

Pubblica Amministrazione e nuovo CAD: l'esperienza del Polo Archivistico Regionale dell'Emilia-Romagna (ParER)

Gabriele Bezzi

agenda

- Il Polo Archivistico regionale dell'Emilia-Romagna
- La produzione e conservazione dei documenti informatici
- Linee guida per la comunicazione
- Vantaggi della dematerializzazione

ParER: Visione Strategica

- > **Missione:** essere la **struttura di riferimento** della Pubblica Amministrazione in Emilia Romagna per la **conservazione, archiviazione e gestione** dei documenti informatici ed in generale di **ogni oggetto digitale** a supporto dei processi di innovazione e semplificazione amministrativa.

- > **Obiettivi:**
 - Garantire la conservazione, archiviazione e gestione dei documenti informatici e degli altri oggetti digitali
 - Erogare servizi di accesso basati sui contenuti digitali conservati
 - Fornire supporto, formazione e consulenza agli enti produttori



“Una legge per ParER”

Legge Regionale n. 17 del 29/10/2008, Art. 8

Modifiche alla legge regionale n. 29 del 1995:

Al comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 10 aprile 1995, n. 29 (*Riordinamento dello Istituto dei beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna*) è aggiunta la seguente lettera:

***"f bis)* svolge la funzione di archiviazione e conservazione dei documenti informatici, con le modalità previste dalla normativa vigente, prodotti dalla Regione e, mediante apposita convenzione, dei documenti prodotti da Province, Comuni e altri soggetti pubblici."**

Perché il Polo ...

Due fondamentali motivazioni:

- il **contenimento dei costi** di funzioni particolarmente onerose per l'ente produttore evitando il moltiplicarsi delle medesime strutture di conservazione e dei servizi di gestione documentale
- il **presidio archivistico tecnologico e organizzativo** su attività che implicano professionalità, risorse e strutture adeguatamente formate e gestite.

ParER: la (breve) storia

2005-2008

Attivazione gruppo di lavoro, studio di fattibilità, gara servizi tecnologici e legge di assegnazione all'IBC della funzione di conservazione dei documenti informatici

2009

Nasce nel giugno 2009 con deliberazione di giunta n. 877/2009 presso IBC come struttura di riferimento della Pubblica Amministrazione in Emilia Romagna per la conservazione, archiviazione e gestione dei documenti informatici e in generale di ogni oggetto digitale

2010

Avviato da gennaio 2010 il servizio di conservazione sostitutiva per la Regione Emilia-Romagna e ha iniziato ad estendere questo servizio ad altri Enti (Province, Comuni, Aziende Sanitarie, Università)

2011

Sta costruendo i servizi di conservazione a lungo termine con l'obiettivo di realizzare un archivio dei documenti informatici degli enti e delle aziende sanitarie del territorio regionale e continua ad estendere il servizio di conservazione sostitutiva

Gli accordi amministrativi con gli Enti

Attualmente sono convenzionati con ParER oltre 80 enti, che vanno dal Comune di Caminata (287 abitanti) all'Università di Bologna, passando per tutte e nove le provincie emiliano-romagnole

Enti già avviati:

Regione Emilia-Romagna: Burert, corrispondenza e atti amministrativi (circa 90.000 documenti versati)

Università di Bologna : verbali d'esame (245.000)

Provincia di Piacenza: atti amministrativi, mandati e reversali (75.000)

Provincia di Ravenna: atti amministrativi (15.000)

Comune di Fidenza: mandati e reversali (30.000)

Comune di Piacenza: mandati e reversali (175.000)

Comune di Cesena: corrispondenza e atti amministrativi (1200)

Totale documenti in conservazione al 31/10/2011: 631.200

Sono in corso i test con svariati enti (Province, Comuni, Associazioni di Comuni) che hanno sottoscritto le convenzioni e che partiranno nei prossimi mesi

