

Cambiare la legislazione sugli archivi e sulla gestione dei documenti in Gran Bretagna: un'iniziativa dei National Archives.

I National Archives (Archivi nazionali) hanno promosso in Gran Bretagna un progetto di modifica della legislazione archivistica, con una particolare insistenza sull'opportunità di introdurre nuove disposizioni per la gestione e la conservazione a lungo termine dei documenti digitali. Non è ancora chiaro se e quando il progetto andrà in porto. In ogni caso, i lineamenti della nuova normativa, elaborati sulla base di un'ampia consultazione rivolta a un numero molto vasto di organizzazioni e istituzioni distribuite su tutto il territorio, a livello nazionale, regionale e locale dovrebbero raggiungere il tavolo dei ministri competenti nel corso dell'estate. Per quanto ormai inadeguata a trattare i documenti digitali, la legislazione esistente può essere modificata soltanto se essa diviene una priorità politica nell'agenda del governo. E che sia così, non è un fatto scontato.

Il 29 agosto 2003 i National Archives hanno lanciato una consultazione pubblica, diretta alla valutazione della legislazione archivistica vigente - **Public Records Act del 1958**; **Local Government (Records) Act del 1962**; le parti del **Local Government Act del 1972** relative ai documenti e agli archivi - e alla possibilità di una sua revisione e riscrittura. Il 21 novembre 2003 la consultazione si è conclusa. Essa ha interessato l'Inghilterra e il Galles coinvolgendo organizzazioni rilevanti e istanze che hanno responsabilità di governo nel Regno Unito. Non ha riguardato le amministrazioni della Scozia e dell'Irlanda del Nord che provvedono autonomamente alla regolamentazione sui documenti e gli archivi. Il Galles, a sua volta, ha facoltà - con il Government of Wales Act del 1998 - di emanare provvedimenti autonomi. Se l'Assemblea nazionale del Galles dovesse deciderlo, le proposte contemplate cesserebbero dall'aver applicazione nel Galles. Anche quando la consultazione si rivolge al governo locale e regionale, s'intende sempre nei limiti delle organizzazioni interne all'Inghilterra e al Galles. La consultazione ha visto la partecipazione di più di 250 soggetti: settori del governo centrale e del governo locale, archivisti, records-manager, individui privati, enti professionali, enti pubblici non governativi, dai quali è emersa una forte adesione alla proposta di pervenire a una nuova legislazione, con l'indicazione di suggerimenti aggiuntivi agli stessi proposti dai National Archives. L'analisi dei risultati emersi dalla consultazione è stata a sua volta elaborata in un documento conclusivo di proposte per la gestione dei documenti e degli archivi nel settore pubblico. Si tratta di un insieme di argomenti che copre un ambito vasto di questioni tra le quali anche la documentazione digitale. Questo perché, in linea con la tradizione legislativa anglosassone, dove è sempre molto difficile introdurre nuove leggi, gli interventi proposti sono pensati come misure di carattere generale, valide tanto per la documentazione tradizionale quanto come aggiornamento specifico per quella digitale.

In questo documento si cercherà di presentare un profilo sintetico della situazione. Il punto di partenza e il filo conduttore ci sono offerti dagli stessi materiali, davvero documentati e esaustivi elaborati dai National Archives. Si procederà dunque con un esame della legislazione vigente e dei suoi limiti principali, per concludere con le proposte di revisione particolarmente indirizzate al tema della conservazione dei documenti digitali.

Si ringrazia Duncan Simpson per aver fornito la documentazione di riferimento e una prima valutazione sul progetto in corso nel Regno Unito.

Fonti: *Proposed National Records and Archives Legislation. Proposal to change the current legislative provision for records management and archives. Consultation paper. August 2003. Produced by The National Archives;* .

Report on responses to the National Archives' consultation paper CP03/01: Proposed National Records and Archives Legislation. Proposals to change the current legislative provision for records management and archives. March 2004; entrambi consultabili all'indirizzo www.nationalarchives.gov.uk

Perché una nuova legge? Alcune considerazioni preliminari.

L'innovazione tecnologica, in particolare l'introduzione massiccia di *Information Technology* e la conseguente facilità di accesso e disseminazione di contenuti e informazione consentiti da internet, ha determinato comportamenti sociali nuovi, ha comportato nuove sfide per il governo - in Gran Bretagna come del resto in tutta Europa e a livello internazionale - sul terreno della modernizzazione delle economie, della qualità dei servizi per i cittadini e delle stesse opportunità della democrazia.

