



**DOCUMENTI
DIGITALI** | REPORT
2019



La redazione del report 2019 del Cantiere Documenti digitali è stata curata da un gruppo di lavoro coordinato da Maria Guercio, con il supporto di Eleonora Bove (FPA).

I contenuti del report rappresentano il risultato del lavoro di rielaborazione degli spunti emersi nel corso del dibattito tra tutti i protagonisti del Cantiere.

CANTIERI DELLA PA DIGITALE

Cantiere Documenti digitali - Report 2019 - Edizioni ForumPA – ISBN 9788897169635

I contenuti sono rilasciati nei termini della licenza

[Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia \(CC BY-NC-SA 3.0 IT\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/)



Finito di impaginare: aprile 2020

con il contributo di:



Gruppo **Filippetti**

Intesys
openway

Postel
Posteitaliane



DOCUMENTI DIGITALI

REPORT 2019



Indice

Introduzione.....	5
Il tavolo di lavoro del Cantiere documenti digitali 2019	5
1. Fascicolazione: prassi delle PA.....	7
e ruolo della formazione a distanza	7
1.1 Premessa.....	7
1.2 Le prassi di fascicolazione: i risultati del questionario 2019	8
A. Analisi questionario e sintesi metadati in tema fascicolazione	9
B. Analisi dei metadati aggiuntivi emersi dalla ricognizione	20
C. Confronto fra Linee guida (in bozza) e metadati emersi dalla ricognizione.....	23
1.3 Il ruolo della formazione: un esempio di formazione a distanza, FAD	27
1.4 Riferimenti bibliografici.....	30
1.5 Gruppo di lavoro	31
2. Indicizzazione delle informazioni documentali	32
2.1 Il contesto	32
2.2 Indicizzazione e classificazione: unità documentarie e componenti.....	33
2.3 Dalla ricerca del documento alla ricerca delle informazioni (il mito della full text indexing)	34
2.4 La rappresentazione del contenuto digitale di un documento	34
2.5 Gli standard.....	36
2.6 Linguaggi per l'indicizzazione	37
2.7 Cenni di indicizzazione semantica.....	40
2.8 Cenni di Folksonomy	42
2.9 Laboratori di sperimentazione	43
2.10 Laboratorio di workflow assistito.....	44
2.11 Riferimenti bibliografici.....	45
2.12 Gruppo di lavoro	46
3. Il Piano di conservazione nella norma	47
e nella prassi archivistica italiana	47
3.1 Premessa: valutazione, selezione e scarto nella norma e nella prassi archivistica.....	47
Quadro dell'evoluzione normativa europea e italiana.....	50
3.2 I piani di conservazione in Italia: punti di forza e criticità	52
3.3 Le implicazioni della digitalizzazione e della dematerializzazione dei processi in riferimento al piano di conservazione	54
3.4 Gruppo di lavoro	56
4. L'utilizzo di SKOS per un'ontologia	57
del piano di conservazione.....	57

4.1 Premessa.....	57
4.2 SKOS - Simple Knowledge Organization System.....	59
4.3 Motivazioni	59
4.4 Metodologia.....	60
4.5 Identificazione e Relazioni	61
4.6 Concetti generali.....	63
4.7 Descrizione generale del Piano di conservazione	64
Dettaglio delle informazioni su di un concetto	65
4.8 Attributi del concetto.....	66
4.9 Storizzazione dei termini	69
4.10 Utilizzo del Piano di conservazione SKOS.....	70
4.11 Utilizzo del Piano di conservazione SKOS in ambito eArchiving Building Bloks	72
4.12 Conclusioni.....	73
5. L'evoluzione della gestione dei procedimenti amministrativi nella PA verso il Digital Transaction Management (DTM)	75
5.1 Introduzione.....	75
5.2 Il Piano Triennale 2019-2021	75
5.3 Generalità sul DTM	76
5.4 Alcune funzionalità del DTM	77
5.5 L'evoluzione del DTM.....	78
5.6 Il DTM nel settore privato	78
5.7 Il DTM nel settore pubblico nazionale	79
5.8 Conclusioni.....	82
Allegato 1.....	85
SKOS: esempio completo di modellazione del piano di conservazione	85

3. Il Piano di conservazione nella norma e nella prassi archivistica italiana

di **Gabriel Bezzi**, *Polo Archivistico Emilia-Romagna*, **Paola Ciandrini** e **Federica Marti**, *Università di Macerata*

3.1 Premessa: valutazione, selezione e scarto nella norma e nella prassi archivistica

La valutazione dei documenti ai fini della selezione per la conservazione o lo scarto è uno degli aspetti più complessi tra quelli che attengono alle attività archivistiche, tanto in ambiente tradizionale quanto nel contesto digitale¹¹. L'enorme proliferare della documentazione contemporanea ha creato nuovi paradigmi nel disegno di strategie per la selezione dei documenti. Le fasi di selezione e scarto costituiscono due momenti fondamentali: rappresentano la fase di passaggio tra la gestione corrente dei documenti stessi e la loro conservazione per esigenze amministrative e interpretano la tutela della *memoria storica* dell'ente produttore.

