

Tavola rotonda.
Dematerializzazione e cooperazione inter-istituzionale.
Roma, 7 luglio 2011
Mariella Guercio

Approfitto della libertà della formula - una tavola rotonda su un tema ampio e politicamente cruciale (dematerializzazione e cooperazione inter-istituzionale, termine quest'ultimo che richiederebbe una definizione precisa e che sarebbe bene declinare con riferimenti specifici al contesto d'uso) - per proporvi una riflessione che proprio a partire dal documento che abbiamo discusso in mattinata si confronti con una dimensione 'più politica', di prospettiva rispetto agli assetti che stiamo contribuendo o che saremo chiamati a realizzare come archivisti, educatori, amministratori, ricercatori. L'ambizione del mio intervento è quella di mantenere fede alla natura operativa della giornata e di fornire elementi concreti di analisi (non certo soluzioni) in grado, comunque, di guidare la progettazione futura senza rinunciare ad obiettivi di respiro generale, anzi partendo proprio dalle priorità strategiche che hanno guidato la riforma della pubblica amministrazione italiana in questi venti anni: assicurare qualità ai servizi pubblici della p.a. lavorando per la qualità della produzione documentaria e della sua conservazione nel tempo e in questo modo contribuire – nel nostro piccolo e nei limiti delle nostre competenze – alla crescita o almeno (dovremmo dire oggi) alla difesa dei livelli minimi di democrazia di uno Paese europeo.

Di questi tempi e su questi temi, discutere di *memoria* e di *diritti* (ma quindi anche dei *doveri* che le amministrazioni si assumono per sostenere/garantire memoria e diritti) vuol dire infatti prendersi cura di aspetti centrali della vita delle istituzioni pubbliche e del rapporto con i cittadini/utenti, ovvero con le questioni che hanno a che fare – lo sappiamo da decenni – con la formazione e la salvaguardia degli archivi: in concreto significa innanzitutto lavorare per la *trasparenza* quella reale, che implica la disponibilità di documenti leggibili e intelligibili, di documenti che si trovano puntualmente e rapidamente anche a distanza di anni e possibilmente per qualunque tipo di ricerca e qualunque tipo di fruitore; di documenti che chi usufruisce dei servizi pubblici confida di poter chiedere e ottenere con probabile successo (perché ne conosce l'esistenza, perché ci sono controlli e sanzioni quando le amministrazioni non ottemperano all'obbligo di un archivio organizzato, aperto, accessibile). Significa anche affrontare il tema delle *responsabilità*, anzi delle condizioni che ne

assicurano l'esercizio, ovvero della continuità del servizio, del monitoraggio tanto sulla gestione interna quanto sui servizi affidati a terzi e soprattutto il tema delle competenze tecniche necessarie a gestire attività complesse. Significa predisporre *curricula* aggiornati e metodologicamente solidi sia sul piano scientifico che su quello delle tecniche. Significa naturalmente anche – per il nostro legislatore soprattutto - sostenere l'*efficienza* delle amministrazioni e quindi fare i conti con le *risorse finanziarie* disponibili e con un loro uso consapevole per assicurare – *anche* attraverso l'informatizzazione delle attività e dei documenti che ne sono il sottoprodotto - che la *trasparenza* sia garantita, la *responsabilità* gestita, i *profili professionali* impiegati con coerenza rispetto ai requisiti tecnici previsti sulla carta (e non secondo il principio della *formazione senza lavoro e del lavoro senza formazione* che sta distruggendo il presente e il futuro dei nostri giovani migliori), l'*efficienza* sostenuta.

Il volume che ci è stato presentato stamani costituisce a questo proposito un concreto, specifico contributo allo scioglimento di alcuni di questi nodi, in particolare quelli relativi alla definizione delle responsabilità nella gestione dei sistemi documentari. Gli archivisti che hanno lavorato al documento li hanno discussi nel contesto normativo del Codice dell'amministrazione digitale anche se con riferimento alla pessima versione modificata dalla legge 2/2009. Si è dato in ogni caso per scontato nel rapporto (né si poteva fare diversamente) l'invito (non era ancora un vincolo insuperabile) ad un uso massivo di tecnologie informatiche nella produzione, gestione e conservazione dei documenti (è solo nella nuova versione del CAD del dicembre 2010 che con poca lungimiranza non si prevedono più eccezioni e si eliminano sostanzialmente i margini di valutazione e di discrezionalità delle amministrazioni, come si dirà meglio in seguito).