In Gran Bretagna è cresciuto considerevolmente nell'ultima metà del secolo l'uso e il ricorso agli archivi, non più ristretto a una cerchia ristretta di ricercatori specializzati. Nei primi anni '90, la facilità di accesso alle fonti e all'informazione in rete, per i singoli e per le più diverse istituzioni, ha consentito una straordinaria produzione di "storia delle famiglie", una sorta di ricostruzione genealogica delle proprie origini che ha incuriosito e interessato un numero ragguardevole di persone. L'accesso alla documentazione pubblica mette i cittadini in condizione di essere informati sulle attività di governo e di tutelare i propri diritti e costringe, a sua volta, il governo a seguire criteri di trasparenza e a rispondere del proprio operato di fronte ai cittadini. Le opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione hanno condotto il governo a introdurre nuove normative, una legge quadro sulla modernizzazione, legislazioni sul diritto all'informazione e sulla protezione dei dati personali. Tutte queste misure possono risultare efficaci, possono essere davvero corrisposte, soltanto se viene assicurata una corretta gestione della documentazione che, oggi, comincia a essere - e nel futuro inevitabilmente sarà - prevalentemente digitale. E' questo un compito complesso, delicato, ma decisivo che concerne organizzazioni, autorità, istituzioni di carattere pubblico e privato a qualsiasi livello di rappresentatività, centrale, locale e regionale. E che impone un livello di cooperazione e un quadro regolativo di riferimento unitario perché sia possibile da un lato, mandare a effetto le intenzioni già espresse dalle normative recenti e non ancora a pieno regime, dall'altro lato per esercitare la verifica e il controllo sul rispetto dei nuovi obblighi e compiti.

La proposta di una nuova legge quadro sulla gestione dei documenti e degli archivi in Gran Bretagna nasce, dunque, sulla base di una consapevolezza scaturita dall'esame delle intenzioni e dei vincoli stabiliti in alcune nuove leggi e dei relativi regolamenti d'indirizzo: *Modernising Government White Paper 1999* (Libro bianco del governo sulla modernizzazione); *Government Policy on Archives (cm4516) 1999* (Linee guida del governo sugli archivi); *Government Policy on Archives Action Plan 2002* (Piano d'azione del governo sugli archivi); *Freedom of Information Act 2000* (Legge sull'informazione); *Data Protection Act 1998* (Legge sulla tutela dei dati personali). L'opzione espressa dai National Archives e sostenuta a grandissima maggioranza è quella di pervenire a un riordino dell'intera materia della gestione e tutela della documentazione pubblica e degli archivi, che guardi non soltanto in modo specifico e dettagliato alla documentazione digitale, ma che sia capace di aggiornare l'intero panorama, di definire dal nuovo alcuni concetti chiave sulla natura dei documenti e degli archivi, di assicurare le "buone pratiche" per impedire i rischi di danneggiamento e di perdita di materiale documentario rilevante sia nel caso della documentazione tradizionale, quanto per quella digitale, nativa o in via di acquisizione digitale. Anche perché, l'urgenza posta dai documenti digitali si è rivelata una cartina di tornasole utile per evidenziare le omissioni e molte incertezze che investono la pratica di gestione e conservazione degli stessi documenti tradizionali: dalla elusività sulla individuazione delle responsabilità per il loro trattamento, alla scarsa identificazione dei criteri per la loro classificazione, selezione e versamento, tutte questioni ormai improcrastinabili per i documenti privi di supporto fisico, ma la cui scarsa definizione ha comportato anche livelli non adeguati di tutela del patrimonio archivistico *tout-court*.

Si pensa dunque a una nuova legge per un nuovo regime nella gestione dei documenti e degli archivi, anche in linea con il ruolo centrale e nevralgico che agli archivi è riconosciuto da il *Lord Chancellor* nel *Government Policy on Archives 1999*, dove si dichiara il "valore storico irrinunciabile e unico degli archivi che rappresentano la risorsa fondamentale del mondo di lingua

inglese; un patrimonio documentario importante ma spesso trascurato, un valore da condividere per tutti noi". Una proposta di legislazione unitaria che fa anche seguito - e vuole consentire gli svolgimenti operativi adeguati - alla fusione recente nell'unica istituzione dei National Archives delle due più importanti organizzazioni che in Gran Bretagna hanno assicurato nel passato la tutela della documentazione, nei suoi due rami della documentazione pubblica e di carattere amministrativo e della documentazione storica e legata alla ricerca storica. La fusione del Public Records Office e della Historical Manuscripts Commission nei National Archives risale a marzo 2003 e proprio all'iniziativa di questi ultimi si deve l'elaborazione di un progetto di nuova legislazione archivistica, preceduto da una vasta consultazione su scala nazionale.

Della materia, necessariamente ampia, che è oggetto di revisione e di nuova formulazione, si è scelto di esaminare l'aspetto più decisivo dei provvedimenti relativi alla gestione e conservazione dei documenti, nei suoi criteri generali comunque validi e nel dettaglio delle misure specifiche che devono intervenire per il materiale digitale. Si è anche scelto di concentrare l'analisi sui requisiti richiesti dalla documentazione prodotta a livello delle istituzioni centrali di governo. Infatti, ben consapevoli che a livello periferico, locale e regionale, lacune legislative e pratiche meno sorvegliate mettono ancor più a rischio la documentazione prodotta, gli esperti inglesi hanno suggerito la via di una legge quadro unitaria non soltanto per l'aspetto della materia su cui interviene, ma anche riguardo all'estensione del suo mandato, e perciò indirizzata a tutti i soggetti che, a livello centrale o decentrato, producono o conservano documentazione rilevante.

