



Competenze digitali per la PA

Le conoscenze per produrre, valutare e gestire documenti informatici

Quel che un pubblico dipendente non può più ignorare

Mariella Guercio

FormezPA



Sommario

- Conoscenze e competenze per un presidio documentale digitale
- Le sfide della produzione documentale informatica
- Le conoscenze specifiche: il livello di base; i livelli intermedio e avanzato
- Il punto di partenza: gli elementi costitutivi del documento informatico
- Gli elementi costitutivi del documento informatico: i livelli di controllo
- Criticità del documento informatico: gestire la provenienza; garantire la persistenza nel tempo; evitare frammentazione e ridondanza; assicurare uniformità
- Il ruolo della gestione documentale per una trasformazione sostenibile: finalità e strumenti condivisi
- Un nodo cruciale e trascurato: l'accesso ai documenti informatici
- Documenti e archivi informatici: patrimonio comune e beni culturali
- Risorse per approfondire



Conoscenze e competenze per un presidio documentale digitale

- Perché le conoscenze documentali sono cruciali per tutti i dipendenti pubblici:
 - La funzione **probatoria** dei documenti è essenziale in qualunque ordinamento e in qualunque epoca.
 - Documenti e archivi forniscono le **basi di certezza** per l'azione pubblica e sono presenti e necessari in ogni fase del lavoro amministrativo e tecnico.
 - La trasformazione digitale – dinamica per definizione – richiede **strumenti evoluti e distribuiti** per garantire certezza



Le sfide della produzione documentale informatica

- Perché aggiornare e accrescere conoscenze e prassi se i documenti sono informatici?
 - Il documento informatico svolge la sua naturale ed essenziale funzione di certezza **solo se è formato, gestito e conservato con strumenti, procedure e regole di qualità** sia a fini di sicurezza sia per sfruttare opportunità garantita dalla tecnologia.
 - Sia la sicurezza informatica che l'uso avanzato di tecnologie richiedono **responsabilità condivise e distribuite**



Le conoscenze specifiche necessarie

- Le conoscenze da acquisire riguardano:
 - la **comprensione del documento informatico e delle sue caratteristiche e peculiarità.**
 - la capacità di comprendere le **modalità della gestione e i rischi di una sottovalutazione** delle attività essenziali per documentare il lavoro e le decisioni delle pubbliche amministrazioni.



Il livello base

- Il vincolo tra la funzione del documento informatico e gli elementi che lo costituiscono :
 - il **significato e il valore legale e probatorio** del documento informatico;
 - la **trasformazione delle sue componenti costitutive** con particolare attenzione per:la **provenienza** e le firme elettroniche;
 - Il valore della **registrazione di protocollo.**



I livelli intermedio e avanzato - 1

- I livelli intermedio e avanzato sono finalizzati a fornire conoscenze tecniche:
 - sui **formati** da utilizzare (anche in termini di accessibilità);
 - sulla natura specifiche delle **firme elettroniche**, dei **referimenti temporali** opponibili a terzi e dei **sigilli**;
 - sulle funzioni svolte da un buon **sistema di gestione documentale** e da una corretta attività di **conservazione** digitale;



I livelli intermedio e avanzato - 2

- sulla rilevanza dei **fascicoli informatici (definiti con criteri comuni e non in modo arbitrario)** e sugli strumenti di **policy** necessari a governare la complessità dei nuovi archivi.



Il documento informatico nel quadro normativo esistente

- Il **documento amministrativo si esprime in via principale** se non obbligatoria attraverso la modalità digitale (CAD art. 40 c. 1).
- Il documento informatico **mantiene le stesse caratteristiche del documento analogico**, ma deve essere trattato **da tutti** con maggiore cautela al fine di garantirne la funzione **probatoria** e la **validità giuridica nel tempo**.
- E' necessaria l'adozione di **regole condivise** e impegnativi **strumenti comuni** affinché la **funzione originaria del documento** e i **suoi elementi costitutivi essenziali** siano verificabili in ogni momento.