Nell'attuale contesto, l'approccio al tema richiede estrema cautela e competenza: aggiornati e moderni piani conservazione divengono cruciali strumenti di gestione, in grado di fornire linee di indirizzo operative, valutando coerentemente gli aspetti relativi alla tutela dei dati personali e a quanto indicato sul tema dal GDPR. In un simile contesto assume primaria importanza sia offrire un quadro di riferimento che isoli le problematiche specifiche per la elaborazione di un piano di conservazione sia proporre modelli che tengano conto delle peculiarità della transizione al digitale.

Qual è il quadro normativo attuale che indirizza e vincola la redazione del piano di conservazione? La normativa italiana in materia di archivi e documenti pubblici (cfr tabella *Evoluzione normativa europea e italiana*) è attualmente ispirata al principio della salvaguardia della documentazione prodotta dalla pubblica amministrazione, tutelata come bene culturale e individuata come rappresentativa di atti o fatti giuridicamente rilevanti. L'obbligo di conservazione dei documenti d'archivio¹² è inteso a salvaguardare diritti soggettivi, interessi legittimi, il diritto d'accesso nelle sue attuali diverse declinazioni¹³, la ricerca a fini storici, culturali e scientifici ed è finalizzato alla fruizione dei documenti per finalità amministrative e per interesse storico: si può quindi parlare di funzioni di conservazione documentale come garanzia di certezza del diritto e come finalità culturale. Tali funzioni in ambito digitale si concentrano particolarmente nel sistema di conservazione, destinato a ricevere periodicamente trasferimenti dal sistema di gestione documentale.

Entro la definizione di *Piano di conservazione* i confini principali entro cui orientarsi nella vigente normativa di settore sono delimitati da tre elementi principali:

- il **TUDA**, ovvero il Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa, DPR n. 445 del 28 dicembre 2000

¹¹ Cfr. G. Nicolai, *Dagli archivi tradizionali all'ambiente digitale: la valutazione e selezione nel contesto internazionale*, «Archivi» 2017, 1, pp. 29-36

¹² L'obbligo di conservazione è espresso nell'art. 30 del D.Lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio", che al comma 4 stabilisce 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 soggetti medesimi hanno altresì l'obbligo di inventariare i propri archivi storici, costituiti dai documenti relativi agli affari esauriti da oltre quaranta anni ed istituiti in sezioni separate".

¹³ L. 241/90 art. 22 e seguenti (Capo V); D.Lgs. 33/2013, art. 5.

- le **Regole tecniche in materia di sistemi di conservazione**, DPCM del 13 dicembre 2013¹⁴, in confronto con le **Regole tecniche in materia di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni**, DPCM del 13 novembre 2014¹⁵
- le elaborande **Linee guida AgID**.

L'articolo n. 68 del TUDA stabilisce - nelle disposizioni per la conservazione degli archivi - che *il servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi elabora ed aggiorna il piano di conservazione degli archivi, integrato con il sistema di classificazione, per la definizione dei criteri di organizzazione dell'archivio, di selezione periodica e di conservazione permanente dei documenti, nel rispetto delle vigenti disposizioni contenute in materia di tutela dei beni culturali e successive modificazioni ed integrazioni.*

Il rapporto diretto e consequenziale tra piano di classificazione e piano di conservazione costituisce uno snodo fondamentale: non può esistere conservazione adeguata se non sono consapevolmente definite e adottate buone prassi di classificazione e di fascicolazione. Entro questo scenario la fascicolazione fornisce un *trait-d'union* metodologico e strumentale fra le azioni di classificazione e quelle di conservazione: **il piano di fascicolazione diviene perciò chiave operativa e di raccordo fra il piano di classificazione e il piano di conservazione.**

Il glossario allegato alle costituenti **Linee guida Agid** – riprendendo e in parte aggiornando la definizione del precedente glossario allegato alle **Regole tecniche**, DPCM 13 dicembre 2013 – definisce **il piano di conservazione** come un documento allegato al manuale di gestione e integrato con il sistema di classificazione, in cui sono definiti i criteri di organizzazione dell'archivio, di selezione periodica e di conservazione, ai sensi dell'articolo 68 del TUDA¹⁶. Le **Regole tecniche in materia di formazione e conservazione dei documenti informatici** – DPCM 13 novembre 2014 – indicano che al responsabile della gestione documentale spetta **stabilire i tempi entro cui versare i documenti in conservazione**, delineando le specificità in funzione delle diverse tipologie di documenti e **in conformità con il sistema di classificazione e con il piano di conservazione**, oltre che con la norme vigenti.

