

Documenti delle pubbliche amministrazioni, un patrimonio da preservare nel tempo: regole e prospettive per la realizzazione di una rete di poli di conservazione

Patrizia Gentili, Raffaele Montanaro, Cristina Valiante

AGiD, Agenzia per l'Italia Digitale

Abstract. Il tema della conservazione è importante, in particolare per le P.A. Senza la conservazione non è concepibile un processo di dematerializzazione, poiché non vi è garanzia che le informazioni in formato digitale siano preservate nel tempo, in modo autentico e accessibile, come per i documenti analogici. Inoltre le P.A. hanno, istituzionalmente, il compito di conservare i propri documenti e archivi, sia come testimonianza diretta della loro azione amministrativa, sia come memoria storica. Il contributo, esponendo alcuni concetti essenziali come: documento informatico, ciclo di vita dei documenti, sistema di conservazione e modelli organizzativi per l'attività di conservazione, poli di conservazione, offre una panoramica delle regole tecniche in materia e coerentemente con quanto indicato nel Piano triennale per l'informatica nella P.A. 2017-19, preannuncia l'avvio di una sperimentazione volta ad identificare un modello di riferimento di polo di conservazione dei documenti informatici ed a promuovere la realizzazione di una rete logica dei Poli di conservazione, nonché a definire la relativa infrastruttura tecnica funzionale all'interconnessione tra i Poli stessi.

Keywords. Documento informatico, conservazione, poli di conservazione, dematerializzazione.

Introduzione

La definizione di documento informatico fornita dal Codice dell'amministrazione digitale, di seguito CAD, ossia "il documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti", evidenzia la centralità delle informazioni contenute nel documento stesso a prescindere dalla forma o dal supporto su cui sono salvate. La definizione di documento elettronico di cui al Regolamento UE n.910/2014, è ancor più ampia, poiché il termine indica "qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva".

L'ampiezza di tali definizioni è il riflesso della capacità delle tecnologie ICT di accrescere le possibili modalità di formazione dei documenti informatici, come indicato dall'articolo 3 delle regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni.

Al crescere dei mezzi con cui formare documenti corrisponde l'aumento della mole di documenti informatici e dati prodotti e gestiti. La quantità di informazioni è composta da: documenti informatici, singoli o variamente aggregati, dai relativi metadati e dagli

archivi digitali, e costituisce, anche legalmente, un patrimonio informativo da preservare nel tempo.

1. La conservazione

Il tema della conservazione è essenziale in particolare per le pubbliche amministrazioni. Senza la conservazione non si può concepire un processo di dematerializzazione, poiché non vi è garanzia che documenti e informazioni in formato digitale siano preservati nel lungo periodo, in modo autentico e accessibile, come avviene per i documenti analogici. Inoltre le P.A. hanno, istituzionalmente, il compito di conservare i propri documenti e archivi, sia come testimonianza diretta della loro azione amministrativa, sia come memoria storica. I documenti e gli archivi degli enti pubblici sono beni culturali, tutelati anche a livello costituzionale. La realizzazione di archivi accessibili e strutturati, che rendano disponibile l'enorme patrimonio informativo della P.A., è, quindi, un elemento indispensabile. La conservazione digitale, intesa come attività complessa volta a mantenere inalterate nel tempo le sequenze binarie degli oggetti trattati, risponde all'esigenza di assicurarne la possibilità di accesso e fruizione.

Grazie alla conservazione si dovrà sempre più offrire funzionalità idonee a soddisfare le richieste di consultazione e di esibizione formulate sia dal titolare dei documenti, cioè, in termini archivistici, il soggetto che ha prodotto l'archivio, costituito dai documenti ricevuti o prodotti nel corso della sua attività, sia dai cittadini utenti, cioè coloro che richiedono di fruire delle informazioni di interesse conservate e, in futuro da studiosi e altri portatori d'interesse. La memoria digitale pubblica dovrà essere consultabile nel rispetto delle norme sulla tutela dei dati personali e della riservatezza. In particolare dovrà essere garantita la confrontabilità dei documenti e degli archivi secondo la disciplina del Codice dei Beni Culturali. La conservazione digitale dovrà costruire per le P.A. gli archivi storici del futuro.

