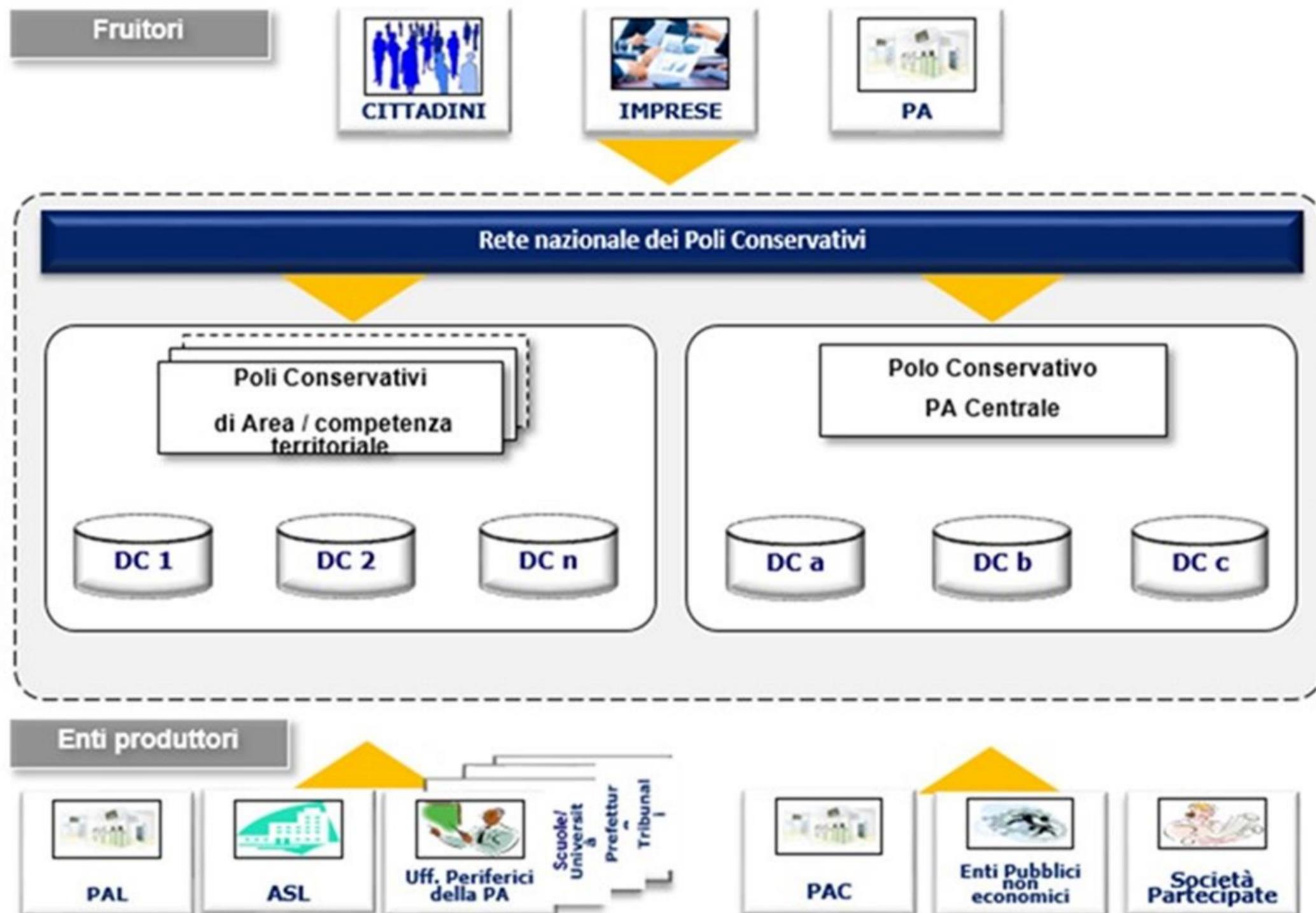
- I sistemi di conservazione debbono garantire un elevato livello di interoperabilità con i sistemi di gestione documentale e tra di loro.
- La possibilità di concentrare archivi di diversi enti in un polo di conservazione può contribuire a sviluppare il nuovo paradigma del Piano triennale che consenta di superare la “logica a silos” in favore di una visione sistemica secondo una logiche che sviluppino:
 - la razionalizzazione e la valorizzazione del patrimonio informativo della Pubblica amministrazione;
 - la messa a fattor comune delle componenti software che sono utili a tutte le Pubbliche amministrazioni e che possono considerarsi sia acceleratori del processo di digitalizzazione sia strumenti utili alla omogeneizzazione dei servizi offerti.

Visione dei dati e degli archivi pubblici come bene comune, condiviso gratuitamente tra Pubbliche amministrazioni per scopi istituzionali e, salvo casi documentati e propriamente motivati, utilizzabile dalla società civile.

- Possibilità di costruire sistemi di conservazione che permettano l'accesso e la fruizione dei dati e dei documenti e consentano di favorire lo scambio di informazioni e la gestione di fascicoli informatici coerenti con l'art. 41 del CAD, facilitando lo scambio di dati e documenti ed evitando di chiedere più volte la stessa informazione al cittadino o all'impresa (principio once only), garantendo al contempo l'affidabilità, autenticità, integrità e leggibilità della fonte nel tempo senza dover perdere il contesto originario e il rapporto con l'archivio della amministrazione titolare.

Poli di conservazione: progetto ARCA proposto da AGID (2013)

Architettura per la **R**ete nazionale dei poli di **C**onservazione e per l' **A**ccesso ai documenti informatici della pubblica amministrazione



La conservazione: l'esperienza di Parer

Il PARER (Polo Archivistico della Regione Emilia-Romagna) è **l'Archivio Digitale** della Pubblica Amministrazione in Emilia-Romagna, per la **conservazione** dei documenti informatici e in generale di ogni oggetto digitale

La conservazione: l'esperienza di Parer



OAIS = ISO 14721:2012

Conclusioni

- La funzione di conservazione non è solo quella di mantenere inalterate nel tempo le sequenze binarie degli oggetti trattati, ma soprattutto quella di assicurare nel tempo la possibilità di accesso e fruizione. In prospettiva dunque il sistema di conservazione dovrà sempre più offrire idonee funzionalità per soddisfare le richieste di consultazione e di esibizione in primo luogo dei produttori e sempre più in futuro dei cittadini, studiosi e altri portatori d'interesse.
- Per la memoria digitale pubblica dovrà essere garantita in futuro il massimo livello di consultabilità nel rispetto delle norme sulla tutela dei dati personali e della riservatezza. In particolare dovrà essere garantita la consultabilità dei documenti e degli archivi secondo le norme del Titolo II, Capo III del Codice dei Beni Culturali.
- **La conservazione dovrà infatti giungere a costituire per le pubbliche amministrazioni gli archivi storici del futuro e garantire la piena fruizione e valorizzazione del patrimonio documentale conservato.**

Per approfondimenti:

<http://parer.ibc.regione.emilia-romagna.it/>

... grazie per l'attenzione...