Il regime attuale: gestione e tenuta dei documenti a livello del governo centrale nei Public Records Acts del 1958 e del 1967

Il Public Record Act del 1958 (**PRA 1958**) è il provvedimento più dettagliato per la gestione dei documenti nel settore pubblico. Il termine "documenti pubblici" ha il significato specializzato di ogni documento soggetto alla legge. Nella sezione 10(1) si stabilisce anche che tra i "documenti" non rientrano soltanto i documenti cartacei, ma i "documenti che offrono informazione su qualsiasi altro supporto". Il "documento pubblico" è prodotto dal governo oppure è acquisito dal governo.

Il **PRA 1958** dice molto poco sui requisiti per la formazione e la gestione dei documenti pubblici o di quelli che sono stati selezionati per la conservazione permanente e depositati presso il Public Record Office sotto la custodia del Keeper of Public Records. In queste disposizioni si riflette il carattere di un'epoca nella quale molto minori erano le pressioni sui requisiti di *accountability* e di buon governo, minore l'informazione, minore la quantità di documenti da trattare. Oggi il *management* (garantire la gestione, tenuta e conservazione) dei documenti si è davvero trasformato in una scienza per poter tenere testa al volume massiccio del materiale, alla sua ben maggiore complessità, alla domanda sociale di affidabilità, buon governo e efficienza amministrativa, alle nuove discipline di gestione elettronica dei documenti. Una nuova legislazione per un nuovo regime nella gestione dei documenti può guardare e trarre beneficio da un corpo consolidato di esperienze già avviate in molte nazioni, dagli Stati Uniti al Sud Africa, all'Australia, alla Nuova Zelanda. L'alto grado di complessità raggiunto oggi dalla gestione documentale richiede conoscenze, ricerca, esperienza ben più grandi quel che fu necessario quando venne promulgato il PRA.

Il PRA si applica soltanto ai documenti del governo centrale, dell'amministrazione della giustizia, delle forze armate, del servizio sanitario nazionale e, in senso lato, di quegli enti che possono rientrare sotto la sua giurisdizione; compete al Lord Chancellor l'autorità di decidere sul carattere "pubblico" di un documento, di revisionare e pubblicare la lista degli enti produttori di documentazione pubblica.

Secondo il **PRA 1958**, dopo 30 anni i documenti selezionati passavano all'archivio definitivo. L'accesso pubblico al documento era ordinariamente consentito dopo 50 anni (sezione 5(1)). L'unico provvedimento contemplato nel **PRA 1967** è un emendamento alla sezione 5(1) della

Legge del 1958, che riduce il tempo di accesso al documento trasferito nell'archivio definitivo da 50 a 30 anni. Per questa ragione il **PRA 1967** è anche detto “regola del trentesimo anno”, si applica ancora oggi e non è stato interamente soppresso dai provvedimenti sull'accesso alla documentazione contenuti nel **Freedom Of Information Act** del **2000**. Resta fermo l'obbligo di trasferimento per i documenti di 30 anni, ma nulla impedisce che il trasferimento e l'accesso abbiano luogo anche prima del trentesimo anno. **L'Open Government Code** del **1997** aveva a suo tempo incoraggiato un accorciamento dei tempi per la consultazione pubblica dei documenti, per promuovere le nuove opportunità di accesso dei cittadini all'informazione e alla documentazione.

Le sezioni 3(1), 3(2), 3(3) e 3(6) del **PRA 1958** appaiono insufficienti a garantire una corretta gestione e tenuta dei documenti. La legge rinvia ai singoli dipartimenti il compito di intraprendere azioni specifiche per la selezione e la conservazione dei documenti (e prevede un ruolo di coordinamento e di supervisione per il Keeper of Public Records o di un addetto *ad hoc* all'interno della struttura in questione). Soltanto il 5% della documentazione pubblica prodotta viene selezionata per la conservazione permanente; il restante 95% viene completamente distrutto, in buona parte nel giro di 5 anni, non appena se ne è esaurita la funzione all'interno dei singoli procedimenti o affari, e questo accade nella maggior parte dei casi prima della scadenza del trentesimo anno. La decisione delicata sulla selezione per la conservazione permanente non viene quasi mai presa nel corso dei primi anni del ciclo di vita del documento. Resta completamente aperto il problema di quali provvedimenti sarebbe opportuno adottare in questo periodo di *interim* per la tenuta dei documenti – e perfino per sapere della loro esistenza.