Il punto di partenza: gli elementi costitutivi del documento informatico

- Gli elementi costitutivi del documento (non solo informatico) in quanto **rappresentazione di atti e fatti giuridicamente rilevanti** sono: **provenienza** (assunzione di paternità), **data certa** (opponibile a terzi) e **contenuto stabile** (garantito nella sua integrità originaria).
- Sono requisiti (CHI, CHE COSA, QUANDO) **strettamente interrelati**: è **sempre necessario per garantire il valore giuridico del documento e la sua funzione probatoria che siano tutti gestiti con garanzie di qualità verificabili nel tempo.**



Gli elementi costitutivi del documento informatico: livelli di controllo

- I requisiti di qualità e di controllo per ciascun elemento dipendono dalla natura del processo o del procedimento e **variano notevolmente nella dimensione digitale**. Per esempio
 - **l'identità dell'autore** può richiedere diversi tipi di firma elettronica (semplice, avanzata, digitale);
 - **l'integrità del contenuto** può limitarsi alla gestione dell'impronta del documento o richiedere l'immediato versamento nel sistema di conservazione digitale;
 - la **data certa** della formazione del documento potrebbe non dover essere sempre **opponibile a terzi**.
- La diversità dei contesti, la natura dei processi, la tipologia dei documenti incidono sui livelli di garanzia e devono essere valutati nei **diversi contesti**.



Criticità del documento informatico: gestire la provenienza

- La provenienza è intesa come **origine** (assunzione di paternità del contenuto) in quanto riconducibile alla volontà di una persona fisica (che può agire direttamente o in nome della persona giuridica che rappresenta).
- Nel contesto digitale la provenienza richiede una gestione complessa e consapevolezza nella scelta della tecnologia per:
 - **identificare l'autore** con certezza e
 - verificarne la volontà di **sottoscrizione anche a distanza di molto tempo.**



Criticità del documento informatico: garantire la persistenza nel tempo - 1

- Il documento informatico **non ha le medesime garanzie di stabilità e persistenza** del documento analogico.
- I rischi dipendono dalla inevitabile **obsolescenza dei formati e delle tecnologie hardware e software** che implicano anche conseguenze sulle informazioni di identificazione.



Criticità del documento informatico: garantire la persistenza nel tempo - 2

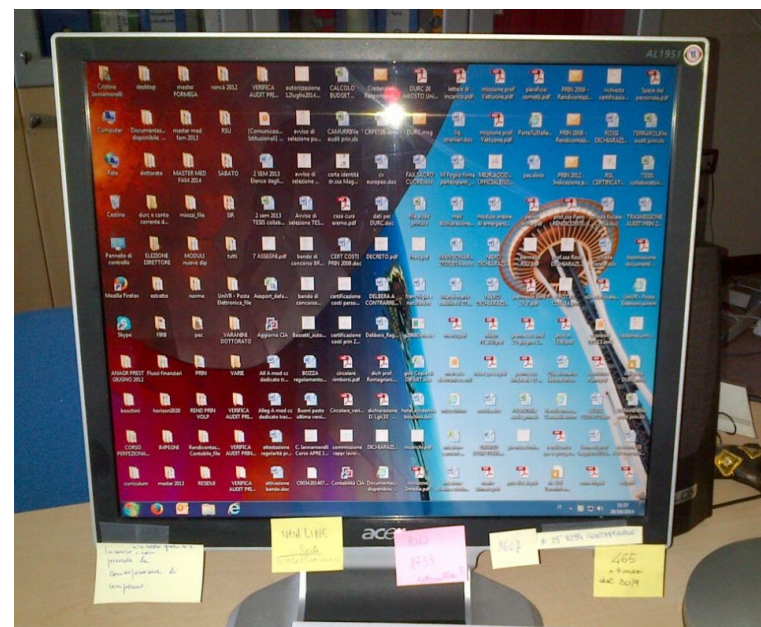
I documenti informatici non possono mantenere la loro funzione probatoria se rimangono **entità isolate**: devono essere oggetto di analisi e valutazione in termini di durata nel tempo (**selezione e scarto**) e di custodia protetta (nel sistema di **gestione e, a tempo debito, nei sistemi di conservazione**)



