

**M.M. 127 concernente la richiesta di un credito di CHF 600'000.- per l'introduzione di un sistema di record management e di archiviazione elettronica.**

Locarno, 4 settembre 2020

Al Consiglio Comunale

**Locarno**

Gentile signora Presidente, gentili signore, egregi signori Consiglieri Comunali,

Vi sottoponiamo la richiesta di un credito per l'introduzione di un sistema di record management e di archiviazione elettronica nell'amministrazione comunale.

**Sommario**

Premessa .....	1
Riassunto .....	2
L'orizzonte concettuale del progetto: gli standard .....	4
Visione d'insieme e approccio modulare .....	4
Il record management .....	5
L'archiviazione digitale a lungo termine.....	7
Il complesso del progetto.....	9
Le misure preparatorie e organizzative .....	9
Il personale straordinario .....	11
Evitare la costruzione di nuovi depositi d'archivio .....	12
L'investimento.....	13
Le aree dell'investimento .....	14
Conclusioni.....	15

**Premessa**

Il passaggio dalla gestione cartacea alla gestione elettronica nell'amministrazione comunale di Locarno è ormai in atto da tre decenni e ha subito una accelerazione negli anni recenti.

Nel 1980 fu acquistato il primo calcolatore elettronico in sostituzione della "macchina contabile", a supporto della gestione finanziaria e per creare la banca dati del Controllo Abitanti. L'accesso al calcolatore era riservato ad alcuni terminali. In aggiunta ai terminali, a partire dagli anni 1990, gli

uffici comunali furono dotati di personal computer con sistema operativo DOS (interfaccia testuale) sostituendo le macchine da scrivere e ampliando i compiti svolti elettronicamente. Ogni postazione era un'isola. Dal 1998 fu potenziato il Centro informatico comunale, ciò che ha portato ad un ammodernamento delle infrastrutture e alla costruzione della rete informatica comunale, che ha cambiato le modalità di comunicazione (rete informatica comunale, pc con interfaccia grafica collegati tra loro, dischi condivisi, e-mail, web). Nel 2020, vent'anni più tardi, la quasi totalità dei documenti amministrativi è creata in formato digitale e una parte considerevolissima delle comunicazioni con i cittadini e con le autorità pubbliche avvengono in forma elettronica. Tuttavia, sempre ancora ci si orienta alla preminenza del supporto cartaceo o perlomeno ad una gestione promiscua e ridondante di duplici dossier cartacei/elettronici, spesse volte incongruenti. L'archivio storico del Comune di Locarno è esclusivamente cartaceo. In un campo come quello dell'informatica e della gestione delle documentazioni, in cui l'evoluzione tecnologica è molto veloce, ciò non riflette più le esigenze di un'amministrazione al passo con i tempi. È opportuno affrontare in modo mirato il cambiamento epocale e non lasciarsi trascinare dagli sviluppi, comunque inarrestabili, confidando che pur nell'inerzia si eviteranno, in qualche modo fortunoso, problemi nell'ambito documentale-amministrativo e danni al patrimonio storico della Città.

## **Riassunto**

Il presente messaggio municipale propone di dare avvio a un progetto al contempo di natura organizzativa e informatica. Sono previsti:

- L'elaborazione di una visione d'insieme e coordinata della gestione documentaria per l'intera amministrazione comunale.
- L'aggiornamento delle basi legali (ordinanze municipali sulla gestione e archiviazione dei documenti).
- L'adeguamento delle modalità di lavoro nell'ottica della preminenza dei documenti digitali.
- L'adattamento dei processi amministrativi e la loro documentazione mediante work flow.
- La definizione di un sistema di ordinamento (classificazione) unitario per l'intera amministrazione.
- La creazione e/o l'aggiornamento di modelli standard per i documenti e i dossier.
- L'acquisto di software e hardware per il record management e l'archiviazione elettronica.
- La migrazione dei dati dall'ambiente attuale all'ambiente informatico rinnovato.