Occorre inoltre esaminare i nuovi assunti relativi al piano di conservazione contenuti nelle costituenti **Linee guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti**, in consultazione dal 29 ottobre 2019; le Linee guida determineranno modifiche specifiche in relazione al piano di conservazione e ai metadati dedicati tanto a Documento amministrativo informatico (DAI), quanto a fascicoli e Aggregazioni documentali informatiche (ADI), come riassunto dalla tabella seguente che propone alcuni estratti dalla bozza delle **Linee guida** in consultazione:

Linee guida AgID	Illustrazione
2.4.1 <i>Formazione del documento amministrativo</i>	Al documento amministrativo informatico viene associato un insieme di metadati, come indicato nell'allegato 5 <i>Metadati</i> alle presenti <i>Linee guida</i> , così come previsto ai sensi dell'art. 53 del TUDA per la registrazione di protocollo, nonché ai sensi dell'art. 56 del TUDA per i metadati relativi alla classificazione ed alla definizione dei tempi di conservazione, in coerenza con il piano di conservazione e dei metadati che definiscono la relazione con l'aggregazione documentale informatica d'appartenenza

¹⁴ Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5bis , 23ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44 , 44bis e 71, comma 1, *del Codice dell'amministrazione digitale* di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, CAD.

¹⁵ 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 ai sensi degli articoli 20, 22, 23bis , 23ter , 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, CAD.

¹⁶ DPCM 13 dicembre 2013, *Glossario, Definizioni*, voce *Piano di classificazione*.

<p>3.5</p> <p><i>Manuale di gestione documentale</i></p>	<p>1. Il piano di conservazione è allegato al manuale di gestione documentale, con l'indicazione dei tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione ed eventualmente scartate</p> <p>2. Per i soggetti diversi dalle Pubbliche Amministrazioni che sono sprovvisti di piano di conservazione, devono essere definiti i criteri di organizzazione dell'archivio, di selezione periodica e di conservazione dei documenti, ivi compresi i tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione ed eventualmente scartate</p>
<p>3.8</p> <p><i>Trasferimento al sistema di conservazione</i></p>	<p>I termini entro cui i documenti informatici e le aggregazioni documentali informatiche devono essere trasferiti in conservazione sono stabiliti in conformità alla normativa vigente e al piano di conservazione</p>
<p>4.1</p> <p><i>Sistema di conservazione</i></p>	<p>Il sistema di conservazione garantisce l'accesso all'oggetto conservato per il periodo previsto dal piano di conservazione del titolare dell'oggetto della conservazione e dalla normativa vigente, o per un tempo superiore eventualmente concordato tra le parti, indipendentemente dall'evoluzione del contesto tecnologico.</p>
<p>4.7</p> <p><i>Manuale di conservazione</i></p>	<p>Il manuale di conservazione deve contenere [...] i tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione ed eventualmente scartate, qualora, nel caso delle Pubbliche Amministrazioni, non siano già indicati nel piano di conservazione allegato al manuale di gestione documentale.</p>
<p>4.8</p> <p><i>Processo di conservazione</i></p>	<p>L'eventuale scarto del pacchetto di archiviazione dal sistema di conservazione alla scadenza dei termini di conservazione previsti dalla norma o secondo quanto indicato dal piano di conservazione del Titolare dell'oggetto di conservazione</p>
<p>4.12</p> <p><i>Selezione e scarto dei documenti informatici</i></p>	<p>Nel sistema di conservazione, la selezione e lo scarto dei pacchetti di archiviazione sono definiti dal Titolare dell'oggetto di conservazione e, nel caso delle Pubbliche Amministrazioni, secondo quanto indicato dal piano di conservazione. Nel caso di affidamento esterno del servizio di conservazione le modalità operative sono concordate dal Titolare dell'oggetto di conservazione e dal Conservatore. Il responsabile della conservazione genera l'elenco dei pacchetti di archiviazione contenenti i documenti destinati allo scarto e, dopo aver verificato il rispetto dei termini temporali stabiliti dal piano di conservazione, lo comunica al responsabile della gestione documentale o del coordinatore della gestione documentale, ove nominato. In caso di affidamento esterno del servizio di conservazione l'elenco dei pacchetti di archiviazione contenenti i documenti destinati allo scarto è generato dal responsabile del servizio di conservazione e trasmesso al responsabile della conservazione che a sua volta, verificato il rispetto dei termini temporali stabiliti dal piano di conservazione, lo comunica al responsabile della gestione documentale o del coordinatore della gestione documentale.</p>

La formulazione delle *Linee guida* in corso di definizione ribadisce e sistematizza i principi e gli obblighi contenuti nei provvedimenti precedenti, sottolineando la rilevanza dei metadati dedicati ai tempi di conservazione. Nello specifico, il piano di conservazione non dovrebbe limitarsi a contenere indicazioni circa i tempi di conservazione delle diverse tipologie documentali, ancorate alle definizioni del piano di classificazione, ma dovrebbe diventare uno strumento per definire l'intera organizzazione dell'archivio nei suoi diversi aspetti e modalità conservative e per individuare i tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione o scartate. Il piano di conservazione dovrebbe illustrare

- **le modalità di selezione e le modalità di scarto fisico e scarto logico**, quest'ultimo in linea con le disposizioni del GDPR (in particolare articolo 5);
- **le relazioni con il piano di fascicolazione e le verifiche con il repertorio dei fascicoli**, per valutare l'eventuale GAP tra indirizzi e modalità operative entro ciascuna organizzazione.