Allo stesso modo, nella sezione 4(5) viene affidata al Keeper of Public Records (o in altro ente a personale addetto alla medesima funzione) la “custodia” dei documenti trasferiti presso i National Archives (o in altro deposito) allo scadere dei 30 anni. Ma non è previsto alcun provvedimento - neanche per quel 5% destinato alla conservazione permanente – relativo a qualche forma di responsabilità della “custodia” nell'arco dei primi 30 anni di vita del documento. Questo nonostante il fatto che la straordinaria maggioranza della documentazione venga distrutta in questo periodo e che, dunque, alto è il rischio di perdita di materiale importante. L'unico provvedimento contemplato per il 95% della documentazione non selezionata è il potere di distruggerla, se essa non è destinata alla conservazione di lungo termine. Non ci sono obblighi di legge per registrare con cura specifiche categorie di documenti, o annotare quali sono stati distrutti e perché.

Nuovi concetti in uso nella gestione dei documenti digitali

I documenti digitali sono estremamente diversi dai documenti veicolati da qualsiasi altro supporto. In primo luogo, il loro uso dipende interamente dalla tecnologia: ci vuole un'interfaccia per consentire all'utente di vedere e interpretare i documenti digitali, i quali si sottraggono a qualsiasi lettura diretta. La scrittura, a mano o meccanica, la stampa, il disegno, la pittura eseguiti su un supporto fisico e gli stessi negativi delle pellicole possono essere visti senza alcuna intermediazione meccanica. Al materiale digitale si accede soltanto per il tramite di un'interfaccia che abbia hardware e software compatibili. In secondo luogo, il materiale digitale differisce da qualsiasi altro per la sua estrema flessibilità. Può essere prontamente modificato, collegato a altro materiale digitale, spedito e ricevuto in forma elettronica, più persone possono avervi accesso nello stesso tempo e da postazioni diverse. Questa flessibilità può trasformarsi in manipolazione, con la possibilità che il documento venga alterato, in modi difficili da scoprire, se non si prendono le giuste precauzioni. Questa flessibilità diventa una virtù, data la vita breve e la relativa instabilità dei supporti digitali, perché consente il trasferimento immediato su un diverso formato, che richiede a sua volta hardware e software diversi per l'accesso, con la capacità tuttavia di conservare e riprodurre il medesimo contenuto originale. La capacità del documento digitale di poter subire queste trasformazioni è fondamentale oggi per la sua conservazione nel futuro. E questo per almeno due ragioni: perché i supporti per l'archiviazione digitale ancora oggi si rovinano e degradano nel giro di pochi anni e perché hardware e software sono soggetti a un'altrettanto rapida obsolescenza.

Nella sua forma, il **PRA 1958** riconosce tutti i documenti che veicolano informazione su qualsiasi supporto, non solo su supporto scrittoria, e prevede luoghi e modi di tenuta e archiviazione differenziati, per es. per le pellicole (sezione 2(4)(f)). Ma oltre a ciò non impone alcun requisito specifico per il trattamento della documentazione pubblica e, per questa stessa ragione, non fa differenza tra i modi che potrebbero interessare il trattamento dei documenti in formati digitali e quelli in altri formati.

Senza dubbio, chi ha pensato il **PRA 1958**, lo ha fatto nei termini di un mondo ancora dominato dalla carta e nel quale il compito di custodire i documenti era ritenuto un'attività di basso profilo. Il concetto e termine di riferimento resta quello del documento scritto e, per estensione, di ogni altro che utilizzi un supporto diverso. Oggi sorge il problema se l'informazione scritta e archiviata in formato digitale debba essere considerata "documento scritto" oppure se essa debba rientrare sotto la categoria di "qualsiasi altro supporto". Non basta: è proprio nella sua dimensione concettuale che il documento digitale tende a differenziarsi dai formati tradizionali rivelando una natura così specifica che non si presta più a essere pienamente riconosciuta dal regolamento del 1958.

Che cosa è un documento digitale? Quale è il suo concetto? Fino a pochi anni fa all'archivista o al manager dei documenti bastava la semplice premessa che individuava nel documento un oggetto fisico, che per essere mantenuto e conservato nel tempo richiedeva un certo trattamento fisico. Vi era un documento "originale" e, in quanto tale, autentico, che costituiva la base di ogni procedura legale: nella nostra legislazione corrente ci si riferisce ai concetti di "originale", "copia", "custodia". Questi concetti non hanno più un significato altrettanto evidente – o lo stesso significato – quando sono riferiti a materiale digitale.

Il **PRA 1958** non esclude espressamente i documenti digitali. Questo vuol dire che può essere guardato con spirito costruttivo per comprendere meglio tutto quel che da allora è cambiato. Ma non vuol dire che i provvedimenti ivi contemplati siano adeguati a incontrare i problemi specifici posti dai documenti digitali.