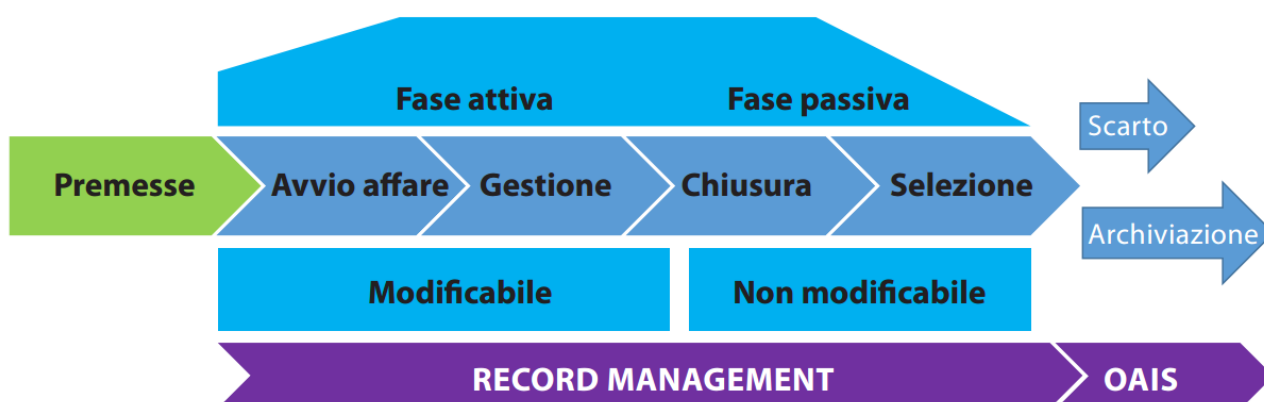
E, non da ultimo:

- L'informazione, il coinvolgimento e l'istruzione dei dipendenti amministrativi sul progetto nel suo insieme, sulle procedure e sull'uso dei nuovi mezzi informatici.

Il progetto si orienta agli standard e-CH per l'e-government ([www.ech.ch](http://www.ech.ch)). Inoltre si ispira concretamente a esperienze analoghe portate a termine con successo in diverse amministrazioni di città svizzere, così come nell'amministrazione federale (progetti GEVER, sigla svizzera per "elektronische Geschäftverwaltung"). È previsto l'acquisto di software e hardware specifici aggiornati, in particolare Acta Nova per il record management e scopeOAI per l'archiviazione di documentazione ibrida (al contempo cartacea e digitale).

Gli obiettivi sono:

- **Il passaggio alla preminenza del documento elettronico sul documento cartaceo.**
- Gestire senza fratture l'intero ciclo di vita delle documentazioni, dalla loro costituzione (ricezione / redazione) fino al momento del loro scarto o archiviazione.
- Gestire la documentazione secondo gli standard internazionali, ovvero le regole del record management (ISO 15489).
- Garantire l'archiviazione tradizionale e l'archiviazione digitale a lungo termine (storica) secondo gli standard del Consiglio internazionale degli archivi e, in ambito digitale, del modello OAIS (ISO 14721).



*Figura 1 Il ciclo di vita degli affari: processi, dossier e documenti  
(trad. e adattamento da Ech-1064)*

Ciò migliorerà nell'amministrazione comunale l'organizzazione, la tracciabilità, la ricerca, il reperimento e la messa a disposizione dei documenti, razionalizzando le procedure. Verrà ridotto il rischio di irreperibilità o di incertezza sullo stato dei documenti (versione definitiva o bozza? originale o copia?). Verrà migliorata la collaborazione grazie all'accesso da più punti, secondo diritti predefiniti, ad uno stesso documento e fascicolo condiviso.

Dal punto di vista logistico, la preminenza della gestione elettronica permetterà di ridurre le superfici amministrative utilizzate per i documenti cartacei. La disponibilità di incarti digitali completi potrebbe in futuro facilitare soluzioni di home office. Anche l'accumulo di documenti sui server potrà essere rallentato, evitando il proliferare di copie multiple e programmando automatismi per lo scarto di documenti obsoleti inutili.

Il progetto pone l'accento sul record management, cioè sulla gestione della documentazione attiva. Col passare del tempo una parte dei documenti assume interesse culturale e storico. L'archivio storico è una parte essenziale del patrimonio culturale della Città. La sua salvaguardia nel contesto digitale è una sfida. In un prossimo futuro l'archivio dovrà essere in grado di ricevere i documenti in formato elettronico, conservarli a lungo termine e metterli a disposizione degli utenti (sala di lettura digitale). La digitalizzazione favorirà la ricerca storico-culturale e ridurrà la necessità di spazi di deposito fisici per l'archiviazione.