Quadro dell'evoluzione normativa europea e italiana

1997	IT	Leggi Bassanini, in particolare la n. 59 del 15 marzo 1997 e la n. 127 del 15 maggio 1997 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione controllo
1997	IT	Decreto del Presidente della Repubblica n. 513 del 10 novembre 1997 Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59
1998	IT	Decreto del Presidente della Repubblica n. 428 del 20 novembre 1998, n. 513 Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche
1999	EU	Direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1999, relativa a un quadro comunitario per le firme elettroniche
2000	IT	Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa pubbliche
2002	EU	Decisione 2002/47/CE, CECA, Euratom della Commissione del 23 gennaio 2002 recante modificazione del suo regolamento interno ; contiene raccomandazioni in tema di gestione documentale
2003	IT	Decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003, Codice in materia di protezione dei dati personali
2004	EU	Decisione 2004/563/CE, Euratom della Commissione del 7 luglio 2004; modifica il suo regolamento interno, con attenzione particolare a gestione dei documenti e documento elettronico
2004	IT	Decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della Legge n. 137 del 6 luglio 2002
2005	IT	Decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005, Codice dell'Amministrazione digitale
2007	EU	Decisione 2007/320/CE della Commissione del 22 marzo 2007; istituisce un gruppo di esperti degli Stati membri sulla digitalizzazione e la conservazione digitale
2013	IT	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2013, in tema di Regole tecniche per il protocollo informatico e Regole tecniche in materia di sistema di conservazione
2014	EU	eiDAS 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, che abroga la direttiva 1999/93/CE
2014	IT	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2014 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 ;
2016	EU	GDPR General Data Protection Regulation Regolamento (UE) n. 679/2016, applicato in tutti gli Stati membri dal 25 maggio 2018
2016	IT	FOIA Freedom of Information Act , introdotto con Decreto legislativo n. 97 del 2016; è parte integrante del processo di riforma della pubblica amministrazione, definito dalla Legge n. 124 del 7 agosto 2015
2017	IT	Decreto legislativo n. 217 del 13 dicembre 2017 , Disposizioni integrative e correttive al Decreto legislativo n. 179 del 26 agosto 2016, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione digitale, ai sensi dell'articolo 1 della Legge n. 124 del 7 agosto 2015 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
2020 <i>In corso</i>	IT	Linee guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, in consultazione da ottobre a novembre 2019 e attualmente – dicembre 2019 – in fase di elaborazione

Merita sottolineare che in ambito europeo la **Raccomandazione della Commissione Europea sulla digitalizzazione e l'accessibilità in rete dei materiali culturali e sulla conservazione digitale europea** del 27

ottobre 2011 affrontava il tema della conservazione digitale e dei modelli di riferimento (2011/711/UE)¹⁷ individuando disomogeneità di trattamento ed evidenziando l'opportunità dell'evoluzione del contesto normativo e tecnologico degli Stati membri:

- **Articolo 16** - È opportuno curare **la gestione e la manutenzione dei materiali digitali**, altrimenti i documenti rischiano di diventare illeggibili nel momento in cui le apparecchiature e i programmi utilizzati per conservarli diventano obsoleti, mentre i materiali possono andare perduti nel caso in cui i supporti di conservazione si deteriorino con il passare del tempo e siano superati dal mero volume di contenuti nuovi e modificati. **Nonostante i progressi** compiuti in tutta l'UE per quanto riguarda la conservazione di materiali digitali, in diversi Stati membri **non esiste una politica chiara e globale in materia**. L'assenza di tali politiche costituisce una **minaccia** per la sopravvivenza dei **materiali digitalizzati** e potrebbe provocare la **perdita dei materiali originariamente prodotti in formato digitale**. Lo sviluppo di mezzi efficaci di conservazione digitale ha implicazioni importanti che trascendono le istituzioni culturali. Tali questioni interessano tutte le organizzazioni, pubbliche o private, che desiderino o debbano conservare materiali digitali. Per poter **procedere linearmente con la proposta di nuovi modelli per il piano di conservazione, è necessario valutare i documenti disponibili e quelli già in uso, in modo da isolare le caratteristiche che andrebbero mantenute e quelle che andrebbero implementate in relazione al contesto digitale**.
- **Articolo 17** - La **conservazione dei materiali digitali** rappresenta una **sfida** in termini finanziari, organizzativi e tecnici e richiede talvolta una modifica delle disposizioni legislative. Numerosi Stati membri hanno introdotto o stanno prendendo in considerazione di **introdurre obblighi giuridici** che impongano ai **produttori di materiali digitali di mettere una o più copie dei loro materiali a disposizione di un organismo cui ne è demandata la conservazione**. Disposizioni e pratiche efficienti per il deposito legale sono in grado di minimizzare gli oneri amministrativi facenti capo sia ai titolari dei contenuti, sia agli organismi di deposito. Per evitare eccessive discrepanze fra i regimi che disciplinano il deposito dei materiali digitali è necessaria e deve essere incoraggiata un'efficace collaborazione tra gli Stati membri.