Criticità del documento informatico: evitare frammentazione e ridondanza

Senza strumenti e piattaforme adeguate e utilizzate **da tutti i dipendenti** non si evitano rischi di

- **polverizzazione e frammentazione della produzione di documenti** = perdita di collegamenti e impossibilità di gestire processi di lavoro e procedimenti amministrativi;
- **ridondanza** = impossibilità di eliminare (legittimamente) i documenti non più rilevanti



Criticità del documento informatico: assicurare uniformità

- Gli aspetti critici riguardano (all'interno della stessa amministrazione):
 - la capacità di assicurare livelli di qualità coerenti negli **interventi di smaterializzazione** (per esempio nel caso di copie)
 - l'assenza diffusa di controlli nell'allineamento delle versioni e nella **gestione delle modifiche** (anche nel registro di protocollo)
 - la diversità dei **formati** e della **struttura** dei documenti



Il ruolo della gestione documentale per una trasformazione sostenibile

- Le criticità sono affrontabili se gestite con sistemi e strumenti qualificati di **gestione documentale in grado di**:
 - identificare i documenti e descriverli (**protocollo informatico**);
 - **verificare** e **gestire** la correttezza degli elementi costitutivi al momento della loro acquisizione e nel tempo (per es. verificare la validità del certificato di firma elettronica);
 - **collegare** i documenti al processo decisionale in modo funzionale (per es. gestire il fascicolo).



Finalità della gestione documentale informatica

- La gestione documentale è **rilevante per tutti i dipendenti** della PA in un sistema informatico poiché ha la **funzione di organizzare e governare in modo generale e sistematico tutta la documentazione** di un'amministrazione:
 - risponde a **logiche condivise**
 - rispetta principi il più elevati possibile di **normalizzazione**
 - fornisce il **supporto informativo e probatorio** per lo svolgimento efficiente di qualunque attività sia a fini interni che a fini di trasparenza amministrativa.



Strumenti condivisi della gestione documentale informatica - 1

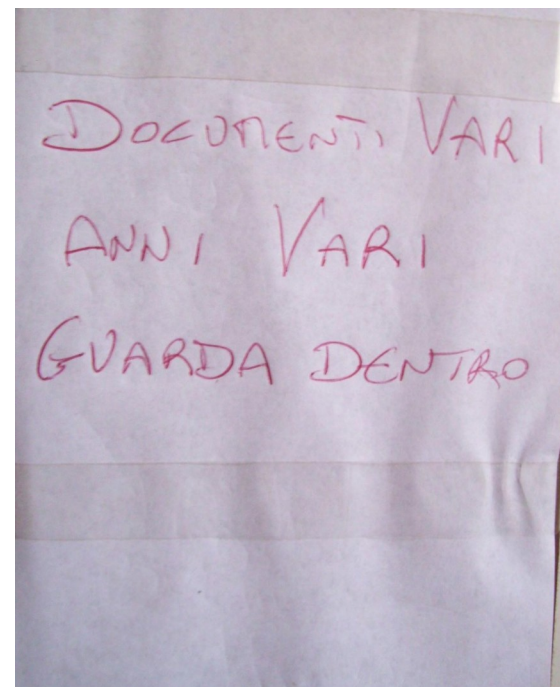
- Gli strumenti, previsti dalla normativa nazionale, rispondono a criteri e prassi consolidati (anche se trascurati) e comprendono:
 - **il sistema di registrazione di tutti i documenti informatici** (anche interni): protocollo informatico e repertoriatura o registrazione particolare;
 - l'identificazione e la **gestione stabile nel tempo delle relazioni funzionali** tra ogni documento e le attività esercitate (piano di classificazione);



Strumenti condivisi della gestione documentale informatica - 2

la **formazione delle aggregazioni documentali** (piano di fascicolazione) utili al processo decisionale (*“classificare non basta”*):

- ogni documento **DEVE essere inserito in un fascicolo o in una serie** (secondo il **piano di formazione dei fascicoli e delle aggregazioni documentali**) poiché è necessario assicurare che i documenti relativi allo stesso procedimento o allo stesso affare siano sempre connessi e questi collegamenti siano recuperabili e verificabili.