Senza conservazione non c'è dematerializzazione

- > **La conservazione** costituisce un fattore fondamentale per la sostenibilità del processo di dematerializzazione, a garanzia che documenti e informazioni in formato digitale siano conservati nel lungo periodo, in modo autentico e accessibile, come avviene per i documenti cartacei.
- > Se non ci fosse la garanzia che i documenti digitali prodotti siano conservati e resi accessibili nel lungo termine, infatti, non sarebbe possibile ipotizzare una reale diffusione del processo di dematerializzazione. La realizzazione di archivi accessibili e strutturati, con la messa a disposizione **dell'enorme patrimonio informativo della PA**, costituisce, quindi, uno strumento indispensabile per tutte le pubbliche amministrazioni.
- > In questo contesto **l'archivio e la gestione documentale** acquisiscono in ambito digitale una **nuova centralità** che, rispetto all'approccio tradizionale basato sostanzialmente sulla carta, ne amplia aspetto, ruolo e funzioni, anche rispetto alla classica ripartizione dell'archivio in corrente, di deposito e storico.

La conservazione dei documenti informatici pone in evidenza alcuni elementi fondamentali per la formazione dei documenti e per la gestione dei sistemi documentali.

I principali riferimenti normativi

- D.P.R. n. 1409 del 30 settembre 1963
- D. Lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004
- D.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000
- D. Lgs. N. 82 del 7 marzo 2005 (CAD)

Gli archivi 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)

Sistema di conservazione

Il sistema di conservazione dei documenti informatici assicura:

- a) l'identificazione certa del soggetto che ha formato il documento e dell'amministrazione o dell'area organizzativa omogenea di riferimento di cui all'articolo 50, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;
- b) l'integrità del documento;
- c) la leggibilità e l'agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative, **inclusi i dati di registrazione e di classificazione originari**;
- d) il rispetto delle misure di sicurezza previste dagli articoli da 31 a 36 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dal disciplinare tecnico pubblicato in Allegato B a tale decreto.

(art. 44 D.Lgs. 82/2005 CAD, c. 19)

Bozze regole tecniche CAD: sistema di conservazione

> Principi fondamentali:

- Mantenere le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità degli oggetti conservati
- Oggetti della conservazione: **documenti informatici, fascicoli informatici ed altre aggregazioni documentali con metadati ad essi associati**
- Oggetti della conservazione trattati in pacchetti informativi: di versamento, archiviazione e distribuzione (terminologia derivata da **OAIS**)
- **Distinzione logica tra sistema di gestione documentale e sistema di conservazione**
- Per la PA Sistemi di conservazione interni o **affidati a conservatori accreditati, pubblici o privati tramite convenzione**
- Ruoli coinvolti: **produttore, utenti, responsabile della conservazione**

il documento informatico: alcune conseguenze

- Il contenuto non può essere letto e compreso direttamente ma - essendo rappresentato da simboli digitali - deve essere decodificato mediante specifiche risorse di calcolo (hw - sw- "Formati")
- L'evoluzione tecnologica condiziona i modi e i costi per la lettura e la conservazione dei documenti elettronici
- Cambia il rapporto tra contenuto e supporto, non più legati da un nesso fisico, ma collegati solo logicamente: gli strumenti di autenticazione non si applicano al supporto ma al contenuto che è separabile dal supporto (che deve esserci comunque, come condizione di esistenza del documento, ma puo' mutare)
- A causa della obsolescenza tecnologica i documenti informatici sono destinati ad essere tenuti e conservati nella forma di copie autentiche.