Nel primo report conseguente alla Raccomandazione 2011/711/UE – report elaborato e pubblicato nel 2015 sull'osservazione del triennio 2013-2015¹⁸ – lo stato dell'arte italiano in tema di deposito digitale legale era così descritto:

- the Presidential Decree 252/2006¹⁹ regulates the legal deposit of the **documents of cultural interest, including the born digital resources. The deposit of digital resources is done on a voluntary basis**. The portal Deposito Legale (www.depositolegale.it) gives access to PhD theses gathered by the national libraries of Florence and Rome, born digital publications and the National Bibliographic Number (NBN) procedures. This activity involves the National Central Libraries of Florence and Rome for the storage capacities, and the Venice Marciana Library for the dark archive service. The aim is to build a backbone that serves for the long term preservation of the digital resources of Italian cultural institutions.

¹⁷ Pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 29 ottobre 2011.

¹⁸ European Commission, Strategy, Digital Single Market, *Reports and studies*, voce *Italy* <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/2015-national-reports-digital-preservation>>, ultima consultazione 15 gennaio 2020.

¹⁹ DPR 3 maggio 2006 n. 252 *Regolamento recante norme in materia di deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico*.

Si assiste, in sostanza, a un sensibile cambio di rotta nel report successivo – l'ultimo disponibile durante le attività del Cantiere Documenti Digitali 2019 – dedicato a digitalizzazione, accessibilità e conservazione digitale e accessibile da giugno 2019²⁰ e rivolto al triennio 2015-2017:

- **Digital legal deposit** - *In addition to the above 16 countries, Italy also reported that the Italian Law on copyright and related rights (L. 633/1941, regularly recast, last amendments in 2016) states that rightsholders who have affixed technological protection measures can be required to remove them in order to allow the use of protected works or materials, upon request of the competent authority, for public safety purposes or for ensuring the proper conduct of an administrative, parliamentary or judicial procedure (art. 71 quinquies comma 1). [...]Italy has put forth under development future regulation for the legal deposit of documents distributed via digital networks, which meanwhile can happen on a voluntary basis.*
- **Co-ordinated approaches on legal deposit arrangements** - *The previous reporting cycle 2013-2015 saw reports from seventeen Member States that took into account other countries' experiences, or assisting them in the development of existing schemes when establishing or updating policies/practices regarding legal deposit of digital-born material (AT, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HR, HU, LU, MT, NL, SE, SI, SK, UK). During the current reporting period, three additional Member States, Ireland, Italy and Cyprus, reported monitoring developments in other Member States in this area. Furthermore, Cyprus highlighted the need for EU standards under this heading.*
- **More than two thirds of Member States considered other countries' experiences, or assisting them in the development of existing schemes when establishing or updating policies/practices regarding legal deposit of digital material.** *Member States deposit arrangements at the EU level, with the aim to unite all joint efforts, achieve uniformity and ease the process and their cultural heritage institutions may benefit from the establishment of a common policy in terms of legal.*

3.2 I piani di conservazione in Italia: punti di forza e criticità

Una prospettiva diacronica italiana dedicata ai piani di conservazione è riassunta dall'elenco disponibile a cura della DGA Direzione generale archivi alla voce *Piani di conservazioni e scarto*²¹, che raccoglie i Piani di conservazione e massimari di scarto disponibili, per lo più in formato cartaceo, presso la Direzione generale Archivi, resi in formato digitale ricercabile e scaricabili in formato pdf. Meritano attenzione anche gli esempi del *Titolario - Piano di conservazione e scarto per gli archivi della Corte d'appello di Bologna* – che fonde in unico documento il piano di classificazione e il piano di conservazione – e del *Massimario per lo scarto degli atti elettorali*²². Pubblicato nel 1984 dal Ministero dell'interno, il *Massimario per lo scarto degli atti elettorali* è stato elaborato e approvato da una specifica Commissione di sorveglianza sugli archivi del Servizio elettorale: lo strumento offre un interessante metodo di analisi generale, capace di *fornire alle competenti Commissioni di scarto e a tutti gli enti e uffici depositari di atti elettorali un valido e sicuro strumento di guida, a carattere permanente, per una razionale ed economica consultazione degli atti stessi a fini storici e di studio.*

²⁰ European Commission, Strategy, Digital Single Market, *Reports and studies, Report 12 June 2019 European Commission report on Cultural Heritage: Digitisation, Online Accessibility and Digital Preservation - Consolidated Progress Report on the implementation of Commission Recommendation (2011/711/EU) 2015-2017*

<<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-report-cultural-heritage-digitisation-online-accessibility-and-digital>>, ultima consultazione 15 gennaio 2020.