E' certo che – come emerge dal lavoro sulle tecnologie necessarie a mantenere i documenti digitali – qualsiasi cosa custodita in modo permanente non si presta a essere conservata "in modo permanente" nello stesso senso generalmente inteso per un documento scritto. I documenti digitali vengono periodicamente, in genere ogni tre o quattro anni, "migrati" da una piattaforma tecnologica a un'altra. Il risultato di questo processo di "migrazione" porta alla creazione di una nuova versione del documento e alla presenza di complessi di documenti paralleli che insistono, l'uno sulla nuova piattaforma hardware e/o software, l'altro su quelle precedenti. Per ragioni pratiche, l'ultima versione deve diventare il documento formalmente valido e non resta alcun uso della vecchia che sarà distrutta. Se nel corso del tempo un documento raggiunge qualche centinaia di anni – e a meno che non vi siano nuovi imprevedibili e radicali risultati tecnologici che lo impediscano – questo processo dovrà essere ripetuto alcune dozzine di volte. In questo regime, costituito di migrazioni successive, il concetto di documento "originale" cessa di avere significato e la stessa tecnologia e/o l'apparato per accedere al documento digitale non esisterà a lungo nel suo formato originale.

In teoria, il bisogno di migrazioni costanti potrebbe trovare posto nel **PRA 1958**. Con uno stratagemma giuridico, si potrebbe fare riferimento alla sezione 6, là dove si dice che si distruggono i documenti pubblici se sono duplicati o se "vi sono altre ragioni speciali per le quali non devono essere conservati in modo permanente". Ma anche in questo caso, occorrerebbe compiere alcuni passi formali a ogni migrazione, sia per disporre la distruzione del vecchio complesso di documenti migrati sia per la ri-accessione come "documento pubblico" del materiale migrato di recente. Far questo, però, vorrebbe dire stravolgere le intenzioni della sezione 6, per due ragioni. La prima è che i "duplicati" che verrebbero mantenuti (se possiamo descriverli così) non esistevano già prima, ma sono stati creati deliberatamente e in modo speciale attraverso il processo di migrazione. La seconda ragione è che la "ragione speciale" per distruggere l'insieme vecchio di

documenti non avrebbe nulla a che fare, nel caso dei documenti digitali, con qualche loro carattere intrinseco che li rende inappropriati alla conservazione a lungo termine – come specifica la Legge – ma ha a che fare con una incapacità prettamente tecnologica a mantenerli nel loro formato e supporto nativi. Ogni volta, questo processo richiederebbe l’approvazione del Lord Chancellor e del ministro competente di ogni dipartimento di governo. Ma tale procedura, per l’enorme quantità di materiale che potrebbe richiedere di venir trasferita in formato digitale, diventerebbe alquanto impossibile e pesante sotto il profilo amministrativo, ammesso pure che fosse giudicata – come non sembra – una interpretazione corretta del **PRA 1958**.

Vi sono poi alcuni aspetti specifici del **PRA 1958** che è discutibile ritenere di qualche efficacia per il materiale digitale e dove una soluzione legislativa alternativa lascerebbe meno campo al dubbio. In particolare si tratta della definizione della natura degli obblighi alla conservazione (che cosa si conserva quando si conserva un documento?) e della definizione delle responsabilità:

Eccoli:

- a) l’esemplare ricevuto originalmente dal Public Record Office è il documento e il **PRA 1958** impone un obbligo della sua conservazione che si estende sia al contenuto sia al supporto, poiché la legge immagina che ambedue possano avere interesse. Ma proprio qui sorge il problema, perché il PRO come autorità responsabile, non può far fronte nel tempo all’obbligo di conservare i linguaggi del computer ormai passati in disuso e i supporti per leggerli. C’è invece bisogno di una forma di obbligo a conservare l’informazione, la struttura e i metadati di contesto del documento, un obbligo a mantenere la sua integrità, autenticità e accessibilità. Qualsiasi cosa venga mantenuta nel tempo come documento pubblico deve possedere lo *status* di un documento pubblico e non di una copia del documento pubblico.
- b) Il **PRA 1958** distingue tra materiale conservato “nel PRO” e altro materiale, infatti, i documenti tangibili possono trovarsi in un solo luogo in un certo momento del tempo. Questo concetto non è più sensato se applicato ai documenti digitali, per i quali – privi di fisicità - le modalità di accesso sono più importanti della localizzazione. Nel caso dei documenti digitali è importante che sia ben definita la responsabilità sul loro mantenimento. In analogia con quanto è previsto nel Data Protection Act, secondo il quale i dati personali possono essere custoditi da un altro soggetto, per esempio da un elaboratore dei dati, ma la responsabilità sulla loro conformità resta al supervisore dei dati.
- c) Termini come “conservato permanentemente”, “custodia”, “tenuta” possono risultare non appropriati per i documenti digitali.
- d) Può essere problematico stabilire la data di creazione dei documenti digitali se, come è necessario, essi sono copie ripetutamente prodotte e il documento è, in realtà, uno in una serie potenzialmente lunga di copie. Il punto è se la data del documento debba coincidere con la data della migrazione e non della creazione originale. Nel primo caso non potrebbero più esserci documenti di 30 anni. Il concetto di “fascicolo o altra aggregazione” potrebbe tradursi nel concetto digitale di “dati e metadati che li accompagnano fin dalla data della loro creazione”, ma questo concetto non può essere valido per il materiale digitale all’interno della legge attuale nella sua forma presente.