A tal fine, occorre collocare la conservazione nell'ambito del ciclo di vita del documento informatico. Infatti per poter far sì che la memoria digitale sia conservata è necessario che già in fase di produzione e di gestione documentale corrente siano rispettati alcuni requisiti fondamentali, quali l'utilizzo di formati idonei e corrette azioni di gestione documentale, quali identificazione e registrazione dei documenti e loro organizzazione in base al piano di classificazione e fascicolazione.

2. I documenti informatici

Mantenere nel tempo i documenti informatici significa preservarne specifiche peculiarità, che derivano dalle caratteristiche oggettive del documento informatico stesso: di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità.

I documenti informatici per loro natura sono e devono essere soggetti a un continuo processo di mantenimento e trasformazione che ne consenta l'accesso nel tempo. L'attenzione dell'attività di conservazione deve spostarsi dal supporto al contenuto, riducendo i rischi di perdite e alterazioni provocati dalla rapida obsolescenza delle tecnologie informatiche e operare per la salvaguardia nel lungo termine del valore giuridico e delle caratteri-

stiche oggettive predette.

La conservazione digitale è un'attività permanente e deve realizzarsi con tempi e modi adeguati, prevedendo sia la cosiddetta conservazione dei bit (Bit preservation), cioè la capacità di accedere ai bit come erano stati originariamente registrati, anche in caso di degrado del supporto, di obsolescenza dell'hardware e/o disastri di sistema sia, soprattutto, la conservazione logica (Logical preservation) cioè la capacità di comprendere e usare l'informazione in futuro, conservando il contenuto intellettuale anche in presenza di futuri cambiamenti tecnologici e di conoscenza. Occorre bilanciare gli indubbi vantaggi offerti dalle tecnologie ICT in termini di capacità di ricerca e di riproduzione e gli svantaggi derivanti da maggiori rischi, rispetto al passato, di perdita della possibilità di recuperare, restituire o interpretare informazioni.

In quest'ottica, il concetto di sistema di conservazione è inteso come un insieme di persone, apparecchiature, applicazioni e procedure volte ad assicurare la conservazione a lungo termine dei documenti e delle aggregazioni documentali informatiche e dei rispettivi metadati, per garantire il mantenimento delle caratteristiche sopra citate.

Tale concetto è stato poi sviluppato in apposite regole tecniche, che hanno: esplicitato la funzione del sistema di conservazione, contestualmente individuato gli oggetti trattati (come pacchetti informativi, in conformità allo standard OAIS) per i quali il sistema stesso deve garantire fin dalla presa in carico dal produttore le già ricordate caratteristiche oggettive, definito i modelli organizzativi della conservazione, nonché stabilito ruoli e responsabilità coinvolti. Inoltre lo stesso CAD ha affidato ad AgID il compito di accreditare i conservatori.

La scelta del modello organizzativo più indicato deve essere compiuta in base ad efficienza e sostenibilità e attuata valutando le risorse finanziarie, tecnologiche e professionali disponibili nell'ente.

3. Il piano triennale della P.A. e i Poli di conservazione

Nell'ambito del Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019 è stato definito un percorso, da compiersi in più tappe nel lasso temporale di riferimento, che persegue l'obiettivo finale dell'interoperabilità tra sistemi di conservazione, al fine di permettere l'accesso unico ai documenti della P.A.

Attualmente nell'ambito della conservazione sono state rilevate sia problematiche funzionali, i poli di conservazione oggi esistenti non sono interoperabili tra di loro poiché manca un linguaggio comune ed ogni polo utilizza software e sistemi di archiviazione differenti dagli altri, sia problematiche organizzativo-economiche, le P.A. non hanno sufficienti competenze e disponibilità economiche per sviluppare dei sistemi di conservazione propri così da dover esternalizzare il servizio.

L'AgID, per realizzare tale percorso, intende identificare un modello di riferimento di polo di conservazione dei documenti informatici e promuovere la realizzazione di una rete logica dei Poli di conservazione e la definizione della relativa infrastruttura tecnica funzionale all'interconnessione tra i Poli stessi. A tal fine si sta avviando un percorso di sperimentazione per individuare le misure necessarie e sufficienti a garantire l'interopera-

bilità fra i Poli.