²¹ <<http://www.archivi.beniculturali.it/index.php/strumenti/piani-di-conservazione-e-massimari-di-scarto>>, ultima consultazione 15 gennaio 2020.

²² Reperibili in <<http://www.giustizia.bologna.it/it/News/Detail/1713>>, ultima consultazione 15 gennaio 2020. Il *Massimario per lo scarto degli atti elettorali* è reperibile in una interessante versione annotata e sottolineata anche nell'elenco della DGA citato alla nota precedente.

L'analisi è affrontata partendo dalla modalità di produzione e di organizzazione dei documenti, presi in esame trasversalmente ai diversi soggetti produttori coinvolti: per ogni tipo di consultazione elettorale, sono descritti atti e documenti, indicando *il tempo della loro conservazione per le necessità ordinarie della amministrazione e l'avviso della Commissione di sorveglianza ai fini della loro conservazione per fini di documentazione storica.*

Dalla ricognizione di questi strumenti – e in particolare da quelli relativi all'ultimo decennio compresi nell'elenco a cura della DGA – emergono alcune considerazioni generali.

In primo luogo, appare una significativa differenza di impianto metodologico: l'enfasi oscilla dalla **conservazione in nuce**, in relazione a interventi di selezione affrontati sin dal momento della formazione dei documenti, alla **conservazione come risultato residuo dell'attività di scarto fisico**, principalmente destinata alla documentazione *destinata alla conservazione illimitata*;

Pur nella diversa denominazione – variabile tra *piano di conservazione* e *massimario di scarto* – i piani sono organizzati con **rimandi evidenti al piano di classificazione**, ma offrono tempi di conservazione con riferimenti alle tipologie documentali indicate. Risulta poco **diffusa se non assente la prassi di collegare lo strumento al piano di fascicolazione**. Questa condizione incrementa il rischio di fornire linee guida soltanto per singoli documenti all'interno di alcune predefinite categorie e non per aggregazioni archivistiche, intese sia come fascicoli sia come serie documentarie. Si rileva, tuttavia, che in certi casi – segno di qualche ambiguità terminologica – la nozione di tipologia documentaria include anche forme di sedimentazione in fascicoli o serie.

Nei piani è ricorrente l'**assenza di istruzioni relative alla gestione dei metadati** e in particolare ai metadati relativi ai tempi di conservazione, tanto a livello di singolo documento, quanto di fascicoli e sono del tutto assenti indicazioni sulla modalità conservative prima dell'esito ultimo.

È opportuno ricordare che questi strumenti non hanno un carattere tassativo, ma forniscono una guida per le effettive operazioni di selezione e scarto: i piani di conservazione indicano i tempi minimi di conservazione e non sanciscono un obbligo di eliminazione dei documenti o delle aggregazioni documentali. Sulla base di tali presupposti è evidente l'impossibilità di ipotizzare **procedure di selezione e scarto largamente o, addirittura, completamente automatizzate**: si tratta di un'evoluzione ancora molto lontana rispetto alle attuali soluzioni, sia in termini tecnologici sia in termini metodologici: per quanto i metadati relativi ai tempi di conservazione possano essere impostati correttamente - secondo quanto stabilito dal piano di conservazione – in ambito pubblico non è possibile procedere allo scarto senza una verifica di merito, circostanziata e specifica, oltre che, naturalmente, senza il vaglio e l'autorizzazione della Commissione di sorveglianza o della Soprintendenza archivistica. In ambito digitale bisogna valutare la capacità delle commissioni di sorveglianza e delle Soprintendenze di poter operare efficacemente sulla notevole mole della documentazione prodotta nei sistemi di gestione documentale giungendo a valutazioni significative in tempi coerenti con le necessità e le previsioni procedurali.

A questo nodo si devono aggiungere le criticità relative alle inevitabili **modifiche dei tempi di conservazione** per i documenti inseriti in taluni procedimenti, affari, attività **derivabili dall'evoluzione normativa**: eventuali procedure automatizzate di scarto estensivo – entro i sistemi di conservazione – dovrebbero tempestivamente essere aggiornate per recepire gli aggiornamenti normativi. Al fine di gestire tali casistiche, appare indispensabile definire e implementare al più presto strumenti di storicizzazione del titolare. Parimenti devono essere individuati e resi disponibili metadati specifici a livello di pacchetti di conservazione.