Il documento non ha invece affrontato alcuni temi altrettanto fondamentali (per ragioni circoscritte alla natura del rapporto medesimo, ma anche perché si tratta di questioni che hanno bisogno di maturare ancora e che forse l'attuale dibattito sulle regole tecniche che vede una cospicua partecipazione di archivisti delle Regioni contribuirà a sviluppare): mi riferisco in particolare - in modo non esclusivo rispetto ad altri nodi che richiedono urgentemente di essere sciolti – al problema dei *modelli organizzativi* da realizzare per la conservazione digitale, anzi per la conservazione degli archivi digitali e al problema altrettanto cruciale della *tempistica* nei processi di conservazione.

Non c'è dubbio che si tratta di questioni molto impegnative per il *rischio* o addirittura l'*incertezza* che implicano. Prima di procedere merita cercare di chiarire meglio la terminologia alternativa cui si

è fatto cenno e che fa riferimento alla riflessione di un economista britannico, Frank H. Knight, fondatore della Scuola di Chicago nella prima metà del Novecento.

« L'Incertezza va considerata in un senso radicalmente distinto dalla nozione familiare di Rischio, dalla quale non è mai stata propriamente separata[...]. Il fatto essenziale è che "rischio" significa in alcuni casi una quantità suscettibile di misura, mentre altre volte è qualcosa distintamente non di questo tipo; e ci sono differenze cruciali e di vasta portata nell'influenza di questi fenomeni a seconda di quale dei due è realmente presente ed operante[...]. Si comprenderà che un'incertezza misurabile, o propriamente "rischio", per come useremo il termine, è così tanto differente da una non misurabile che in effetti non è un'incertezza affatto»¹.

La distinzione tra rischio e incertezza è necessaria se vogliamo orientarci senza ambiguità e definire strategie e principi adeguati soprattutto quando ci avventuriamo, come nel caso delle *memorie digitali*, lungo strade il cui percorso e i cui ostacoli ci sono solo parzialmente e, spesso, limitatamente nel tempo, noti. Rischi o incertezze, comunque, tanto più difficili da valutare e contenere quanto minore è l'esperienza concreta finora accumulata in queste attività. La cooperazione tra istituzioni è sicuramente l'unica forma di supporto in grado di fornire proposte utili alle numerose criticità dei processi di digitalizzazione in corso.

In una riflessione di natura generale, 'politica', non si può non tacere il fatto che le istituzioni siano state lasciate sostanzialmente sole in questa fase. Anzi sono state tormentate da un ininterrotto processo normativo e regolamentare non sempre chiarificatore, che si basava sull'assunto che con qualche regola in più sarebbe stato possibile risolvere difficoltà organizzative, ritardi e trascuratezza pluridecennali in materia di memoria documentaria e con l'implicita convinzione ripetutamente sfatata che a ritardare l'innovazione tecnologica e i suoi effetti miracolosi fossero le resistenze culturali delle amministrazioni e non la loro consapevolezza del fatto che per innovare si richiede ben altro impegno (risorse, persone, conoscenze tecnologiche, attività di ricerca, ecc.) rispetto agli interventi di smaterializzazione. L'abbiamo ripetuto tante volte che non varrebbe neanche la pena ricordarlo nuovamente se non fossimo alle soglie di una impegnativa nuova regolamentazione e se non avessimo nuovamente bisogno di ricompattare le nostre fila e rafforzare le nostre alleanze. A parte Forum Pa e qualche intervento formativo (ma anche su questo è mancata una seria azione di coordinamento), le poche iniziative sono venute dal basso (dalle Università, dagli enti locali e soprattutto dalle Regioni) e hanno per fortuna trovato il sostegno della Direzione generale degli

¹ Frank H. Knight: *Rischio, incertezza, profitto*, La nuova Italia, Firenze, 1960; traduzione da: *Risk, Uncertainty, and Profit*, Hart, Schaffner and Marx, Houghton Mifflin (Boston, MA-USA), 1921



archivi nei limiti che un'amministrazione con sempre più limitate risorse e con personale ridotto numericamente ai minimi termini è in grado di assicurare. Anche su questo quadro drammatico bisognerebbe avere il coraggio di una seria campagna politica.