Altre questioni di rilievo, collegate alla legislazione sull’informazione, sulla libertà d’informazione, sulla tutela dei dati personali, spingono a una revisione e a un cambiamento della legge sulla documentazione pubblica attualmente in vigore.

Il Freedom of Information Act 2000 (**FOIA 2000**) impone a un insieme ampio di organizzazioni del settore pubblico l’obbligo di poter “confermare o negare” l’esistenza dei documenti e di fornire informazione. Il Regolamento sull’informazione ambientale (*The Environmental Information Regulations*), sottoposto al **FOIA 2000**, contempla

provvedimenti specifici e non meno comprensivi per l'accesso all'informazione ambientale. Tra gli enti soggetti al **FOIA 2000** rientrano tutti i dipartimenti e le organizzazioni del governo centrale nonché le autorità locali a ogni livello.

Tutte le organizzazioni avranno bisogno di procedure appropriate per la gestione della documentazione, se vogliono rispettare gli obblighi statuari ma, d'altra parte, l'informazione che non sia gestita e tenuta in modi ordinati non può essere trovata se non al prezzo di sforzi enormi. Per questa e altre ragioni il **FOIA 2000** prevede, alla sezione 46, che sia introdotto dal Lord Chancellor un Code of Practice (Codice deontologico) per la gestione dei documenti, valido per la documentazione e le organizzazioni sottoposti al **FOIA 2000**. Il Code è stato emanato a novembre 2002, ma le sue procedure non sono ancora operative e, pertanto, è difficile stabilire quanto potrà essere efficace nel promuovere buone pratiche di gestione dei documenti. In ogni caso esso non ha mandato vincolante e appare improbabile che l' Information Commissioner (il Commissario per l'informazione) voglia intervenire contro le infrazioni eventuali del Code a meno che esse non risultino un'infrazione della legge.

Il Data Protection Act impone a uno spettro di organizzazioni altrettanto ampio (e anche a soggetti del settore privato) di comunicare ai soggetti singoli, tranne in circostanze particolari, quali dati personali vengono custoditi e come vengono usati e di tenere una copia di tali dati. Richiede anche che i dati siano custoditi in modo sicuro, usati in modo responsabile e tenuti soltanto per il tempo necessario. Altra legislazione provvede ai diritti di accesso a livello locale: Local Government Act del 1985 (**LGA 1985**) per l'accesso all'informazione; e i regolamenti emanati sotto il Local Government Act del 2000 (**LGA 2000**) quali i Regolamenti delle autorità locali, per le disposizioni esecutive e l'accesso all'informazione in Inghilterra. Tutta questa materia legislativa, per poter essere adottata e soddisfatta in modo conforme, richiede una gestione dei documenti efficace.

Per quanto privo di un mandato vincolante, lo stesso Codice previsto dal **FOIA 2000** offre la dimostrazione che una nuova gestione dei documenti potrebbe essere affrontata facendo riferimento a parametri riconosciuti, sulla base di standard e linee guida preventivamente approvati. Esso guarda alle "buone pratiche", prende in considerazione le più rilevanti questioni relative alla tenuta dei documenti, come quella relativa alla individuazione delle responsabilità funzionali per i documenti all'interno delle organizzazioni, alle policy per la gestione della documentazione, per la creazione e la cura successiva dei documenti, alla procedura per un recupero facile dell'informazione e per il deposito finale dei documenti e le verifiche di cui essi hanno bisogno. Mentre pone l'accento sul fatto che tutti i documenti, siano essi elettronici o tradizionali, necessitano di cura e provvedimenti simili, il Codice fa anche i conti con il bisogno di provvedere in modo appropriato alle esigenze dell'epoca elettronica. E dunque esso tratta le questioni vitali della revisione e trasferimento e della gestione dei documenti selezionati per la conservazione permanente. Il testo del codice è disponibile all'indirizzo <http://www.lcd.gov.uk/foi/codesprac.htm>.

Proposte sulla gestione dei documenti al livello del governo centrale.