Con specifico riferimento alle criticità procedurali da affrontare nel sistema di conservazione, non mancano questioni rilevanti sia nel caso in cui manchino scadenze predefinite, sia – al contrario – in presenza di indicazioni precise. Nel primo caso, se **tra i metadati è del tutto assente l'indicazione del tempo minimo di conservazione**, l'unica alternativa percorribile consiste nell'**impostare range temporali standard**, al termine

dei quali un *alert* avvisa dell'arco temporale esaurito **per rimandare a un'operazione manuale** – conseguente a una *scelta umana* – la sorte dei documenti stessi, ovvero lo scarto fisico o il prolungamento della conservazione. Condizione estremamente delicata anche in ottemperanza al GDPR, questa criticità appare evidente per alcune tipologie documentali, come per esempio quelle fiscali o per la documentazione in ambito sanitario. La **problematicità** non scompare, peraltro, anche nel caso diametralmente opposto, ovvero qualora sia **presente tra i metadati una scadenza di conservazione**, dettata *tout court* da termini normativi oppure definita da policy interne all'organizzazione con tempo superiore a quanto previsto ordinariamente dal massimario di scarto: si pensi, per esempio, alla necessità di revisione dei tempi di conservazione per i documenti e i fascicoli eventualmente interessati da procedimenti legali in corso. In tal caso l'informazione dovrebbe essere accostata alla valutazione dei tempi di conservazione a livello di unità archivistica o documentaria, adattando al caso specifico le procedure predefinite.

3.3 Le implicazioni della digitalizzazione e della dematerializzazione dei processi in riferimento al piano di conservazione

Se in un contesto tradizionale e analogico è buona prassi che la valutazione in relazione alla conservazione dei documenti digitali sia operata all'inizio del ciclo di formazione e gestione e conservazione del documento, in un contesto *in transizione digitale* questo aspetto di *valutazione in nuce* diviene fondamentale. **Il piano di conservazione non deve essere utilizzato alla fine del percorso di vita del documento, ma all'inizio**: poiché documenti e aggregazioni sono accompagnati – sin dal momento della loro formazione – da insiemi di metadati che descrivono aspetti contenutistici, amministrativi e gestionali, è opportuno che nel set di corredo di questi *oggetti* siano presenti *ab origine* anche le tempistiche di selezione e conservazione.

In fase di formazione e gestione, inoltre, è essenziale collocare correttamente il documento all'interno del **piano di classificazione**, condizione certamente nota, ma raramente applicata dalla gran parte delle pubbliche amministrazioni: il **piano di conservazione**, basandosi su queste informazioni, deve essere in grado di **coordinare il recepimento delle indicazioni sui tempi di conservazione**, permettendo uno svolgimento agevole della procedura di selezione e scarto – fisico e/o logico, tanto nel sistema di gestione documentale quanto nel sistema di conservazione – a seguito dell'autorizzazione degli organismi incaricati e nel rispetto dei principi stabili dal GDPR e dalla normativa sulla trasparenza amministrativa.

La relazione esistente fra **dematerializzazione dei processi** e tempi di versamento da segnalare nel piano di conservazione merita un ulteriore approfondimento: poiché i tempi possono non essere definibili univocamente, è opportuno che **ogni organizzazione individui e valuti in relazione al sistema di conservazione e d'intesa con i diversi responsabili (interni ed esterni) i tempi di trasmissione dei documenti al sistema**, considerando le tipologie di **documenti, di fascicoli e le diverse forme di aggregazione dei fascicoli stessi**. La vigente normativa fornisce solo alcune indicazioni, come nel caso delle modalità e dei tempi di versamento in conservazione del registro giornaliero di protocollo o in relazione al ciclo di fatturazione elettronica. Per il resto sono individuabili due macro categorie di indicazioni:

- indicazioni dedotte dal flusso di produzione del documento,
- indicazioni desunte dai documenti da cui può potenzialmente nascere una richiesta non preventivata di accesso, per esempio a seguito di un contenzioso giudiziario.

In questa ottica risulta fondamentale monitorare i documenti non solo nel sistema di gestione di documentale, ma anche nel sistema di conservazione: è necessario, quindi, stabilire **regole e convenzioni che permettano sia di evitare l'eliminazione di oggetti da conservare entro un preciso range di tempo** (prestabilito o perenne) **sia di mantenere documentazione superflua oltre il tempo necessario**, in modo da automatizzare le attività e rendere più agevole al conservatore e al soggetto produttore l'intervento di selezione e scarto.

Il piano di conservazione diviene uno strumento complesso e strategico, uno **strumento di governo** per fornire – oltre ai tempi di conservazione – anche istruzioni **sulla gestione di documenti e aggregazioni e dei loro metadati**, in relazione alle necessità di accesso e riusabilità posteriori al versamento nel sistema di conservazione. Accesso e riusabilità sono condizioni che, potenzialmente, possono protrarsi per un periodo più esteso rispetto al decorso dei termini minimi indicati per la conservazione: in un simile scenario diviene **cruciale esplicitare le ragioni delle decisioni prese in sede di valutazione in materia di gestione, accesso, conservazione e scarto – logico e fisico – dei documenti**.

Come affrontare in forme avanzate (supportando con linguaggi adeguati processi di analisi e restituzione dei contenuti) questi nodi metodologici e tecnologici a livello applicativo? Fra le soluzioni possibili **SKOS** - un linguaggio di codifica per la rappresentazione semantica di oggetti e concetti, appartenente alla famiglia di RDF e RDFS – sembra consentire l'integrazione del **piano di conservazione come strumento di supporto concettuale sia ai sistemi documentali che a quelli di conservazione**, definendo uno schema generale di thesaurus e completando i metadati di conservazione. Tale soluzione sarà esaminata nel contributo specifico sull'utilizzo di SKOS per un'ontologia del piano di conservazione.