Strumenti condivisi della gestione documentale informatica - 3

- **regole interne** (flessibili, chiare e facili da applicare, quindi **formulate con la collaborazione di tutti**) per la formazione, la gestione, la conservazione, la fruizione e l'uso di documenti informatici (manuale di gestione e manuale di conservazione: **da pubblicare**) che definiscano i criteri di accessibilità e accesso alle informazioni e ai contenuti nel lungo periodo e le responsabilità per la protezione dei dati personali:
 - la regolamentazione interna nel contesto digitale è di notevole rilevanza per affrontare i problemi (anche complessi) che derivano dalla differenziazione dei modi di formazione e trasmissione dei documenti;
- **Indicazioni per la selezione, tenuta e scarto** (piano di conservazione) per assicurare un ciclo di gestione degli archivi efficiente e snello.



Un nodo cruciale e trascurato: l'accesso ai documenti informatici

- Un aspetto centrale della gestione dei documenti eppure al centro di una **impegnativa normativa spesso trascurata**.
- Il CAD afferma con determinazione **l'obbligo dell'accesso** ai documenti informatici da parte dei cittadini e stabilisce **precise responsabilità a carico delle amministrazioni** cui addirittura è in carico la conservazione in via esclusiva dei documenti informatici (art. 43 c. 1 *bis*):
 - .Se il documento informatico è conservato per legge da una pubblica amministrazione, cessa l'obbligo di conservazione a carico dei cittadini e delle imprese che possono in ogni momento richiedere accesso ai sensi delle regole tecniche di cui all'articolo 71.
- **Un obbligo che richiede il rispetto da parte di tutti i dipendenti delle regole di gestione documentale e il rispetto di buone pratiche.**



I documenti e gli archivi informatici: patrimonio comune e beni culturali

- La formazione, la tenuta nel tempo, il corretto utilizzo, la selezione e lo scarto per qualificare la memoria storica durevole sono attività impegnative nella dimensione digitale qualunque sia la finalità implicita o esplicita definita dalle norme:
 - per la trasparenza e la pubblicità legale,
 - per l'efficienza,
 - per la ricerca .
- In nessun caso le finalità e gli obblighi sono raggiungibili senza il supporto dell'intero sistema amministrativo, il coinvolgimento consapevole di tutte le persone che operano all'interno della PA.



Risorse per approfondire: articoli

- *Le prove documentali*, www.dsg.univr.it/documenti/Avviso/all/all443964.pdf
- G. Buonomo, *Il valore giuridico e l'efficacia probatoria dei documenti informatici*, www.giustizia.lazio.it/appello.it/form_conv_didattico/Il%20valore%20giuridico%20dei%20documenti%20informatici.pdf
- *La metodologia per la definizione di piani di classificazione in ambiente digitale*, a cura di Elena Aga Rossi e Maria Guercio, Roma Scuola superiore della p.a., 2005, <http://www.sspa.it/index.php?mod=progetti&id=8>



Risorse per approfondire: report

- *Grossi, Monica, La classificazione come strumento per la gestione documentale nella pubblica amministrazione, in La metodologia per la definizione di piani di classificazione in ambiente digitale, a cura di E. Aga Rossi e M. Guercio, Roma, SSPA, pp. 77-102, <http://sna.gov.it/www.sspa.it/index-p=3890.html>*
- *Il manuale di gestione, in Cantiere Documenti digitali, Report 2017, Edizioni ForumPA, gennaio 2018, <https://2019.cantieripadigitale.it/it/documenti-digitali-report-2017>*
- *Qualità dei software di gestione documentale: i requisiti archivistici in ForumPA. Cantiere Documenti digitali Report 2018, <https://www.forumpa.it/pa-digitale/gestione-documentale/cantiere-documenti-digitali-report-2018-guercio-ecco-soluzioni-checklist/>*



Per concludere ... la smaterializzazione e la trasformazione richiedono

- **gradualità**
“Non si manda via un’abitudine buttandola dalla finestra, ma occorre farle scendere le scale, un gradino dopo l’altro”
Mark Twain
- **ma soprattutto molta cooperazione**
“If you want to go fast, go alone. If you want to go far, go together”