Uno degli obiettivi principali della consultazione è stato quello di esplorare le vie per assicurare nel migliore dei modi una gestione corretta dei documenti del governo. A tale fine punta l'introduzione di un nuovo regime legislativo che disponga criteri e procedure per una adeguata formazione, tenuta, protezione, conservazione, autenticazione, archiviazione e deposito dei documenti delle organizzazioni a esso sottoposti e che sia in grado di imporre gli obblighi necessari per consentirne la verifica. Questo regime dovrebbe

includere anche una disposizione e, in certe circostanze, un vero e proprio obbligo alla definizione degli standard e di una guida per il monitoraggio delle prestazioni.

Ecco le proposte:

- a) La legislazione dovrebbe stabilire un obbligo alla gestione e tenuta dei documenti, che possono servire come prova delle politiche, azioni e decisioni intraprese da tutti i soggetti attualmente riconosciuti dal PRA.
- b) Creare i poteri competenti per definire gli standard per la gestione dei documenti. Questo potere resterebbe con ogni probabilità al ministro responsabile, Lord Chancellor, che agirebbe con il consiglio di una struttura responsabile accreditata o di una persona come il National Archivist (è recente la proposta dei ministri di far confluire il Public Record Office e la Historical Manuscripts Commission nei National Archives), oppure potrebbe essere affidato a quella persona o struttura. In entrambi i casi, il contenuto degli standard verrebbe sottoposto a una consultazione estesa a tutti i dipartimenti e, se fosse richiesto, alla supervisione di una struttura accreditata, dotata di esperienza e capace di una valutazione obiettiva. Se fosse necessario si potrebbe coinvolgere una qualche forma di valutazione parlamentare. Se il potere non dovesse venir esercitato direttamente dal ministro, esso resterebbe comunque soggetto alla sua approvazione. Gli standard, a loro volta, possono essere creati *ad hoc* oppure possono risultare dall'adozione di standard già esistenti, come nel caso di quelli prodotti dal British Standards Institution.
- c) Creare i poteri per garantire una guida di sostegno agli standard. E' questo un compito che potrebbe restare al National Archivist, dal momento che i National Archives hanno sempre ricoperto un ruolo di esperti a livello internazionale su queste materie. Ne verrebbe anche un aiuto a concentrare in un unico luogo, nell'ambito del governo, documenti e conoscenza archivistica, in linea con le buone pratiche in corso a livello internazionale.
- d) Il **Code of Practice 2002** è una base molto buona, sebbene non vincolante, per la forma che gli standard e il ruolo di guida potrebbero assumere.
- e) Stabilire un potere per monitorare e assicurare che le organizzazioni operino in conformità con il complesso degli standard e sotto la guida stabiliti. Si tratta di una questione estremamente delicata. Si può procedere secondo due vie: affidare a una persona o struttura esterna appropriate il compito di monitorare l'attività dell'organizzazione, oppure stabilire e concordare nelle organizzazioni, con una persona nominata per questo compito, un programma sulla gestione dei documenti che incontri gli standard e la guida richiesti. La linea prescelta è quella di un monitoraggio dall'esterno il quale, a sua volta, può essere svolto dalla stessa persona che esercita anche il potere di stabilire gli standard e il ruolo di guida oppure, preferibilmente, da un corpo neutro, come il National Audit Office e l' Information Commissioner. L'esercizio dei poteri dovrebbe in ogni caso essere soggetto a verifiche sulla loro correttezza e affidabilità/responsabilità (*accountability*). Il processo di monitoraggio può anche variare e accordarsi con i tipi diversi di autorità ai quali risponde la documentazione prodotta, come nel caso del National Health Service (Servizio sanitario nazionale), sottoposti a un regime diverso da quello che interessa i dipartimenti governativi.

Ci sono poi alcune indicazioni più dettagliate che possono rientrare sotto il dominio di pertinenza degli standard e di chi assolve il ruolo di guida, piuttosto che della legge vera e propria. I dipartimenti potrebbero compilare e rendere pubbliche le policy per la creazione dei documenti e gli elenchi di versamento. Una persona nominata o una struttura dell'organizzazione potrebbe avere la responsabilità della documentazione e della sua gestione a ogni livello del suo ciclo di vita. La persona o la struttura responsabile può cambiare in questo percorso se la documentazione funzionale a un certo procedimento o affare viene trasferita da un settore all'altro, oppure passa dal

suo uso corrente alla sua conservazione in archivio. La responsabilità potrebbe far riferimento al principio di "custodia" già esistente nel PRA oppure a qualche altro concetto.

L'insieme di questi provvedimenti fornisce un quadro legislativo di riferimento per tutta la documentazione, in qualsiasi formato, incluso il materiale digitale.

Proposte aggiuntive specifiche per la gestione e conservazione dei documenti digitali

I requisiti di un quadro legislativo per la documentazione digitale vanno letti in stretta connessione con quelli della più generale normativa richiesta da tutta la documentazione, anche di tipo tradizionale perché, in grandissima parte, si tratta di aspetti comuni di una gestione corretta dei documenti che concerne tutti i formati, compresi quelli digitali.