È necessario valutare anche gli elementi da inserire in un piano di conservazione sulla base di quanto esplicitamente previsto dalle Linee Guida in corso di elaborazione e pubblicazione.

L'idea che la gestione degli archivi debba diventare progressivamente integrata e il suo fulcro debba essere un sistema unificato di classificazione e conservazione ha avuto alcune applicazioni concrete nei progetti sviluppati negli anni Ottanta del secolo scorso con l'obiettivo di gestire in forme coordinate e funzionali l'organizzazione della documentazione e le scelte di conservazione nel tempo. È il caso del piano di classificazione funzionale sviluppato nella provincia canadese del British Columbia, sia per i documenti cosiddetti di supporto (*The Administrative Records Classification System - ARCS*) sia per i documenti di natura istituzionale, specifici per ciascun ente (*The Operational Records Classification System – ORCS*). In tali strumenti a fianco della descrizione di ogni voce di titolare, che comprende non solo una semplice denominazione, ma anche una descrizione piuttosto estesa delle tipologie documentarie da classificare, sono presenti i termini di conservazione, rappresentati in simboli, distinti in tre colonne relative rispettivamente ai periodi di attività, semiattività e al destino finale²³.

Sulla base di tali valutazioni si propone nella tabella seguente una ipotesi di modello di evoluzione del piano di conservazione basata sul **Piano di conservazione**²⁴ redatto nel 2005 dal Gruppo di lavoro per la formulazione di proposte e modelli per la riorganizzazione dell'archivio dei Comuni, integrandolo con la tabella Elenco delle tipologie documentarie soggette a conservazione, soluzione di conservazione scelta e periodicità di invio in conservazione - inserita nel Modello di Manuale di conservazione per le Università e gli Enti di ricerca, elaborato da Procedamus e pubblicato da AgID²⁵ - che indica il tempo di permanenza archivio corrente e la periodicità dei versamenti²⁶.

²³ Per una illustrazione e la presentazione di alcuni esempi tratti da questi piani di classificazione si rimanda a DURANTI, Luciana *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997 (Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato 82 ora disponibile on-line: <http://2.42.228.123/dgagaeta/dga/uploads/documents/Quaderni/5890884871c19.pdf> pp. 73-76, 99-93 e Appendice.

²⁴ <https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documenti_indirizzo/piano_conservazione_-_massimario_scarto_comuni.pdf>, ultima consultazione 16 gennaio 2020.

²⁵ <https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documenti_indirizzo/procedamus_manualeconservazione2017_0.pdf>, ultima consultazione 16 gennaio 2020.

²⁶ La valorizzazione della tabella è puramente indicativa.

Voce del Titolare	Tipologie documentarie	Conservazione	Tempo di permanenza archivio corrente (sistema di gestione documentale)	Periodicità versamento sistema di conservazione (archivio di deposito)	Tempo di versamento in archivio storico
1. Legislazione e circolari esplicative	Pareri chiesti dal Comune su leggi specifiche	Permanente	5 anni	Annuale (5+1)	40 anni (40+1)
	Circolari pervenute: repertorio annuale	Permanente	5 anni	Annuale (5+1)	40 anni (40+1)
	Circolari emanate dal Comune: repertorio annuale	Permanente	5 anni	Annuale (5+1)	40 anni (40+1)
2. Archivio generale	Registro di protocollo	Permanente	5 anni	Annuale (5+1)	40 anni (40+1)
	Repertorio dei fascicoli	Permanente	5 anni	Annuale (5+1)	40 anni (40+1)
	Organizzazione del servizio e dell'attività ordinaria (aggiornamento del manuale di gestione con titolare e piano di conservazione, selezione periodica, riordino, inventariazione, spostamenti e versamenti di materiale, depositi e comodati)	Permanente	5 anni	Annuale (5+1)	40 anni (40+1)
	Interventi straordinari (ad esempio, traslochi, restauri, gestione servizi esterni, scelta del software di gestione)	Permanente	5 anni	Annuale (5+1)	40 anni (40+1)
	Interventi straordinari (ad esempio, traslochi, restauri, gestione servizi esterni, scelta del software di gestione)	Permanente	5 anni	Annuale (5+1)	40 anni (40+1)
	Richieste di accesso per fini amministrativi	1 anno dalla ricollocazione del materiale	1 anno	Mai (scarto)	Mai (scarto)

3.4 Gruppo di lavoro

Gabriele bezzi (coordinatore), Loredana Bozzi, Gaetano Bruno, Barbara Corvisieri, Costantino Landino, Federica Marti, Andrea Presta, Francesca Quai, Armando Tomasi, Silvia Trani.