La conservazione dei documenti informatici

- Processo che ha come obiettivo primario il mantenimento dei requisiti di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità dei documenti informatici nel lungo periodo
- La sfida è garantire che in un futuro anche lontano i documenti informatici prodotti oggi possono continuare ad essere letti e utilizzati assicurando il loro valore giuridico e la loro corretta collocazione nell'ambito dell'archivio dei soggetti produttori

La conservazione dei documenti informatici

- Attuare politiche attive di conservazione tese a **ridurre i rischi** di obsolescenza tecnologica in particolare relativi ai supporti di memorizzazione e ai **formati**.
- **Un processo che si deve attivare contestualmente alla produzione dei documenti**

Contesto regionale

Inizialmente, l'attivazione del ParER ha trovato collocazione all'interno del **Piano telematico dell'Emilia Romagna (Piter) 2007-2009**. Nel **Piter 2011-2013**, ParER è coinvolto in progetti relativi alle linee guida "Diritto di accesso all'informazione e alla conoscenza" e "Diritto di accesso ai servizi alla persona e alle imprese", come infrastruttura abilitante al pieno dispiegamento del processo di dematerializzazione e di supporto agli enti per la transizione al digitale.

Contesto regionale

ParER partecipa alla **Community Network dell'Emilia-Romagna (CN-ER)**, un sistema di servizi, standard e modelli di scambio che permette a tutti gli enti locali del territorio regionale di lavorare insieme per lo sviluppo della società dell'informazione e dei processi di innovazione.

ParER è coinvolto nelle varie articolazioni della CN-ER, così come definite dalla legge 11/2004:

Comitato Tecnico regionale: garantisce la sintesi degli indirizzi espressi dal Comitato in concrete azioni di eGovernment, coordinate nei singoli territori dai Tavoli Tecnici provinciali. ParER è coinvolto sulle materie di sua competenza (dematerializzazione, conservazione, gestione documentale)

Comunità Tematiche: supportano la partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti nei progetti, favorendo la condivisione della conoscenza e la valorizzazione delle migliori pratiche. ParER partecipa attivamente alla Comunità Tematica sulla gestione documentale

Centro di competenza per il dispiegamento (CCD): garantisce la gestione unitaria del portafoglio soluzioni, della sua evoluzione e standardizzazione anche mediante la creazione di un unico punto di accesso, assistenza e supporto per il sistema degli Enti Locali e dei loro fornitori. ParER fa parte del Comitato di Gestione, che ha i compiti di monitoraggio e controllo delle attività svolte dal CCD.

Community network (CN-ER)

- ParER è inserito nel sistema a rete costituito tra la Regione e gli Enti locali per la gestione dello sviluppo dei servizi di e-government:
 - **Comunità tematica sulla gestione documentale:** attività di supporto e consulenza agli enti per la definizione di un corretto sistema documentale e di produzione di documenti informatici
 - **Definizione di linee guida per la gestione di flussi documentali informatici: sistemi di comunicazione, formati, sistemi di registrazione**

Linee guida per la gestione dei flussi documentali

I DESTINATARI delle informazioni e delle raccomandazioni sono tutte le Amministrazioni locali della CNER, andando ad investire in primo luogo chi ha dirette responsabilità in materia di gestione documentale e dematerializzazione dei procedimenti, ma che, attraverso questi, è auspicabile raggiunga e pervada l'intera struttura organizzativa di ogni Ente.

OBIETTIVO è quello di creare un circuito virtuoso che permetta a tutte le P.A.L. della CNER di muoversi in maniera condivisa, coordinata e con le stesse modalità operative sul tema della comunicazione digitale da e verso l'esterno degli Enti, contribuendo in questo modo alla semplificazione del lavoro del personale interno.