Requisiti specifici per la gestione e conservazione dei documenti digitali:

- a. Deve essere chiaro oltre ogni dubbio che i documenti creati in formati digitali, archiviati, gestiti e accessibili con l'uso di tecnologia corrente sono documenti a pieno titolo nel significato contemplato dalla legge.
- b. Accertamento delle responsabilità - chi tratta i documenti digitali - seguendo gli stessi criteri normativi adottati per la restante documentazione non digitale. La responsabilità deve essere garantita nell'arco dell'intero ciclo di vita del documento, sebbene (come già accade) essa non sia rivestita per tutto il tempo dalla stessa persona o dalla stessa autorità.
- c. Il quadro di riferimento legislativo non può essere reso inefficace dai cambiamenti delle tecnologie. Ogni disposizione prevista dalla legge deve tener conto dei cambiamenti continui sia nelle tecnologie usate per l'archiviazione, l'accesso e l'uso sia di quelli relativi agli standard applicativi e non può, dunque, intervenire in modo specifico su queste materie.
- d. Forse, l'unico tratto distintivo davvero essenziale dei documenti digitali è l'informazione in essi contenuta, non certo il formato nel quale sono configurati al momento o le tecnologie hardware e software necessarie per leggerli, anch'esse di durata limitata nel tempo. In ogni caso è vitale mantenere il *contesto* dell'informazione. Per questa ragione è necessario creare e mantenere dati per permettere che entrambi, il contesto e il contenuto informativo, siano identificati e usati per formare quell'intero che è il "documento". Il contesto è normalmente conosciuto sotto i "metadati", che devono essere conservati insieme con l'informazione contenuta nei documenti. L'autenticità dei documenti digitali richiede la cattura non soltanto del contenuto ma anche del contesto diplomatico e paleografico che li identifica e definisce le loro caratteristiche. Su questo terreno la ricerca deve ancora progredire, perché sia possibile pervenire a regole concordate.
- e. Mentre rende possibile un nuovo regime per il materiale digitale, la legislazione deve anche continuare a provvedere al materiale storico tradizionale già conservato negli archivi o che deve esservi trasferito. Se non si riesce a soddisfare entrambe le funzioni all'interno di un modello di riferimento unico, i diversi formati devono però restare sotto un regime legislativo unitario che garantisca la coerenza di tutte le operazioni.

Conservazione a lungo termine dei documenti digitali

La conservazione permanente dei documenti digitali richiede procedure complesse di trattamento che devono essere previste dal nuovo regime legislativo. Sebbene, non nel senso che la normativa debba essere prescrittiva di tutte le operazioni che in modo dettagliato concorrono al processo della conservazione, quanto piuttosto nel senso che debba prevedere standard forniti di caratteristiche precise:

- a. I documenti digitali, registrati e gestiti elettronicamente dal dipartimento che li ha prodotti, possono essere ricevuti elettronicamente nell'archivio di deposito gestito e controllato da una persona o struttura responsabile, al momento giusto e dopo le operazioni di selezione e di trattamento.
- b. Poiché i responsabili della conservazione non hanno il controllo sui formati, sugli hardware e software usati dalle organizzazioni che producono il materiale da archiviare, i sistemi della conservazione digitale devono essere sufficientemente flessibili per trattare materiale proveniente da uno spettro ampio di formati originali.
- c. I documenti digitali possono essere autenticati - con la verifica e conferma della loro identità e della integrità del contenuto informativo e dei metadati di contesto - fino al momento e dopo il trasferimento sotto il controllo dell' ufficio archivistico. La validazione, in entrambi i casi e cioè prima e dopo il loro trasferimento, deve soddisfare i requisiti di una prova giuridicamente valida.
- d. Si deve tenere traccia di tutti gli interventi di gestione che toccano i documenti digitali fino a e dopo il loro trasferimento all'ufficio degli archivi, inclusi i metadati originali e l'accurata registrazione di tutti i cambiamenti, migrazioni e altri trattamenti tecnologici applicati.
- e. Sicurezza dell'archiviazione elettronica: il livello di sicurezza raggiungibile comporta sempre un compromesso tra la sicurezza assoluta e i costi per garantirla, ma si possono assumere misure ragionevoli per assicurare che il materiale insostituibile non venga perduto. Lo standard BS 7799 per la sicurezza IT emesso dalla British Standards Institution può essere una fonte da includere.
- f. Come complemento dei diritti di accesso all'informazione, si possono prevedere facilitazioni per l'esame dei documenti, adatte al loro formato, quali la possibilità di accesso elettronico via internet o attraverso altro strumento elettronico.
- g. Gli strumenti usati per la conservazione non devono ostacolare l'accesso, anche se non tocca alla legge in questione di trattare in prima persona degli strumenti di accesso né, del resto, si deve considerare un requisito la riproduzione della funzionalità originale o il "toccare con mano".