Il progetto si basa sull'interesse a delineare un processo di conservazione che agevoli l'accesso e il controllo da parte dei soggetti cui spetta la funzione di vigilanza ed ottimizzi il flusso dei pacchetti di conservazione mantenendo le menzionate caratteristiche oggettive del documento informatico.

I punti qualificanti del progetto si riassumono in:

- **Accesso:** costruire un punto unico di accesso ai documenti informatici della PA per i Cittadini, le Imprese e le P.A.;
- **Economicità:** l'accesso ai poli pubblici, in particolare per la documentazione dei cittadini e degli archivi della PA da conservare a lungo termine, consente di fare rilevanti economie di scala;
- **Uniformità:** occorre garantire l'uniformità a livello nazionale in tema di accesso e sicurezza dei documenti amministrativi;
- **Localizzazione:** la distribuzione dei poli deve poter coprire geograficamente tutto il territorio nazionale;
- **Numerosità della documentazione:** il numero di documenti sta crescendo e crescerà sempre più, gli attuali poli non riusciranno a gestire tutto.

4. Conclusioni

L'obiettivo primario del progetto 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, offrendo alle amministrazioni un servizio di conservazione che garantisca la presenza sul territorio nazionale di almeno una copia operativa per ciascun documento informatico conservato.

Riferimenti bibliografici

Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i. Art. 1, comma 1, lett. p).

2 Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE. Art. 3, definizione n. 35.

Decreto del presidente del consiglio dei ministri 13 novembre 2014.

DPCM 3 dicembre 2013 "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione"

L'art.3, comma 1 del citato DPCM stabilisce che gli oggetti della conservazione, per i quali il sistema di conservazione deve garantire, dalla presa in carico dal produttore, le caratteristiche di qualità, sicurezza, integrità e immutabilità, sono: i documenti informatici e i documenti amministrativi informatici con i metadati ad essi associati; i fascicoli informatici ovvero le aggregazioni documentali informatiche con i metadati ad essi associati.

Tali pacchetti sono distinti in: pacchetti di versamento (Submission Information Package, SIP), pacchetti di archiviazione (Archival Information Package, AIP), pacchetti di distribuzione (Dissemination Information Package, DIP).

L'art. 5 del DPCM 3 dicembre 2013, prevede che la conservazione può essere svolta: all'in-

terno della struttura organizzativa del soggetto produttore dei documenti informatici da conservare, oppure affidandola, in modo totale o parziale, ad altri soggetti, pubblici o privati che offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche, accreditati come conservatori presso l'Agenzia per l'Italia digitale. Viene altresì specificato che Le pubbliche amministrazioni realizzano i processi di conservazione all'interno della propria struttura organizzativa o affidandoli a conservatori accreditati, pubblici o privati, di cui all'art. 44 bis, comma 1, del CAD.

L'art. 44bis del CAD stabilisce che "i soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici e di certificazione dei relativi processi anche per conto di terzi e intendono conseguire il riconoscimento dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e sicurezza".

Autori



Patrizia Gentili gentili@agid.gov.it

Funzionario presso l'Agenzia per l'Italia digitale, esperto di progetti di dematerializzazione della P.A., è responsabile del servizio "Documentali" dell'Agenzia. Fin dal 2004 ha curato per l'allora CNIPA il monitoraggio della diffusione dei sistemi di gestione documentale presso la P.A. Dal 2010 al 2016 ha lavorato presso INPS come responsabile di pianificazione strategica e controllo del budget ICT.

Raffaele Montanaro montanaro@agid.gov.it

Funzionario presso l'Agenzia per l'Italia digitale, esperto di informatica giuridica e di semplificazione di procedimenti amministrativi pubblici, con riferimento alle tematiche della gestione documentale ed accessibilità. Da dieci anni collabora alle attività nell'ambito dell'azione di informatizzazione della normativa.



Cristina Valiante cristina.valiante@agid.gov.it

Collaboratrice presso l'Agenzia per l'Italia digitale, esperta di gestione e conservazione dei documenti informatici, con particolare riferimento agli aspetti giuridico-archivistici ed alla sicurezza informatica. Ha seguito il processo di accreditamento dei conservatori e coordina le attività del Forum della Conservazione dei documenti informatici.