I CONTENUTI del presente documento riguardano:

- Canali e strumenti di trasmissione dei documenti digitali
- Differenza tra validità del documento e modalità di trasmissione
- Integrazione tra sistemi di comunicazione e di gestione documentale
- Formati dei documenti da trasmettere e ricevere
- Utilizzo della firma elettroniche

Linee guida per la gestione dei flussi documentali

elementi fondamentali per la ricezione e spedizione di documenti informatici:

- **i sistemi di comunicazione telematica,**
- **la formazione del documento informatico, nei suoi aspetti legati alla sua validità giuridica e alla conservazione,**
- **i sistemi di registrazione per l'acquisizione dei documenti informatici nel sistema di gestione documentale dell'ente.**

Sistemi di comunicazione telematica

Il nuovo CAD prevede esplicitamente che le comunicazioni tra pubbliche amministrazioni e, in base alla nuova disposizione inserita con l'art. 5 bis, anche la comunicazione tra imprese e amministrazioni pubbliche relative alla presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti avvenga “esclusivamente” utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Gli strumenti di comunicazione possono essere molteplici, ma si possono distinguere sostanzialmente in diversi sistemi di posta elettronica o di sistemi più evoluti di comunicazione quali la cooperazione applicativa e le comunicazioni on-line effettuate utilizzando applicazioni web appositamente realizzate per lo scambio di informazioni dati e documenti, normalmente collegate a specifiche esigenze o tipi di procedimenti.

Sistemi di comunicazione telematica

Due concetti fondamentali:

- 1. Differenza tra validità del documento e modalità di trasmissione**
- 2. Necessità di integrazione tra sistemi di comunicazione e sistemi di gestione documentale**

Sistemi di comunicazione telematica e registrazione

articolo 40 bis del testo aggiornato del CAD (D.lgs. n. 82/2005) recita:

- “ **Formano comunque oggetto di registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le comunicazioni che pervengono o sono inviate dalle caselle di posta elettronica di cui agli articoli 47, commi 1 e 3, 54, comma 2-ter e 57-bis, comma 1, nonché le istanze e le dichiarazioni di cui all'articolo 65 in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71”**

regole generali da applicare e condividere per produrre e scambiare documenti informatici

- individuazione dell'ambito organizzativo corrispondente all'Area Organizzativa Omogenea (AOO) (art. 50, comma 4 del dpr 445/2000);
- nomina del responsabile del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi (ex art. 61, comma 2 del dpr445/2000);
- attivazione della casella di Posta elettronica istituzionale certificata per ogni registro di protocollo (ex art. 15, comma 3 del dpcm 31/10/2000 e art. 47 comma 3 CAD);
- iscrizione all'Indice PA (IPA) (artt. 11 e seguenti Dpcm 31/10/2000)
- acquisizione e distribuzione del sistema di firma digitale presso i soggetti che internamente alle amministrazioni, abbiano potere di firma.

La formazione dei documenti

La riforma del CAD rende il diritto soggettivo dell'utente all'utilizzo delle nuove tecnologie pieno, immediatamente esigibile ed azionabile davanti al giudice amministrativo. Pertanto ogni cittadino può presentare istanze e dichiarazioni in modalità telematica, mentre le pubbliche amministrazioni, comprese quelle locali hanno l'obbligo di formare gli originali dei documenti amministrativi in modalità esclusivamente informatica. Inoltre la riforma del CAD semplifica le condizioni di validità del documento informatico.

La formazione dei documenti

Ai sensi del comma 2 dell'art. 68 del CAD le pubbliche amministrazioni nella predisposizione o nell'acquisizione di programmi informatici debbono adottare soluzioni informatiche che assicurino l'interoperabilità e la cooperazione applicativa e consentano la rappresentazione dei dati e documenti in più formati, di cui almeno uno di tipo aperto, salvo che ricorrano motivate ed eccezionali esigenze.

Per formato aperto, in base al comma 3 del citato articolo, si intende un formato reso pubblico e documentato esaustivamente.

La formazione dei documenti

Per una corretta formazione della versione definitiva e stabile di un documento bisognerebbe valutare i formati anche rispetto ad altre caratteristiche oltre a quella essenziale dell'apertura, in particolare per garantirne piena validità giuridica in caso di documenti firmati elettronicamente e migliori possibilità di conservazione a lungo termine.

i formati che rispondono alle seguenti caratteristiche possono essere considerati accettabili sia per quanto riguarda l'archivio corrente che per quanto riguarda la conservazione:

- **aperti, documentati, non proprietari, trasparenti,** robusti, stabili nel tempo, diffusi, autoconsistenti, accessibili, documenti non modificabili e privi di protezioni

La registrazione dei documenti

La registrazione è un modo per formalizzare l'acquisizione di un documento in un sistema documentale.