Il passato quindi è confortante solo nella misura in cui ci ha mostrato che le istituzioni che operano sul territorio (e soprattutto gli archivisti che lavorano al servizio di quelle istituzioni) sono più saggi e lungimiranti del legislatore stesso che sembra aver solo recentemente compreso finalmente la complessità del problema e sembra voglia tenerne conto anche in relazione a un mercato che non ha finora conosciuto controlli di merito. Il presente e il futuro, tuttavia, richiedono una struttura di relazioni e di coordinamento ben più solida. Il dlgs 235/2010 ha infatti, come si è già detto, ridotto i margini di gradualità e ha previsto sanzioni - anche se con meccanismi non troppo efficaci e controlli tutti da chiarire - sul rispetto di disposizioni che pur migliorative di molte delle norme precedenti, a partire dalle regole sulla cosiddetta conservazione sostitutiva, a norma, anticipata che peraltro, con molti limiti, contengano alcuni elementi utili. Si trattava tuttavia di disposizioni insufficienti e parziali, soprattutto non governate da chi le aveva promosse, ma gestite 'liberamente' dalle imprese di settore che difendono naturalmente oggi gli spazi di iniziativa conquistati ritenendo che le esperienze (innegabili) fin qui maturate siano sufficienti in quantità per superare il deficit di qualità che è invece evidente a qualunque osservatore accorto. In ogni caso, la normativa esistente non è certamente in grado di fornire soluzioni chiare capaci di orientare gli operatori nei pochi mesi che restano prima dell'entrata in vigore degli obblighi più stringenti ed è quindi estremamente positivo il tavolo allargato che è stato istituito da DigitPA per far fronte ai nuovi impegni regolamentari.

La regolamentazione in corso, per quel che si è potuto leggere e capire, potrebbe soffrire dei tempi troppo stretti che sono stati imposti ai gruppi di lavoro e delle numerose pressioni da parte dei diversi *portatori di interesse*, il cui vero *interesse* in alcuni casi è inevitabilmente quello di salvaguardare l'esistente, anche se è spesso di pessima qualità, inclusi gli investimenti sbagliati, più che progettare con maggiore razionalità e coerenza il futuro. E' evidente ad esempio il rischio che si corre di ingenerare confusione nell'uso dei termini e dei concetti; una confusione a cui nessuna cooperazione inter-istituzionale potrà poi porre rimedio, come abbiamo visto in questi anni a proposito delle norme sulla conservazione. C'è solo da sperare nel lavoro comune di chi sta sperimentando sul campo (e spero riflettendo sulle proprie esperienze) in materia di archivi digitali,

sulla capacità dei gruppi di lavoro di trovare una sintesi anche grazie alla consolidata capacità di condivisione e alla formazione comune degli archivisti che numerosi questa volta ne fanno parte.

Per quanto riguarda il quadro futuro della cooperazione inter-istituzionale due ordini di problemi meritano di essere a questo proposito ricordati: da un lato la tipologia o meglio le tipologie di cooperazione che è opportuno/necessario sviluppare (in ambito regionale, interregionale, tra le Regioni, gli enti locali e lo Stato (intendendo per Stato in particolare le amministrazioni centrali che hanno compiti specifici di coordinamento – DigitPA, DAG, Dipartimento per l'innovazione, SSPA – che dovranno trovare forme efficienti per svolgere questo ruolo a cui in questi anni, hanno in molti casi abdicato, spesso più per mancanza di consapevolezza che di risorse. E' bene che un tavolo tecnico permanente (una sorta di 'tavolo dei tavoli') dedicato ai problemi della digitalizzazione degli archivi si costituisca presso il Dipartimento dell'innovazione a prescindere dalle urgenze normative e ad integrazione di quell'ottima – per ora soprattutto sulla carta – iniziativa voluta dal direttore generale degli archivi relativa alla creazione del Comitato paritetico per il SAN. Dall'altro lato è indispensabile che alcune questioni più difficili e spinose trovino occasioni serie di confronto (anche in questo caso all'interno di un processo di cooperazione inter-istituzionale) e, soprattutto, soluzioni e proposte operative. Penso in particolare ad alcuni aspetti prioritari:

1. I modelli organizzativi per gestire la conservazione digitale soprattutto ma non solo in ambito pubblico: allo stato attuale le proposte sono varie e nessuna ha ancora superato la soglia della progettazione o della prima sperimentazione. Si va dalla creazione di poli archivistici che ambiscono – anche saggiamente – a svolgere un ruolo istituzionalmente *sostitutivo* di quello dei singoli soggetti produttori a un sistema che si basa sulla definizione e sullo sviluppo di *servizi comuni* (di storage, di consulenza, di gestione delle interfacce), ma lascia alle responsabilità e al lavoro degli enti consorziati la gestione di larga parte dei processi di predisposizione dei flussi informativi e della gestione delle prime fasi della conservazione. Nel primo caso l'ambizione al ruolo istituzionale sostitutivo, non diverso da quello svolto storicamente dagli Archivi di Stato per la documentazione prodotta dalle amministrazioni centrali, dovrà presumibilmente trovare una conferma normativa (se lo si riterrà un modello adeguato da consolidare) modificando il Codice dei beni culturali, riconoscendo il peso dei nuovi centri regionali di conservazione e riscrivendo le modalità di gestione della tutela da parte dell'amministrazione archivistica (sui poli più che sui singoli enti locali qualora questi

abbiano trasferito ai poli stessi i loro archivi di deposito e storici); nel secondo sarà bene fare conti *seri* con la capacità degli enti di sostenere l'impegno previsto a fronte di tagli del personale e in assenza di personale tecnico-scientifico e in generale di personale nei settori pubblici. Si colloca inoltre in questo medesimo nucleo di problemi da un lato il nodo dell'*accreditamento* dei centri di conservazione e anche degli *operatori abilitati alla certificazione*. In questo la normativa *primaria* è ambigua e solo un serio, aperto, corretto confronto (fondato su criteri ben definiti di valutazione e sul ruolo insostituibile dell'amministrazione archivistica) con le esperienze realizzate e con quanto si sta facendo all'estero e nei gruppi di lavoro che definiscono gli standard nazionali, europei e internazionali potrà fornire risposte soddisfacenti.

2. La seconda questione si può tradurre in una serie di interrogativi altrettanto impegnativi relativi alla tempistica della conservazione (domande che non sono state definite negli ultimi vent'anni e che oggi appaiono ineludibili anche se continuamente eluse nella pratica con i risultati negativi che conosciamo): quando e come si *conserva*? Si può distinguere l'archiviazione (o meglio la formazione di archivi) dalla conservazione? Quanto può/deve incidere la natura pubblica o privata del soggetto produttore nelle policy? E' possibile ed è produttivo (o è semplicemente un costoso e inutile frutto da accanimento da consulenza) distinguere la conservazione dei documenti singoli da quella delle aggregazioni? Prima di rispondere semplicisticamente, non sarebbe opportuno chiedersi come mai anche Microsoft - dopo decenni di resistenza - abbia deciso di implementare nella nuova release della sua suite di *content management system*, Sharepoint 2010 (utilizzata anche in ambito privato), funzioni prettamente archivistiche, adottando il principio delle aggregazioni archivistiche e prevedendo la creazione di set di documenti accorpati sulla base di sistemi di classificazione funzionale, sin dalla fase di formazione dei documenti sviluppati quindi nella forma di veri e propri sistemi di gestione di archivi. Quante volte e con quali incertezze e quante perdite manderemo in conservazione gli stessi dati e gli stessi documenti accumulando in tempi successivi strati diversi di metadati di difficile e costosa gestione, prima di ottenere sedimentazioni documentarie organiche invece di frammenti incomprensibili ('spezzoni' nella miglio delle ipotesi) di memoria? Non sarebbe utile valutare i rischi o le incertezze connessi alla realizzazione di processi di produzione/accumulazione puntiformi dei documenti che

costituiscono la negazione dell'archivio? E soprattutto siamo in grado di pianificare i costi di queste operazioni?