Tutti i documenti dai quali possano nascere diritti, doveri o legittime aspettative di terzi e tutti i documenti informatici vanno registrati.

La registrazione viene effettuata attraverso due modalità:

1. registrazione di protocollo
2. registrazione particolare.

Integrazione tra sistemi di comunicazione e sistemi di protocollo

L'introduzione dei documenti informatici richiede non solo la capacità di produrli tramite sistemi di *office automation* in formati idonei e sottoscriverli se necessario con firma elettronica, avanzata, digitale o qualificata, ma anche la capacità di riceverli e trasmetterli attraverso un servizio di posta elettronica certificata o un canale web, registrandoli opportunamente, archiviandoli e rendendoli disponibili agli uffici cui compete la trattazione, governando i flussi documentali e garantendo l'affidabilità, l'integrità e l'autenticità.

Per eseguire queste operazioni è necessaria una stretta integrazione funzionale tra sistemi di comunicazione e sistemi di protocollo che stabilisca un collegamento per trasferire automaticamente dai sistemi di trasmissione ai sistemi di registrazione i documenti ricevuti o viceversa per quelli da trasmettere. Tale integrazione permette quindi di utilizzare a pieno le funzioni di interoperabilità.

Integrazione tra sistemi di comunicazione e sistemi di protocollo

Numerosi e importanti sono i vantaggi dell'integrazione:

- consentire la registrazione con la maggior quantità di dati (elementi) già forniti dal mittente (o da fornire al destinatario se altra PA) semplificando così le operazioni di registrazione
- evitare ogni possibile dispersione dei documenti: l'acquisizione diretta e automatica o semi automatica sul sistema di gestione dei documenti dei messaggi ricevuti attraverso gli indirizzi di PEC evita ogni possibile dispersione dei documenti negli hd dei singoli utenti che abbiano accesso a queste caselle o la necessità di conservare i documenti all'interno dei server delle caselle di PEC e obbliga alla loro archiviazione nel sistema di gestione documentale dell'ente al momento della registrazione permettendo poi la trattazione da parte degli uffici competenti.

Integrazione tra sistemi di comunicazione e sistemi di protocollo

- La capacità del sistema di gestione documentale e in particolare del sistema di protocollo informatico di formare automaticamente i messaggi di pec in uscita direttamente e immediatamente a seguito della registrazione permette di decentrare la protocollazione e spedizione di documenti informatici nelle unità che li producono senza essere costretti ad attivare per ognuna di esse una casella di pec.
- Per trasmettere un documento informatico ad un soggetto esterno si dovrà semplicemente eseguire le operazioni di registrazione di protocollo in uscita, comprensive delle indicazioni di classificazione e fascicolazione, acquisendo i documenti informatici nel sistema di gestione dei documenti ed effettuando dallo stesso sistema di protocollo al termine della fase di registrazione anche la spedizione in modo automatico o semi automatico all'indirizzo elettronico del destinatario, noto al sistema e inserito già tra i dati di registrazione.

Risparmi in Emilia-Romagna: due casi concreti

- > **Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna** - La digitalizzazione e diffusione in forma telematica del BURERT consente un **risparmio sulle stampe di 2 Milioni di Euro all'anno.**
- > **Piani Urbanistici Comunali** - l'invio e la conservazione digitale permette agli enti locali **un risparmio sulle stampe di almeno 350.000 Euro** (circa 1.000 Euro per PSC per ogni Comune)

I risparmi annui conseguiti da due soli interventi di dematerializzazione già superano i costi di gestione del Polo Archivistico Regionale



Grazie per l'attenzione...

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