3. Infine, una riflessione sul notevole impegno che un buon modello di cooperazione inter-istituzionale a livello regionale richiede. Per farsene un'idea è sufficiente esaminare sommariamente i modelli esistenti: a titolo di esempio, uno per tutti (perché lo conosciamo nei dettagli dato che la Regione in questione ha il pregio di condividere policy e risultati con una categoria ampia di interlocutori e con una documentazione dettagliata e operativa; ed anche perché proprio in termini di cooperazione con gli enti è senza dubbio uno dei più convincenti): il modello toscano ha infatti, in particolare, sviluppato specifiche procedure e strutture operative per la cooperazione idonee a sostenere concretamente e in modo qualificato e razionale l'informatizzazione dei flussi documentali nel territorio regionale (oltre naturalmente alle impegnative infrastrutture tecnologiche che prevedono tra l'altro una specifica infrastruttura – CART – per la cooperazione applicativa). Per comprendere il modello e, soprattutto, gli investimenti che si richiedono per dare vita concreta alla cooperazione inter-istituzionale è opportuno analizzare nel merito, sia pure brevemente, gli elementi salienti che la rendono possibile:

- a. l'esistenza persistente di un Gruppo di lavoro Protocollo e gestione documentale inclusivo di tutte le competenze necessarie e costituito da un nucleo adeguato di partner: Regione Toscana, enti locali (comuni, province, comunità montane), agenzie regionali, CNR, Uncem e Anci
- b. la definizione di obiettivi ambiziosi integrati in quanto componenti e conseguenza di un disegno complessivo di carattere politico, archivistico e tecnologico che include:
 - la definizione di policy condivise,
 - l'elaborazione sempre condivisa di strumenti di gestione documentale il cui obiettivo primario è l'operatività di un protocollo realmente interoperabile,
 - linee guida per l'applicazione operativa dei vari progetti,
 - l'elaborazione di strumenti di diffusione e di formazione/informazione,
 - il controllo di qualità dei risultati anche in termini di continuo aggiornamento e livelli di diffusione: nel caso specifico si tratta di due documenti "Linee guida per l'avvio operativo del protocollo interoperabile" e "Linee guida per la gestione

documentale”, ma anche della creazione di un ambiente di lavoro inter-istituzionale unitario evoluto, consapevole, partecipato grazie all’esistenza di un substrato tecnologico e organizzativo accuratamente costruito e amorevolmente (ma faticosamente) mantenuto,

c) la definizione di metodologie nella forma di veri e propri standard di interoperabilità delle applicazioni da parte degli enti della rete attraverso un processo di definizione partecipata e di condivisione:

- sono definite con precisione (e attraverso un dibattito pubblico) le interfacce di colloquio tra Sistemi per la Gestione del corrente e il Sistema di Conservazione,
- si è approvato un processo di accreditamento delle applicazioni informatiche sulla base di specifiche idonee a garantire l’interoperabilità.

Ai fini della qualità in una fase di transizione come quella che attraversiamo e in relazione a tematiche che sembrano semplici ma sono invece molto complesse e articolate, non ci sono scorciatoie rispetto al modello qui rapidamente illustrato come esempio (rubando qualche contenuto dai documenti toscani) e ai molteplici altri investimenti di natura organizzativa e tecnologica realizzati da molte delle Regioni che hanno partecipato ai progetti qui presentati. Lo sa bene chi si è cimentato in questo campo (molti dei protagonisti di questo rapporto). Speriamo che il nostro legislatore (che per fortuna ha voluto le Regioni e gli archivisti al tavolo di discussione) voglia anche trarne le conseguenze nella fase più importante, quella della decisione. Si può invece essere certi che chi ha lavorato in questo settore, *in primis* proprio le Regioni, gli enti locali e l’amministrazione archivistica, non abbandonerà la partita della cooperazione e saprà costruire un modello efficace non solo di collaborazione, ma anche di formazione e informazione. L’ambiente web messo in piede dalla Regione Emilia Romagna (supportate dalla struttura di cooperazione interregionale prevista dal progetto PRO-DE) è un altro importante passo, innovativo e intelligente, che va proprio in questa direzione. Immagino che tutti gli interlocutori istituzionali – nello spirito di una sana collaborazione tecnica – vorranno partecipare, popolando questo nodo della rete di contenuti ricchi di informazioni, di confronti e di esperienze e trasformandolo in un luogo frequentato dove si va volentieri ad incontrarsi e a nutrirsi di nuove e utili conoscenze.