Sul piano temporale la fase principale del progetto "record management" durerà circa due anni, seguirà poi un periodo di adattamenti e correttivi e il passaggio all'archiviazione digitale. Terminata

la fase di introduzione, la gestione della documentazione amministrativa secondo le norme del record management e l'archiviazione digitale faranno parte dei compiti ordinari. Per la realizzazione del progetto abbiamo preventivato un costo di 600'000 CHF che comprende hardware, software, implementazione dei sistemi, la formazione e il personale straordinario.

### **L'orizzonte concettuale del progetto: gli standard**

Le soluzioni proposte sono state sperimentate e sono in uso, con funzionamento che soddisfa i requisiti posti, in diverse amministrazioni pubbliche svizzere di grandi dimensioni, ma anche di dimensione paragonabile a quella della città di Locarno. Possiamo perciò attingere a esperienze concrete fatte da altre amministrazioni pubbliche svizzere.

Il progetto intende seguire gli standard internazionali e svizzeri di riferimento. Nell'ambito della politica di digitalizzazione svizzera è nata l'associazione eCH ([www.ech.ch](http://www.ech.ch)) di cui sono membri la Confederazione, tutti i Cantoni, diversi Comuni, circa 120 aziende, nonché diverse università, associazioni e privati. I risultati sono disponibili al pubblico. Gli standard adottati da eCH hanno lo statuto di raccomandazioni. Il governo federale ha adottato gli standard eCH che riguardano l'amministrazione federale. Con la *Convenzione quadro sulla cooperazione nell'ambito del Governo elettronico in Svizzera 2016-2019*, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni si sono impegnati a dichiarare gli standard dell'associazione eCH di regola vincolanti.

L'obiettivo di eCH è elaborare standard per la gestione digitale tenendo conto dei diversi aspetti della questione, dunque anche l'organizzazione dei progetti, la loro modellizzazione, i requisiti dei dati e metadati, la struttura logica delle interfacce tra diversi software, ecc. Infatti, perché reinventare tutto nuovamente? Le norme semplificano la vita, facilitano la cooperazione, le soluzioni tecniche, riducono i costi, consentono l'interoperabilità e creano trasparenza. Ciò è essenziale per un progetto che si inserisce nel quadro dell'e-government. Affinché un processo funzioni in modo coerente al di là dei confini amministrativi di singoli uffici è necessario un adeguato livello di standardizzazione. Il discorso vale nell'ambito della nostra amministrazione, ma ha anche una valenza strategica nell'ottica di una collaborazione estesa, tipica dell'amministrazione digitale in uno Stato federale come la Svizzera. Limite di eCH è l'assenza di documenti in italiano, ma le competenze linguistiche della nostra amministrazione sono sufficienti per circumnavigare questo scoglio senza rinunciare ai vantaggi di linee guida pronte all'uso.

### **Visione d'insieme e approccio modulare**

Elaborare una visione d'insieme e coordinata della gestione documentaria per l'intera amministrazione comunale significa disegnare un quadro completo dei compiti svolti dall'amministrazione e degli strumenti informatici utilizzati per l'esecuzione degli stessi. Questa analisi avrà effetti positivi nell'ottica di un migliore coordinamento tra i diversi applicativi settoriali in uso nell'amministrazione.

Le soluzioni informatiche che proponiamo svolgono in modo ottimale un compito specifico e predeterminato. Il sistema di record management serve per la gestione dei dossier. Esplica tutte le sue potenzialità nella gestione di fascicoli di affari complessi che richiedono la collaborazione di diversi servizi dell'amministrazione, per esempio la costruzione di un edificio pubblico. Tutti i documenti relativi ai diversi aspetti (politici, finanziari, progettuali, esecutivi, pianificatori) possono confluire in uno stesso dossier elettronico, eventualmente strutturato in sotto fascicoli. Il dossier, completo e aggiornato, è accessibile (secondo regole prestabilite) ai funzionari autorizzati, senza creare doppioni dei documenti distribuiti nei vari uffici, come avviene attualmente.

La corrispondenza, scritta in digitale, scansionata, giunta via posta o e-mail è salvata nel fascicolo elettronico in modo semplice ed efficace. Funzioni aggiuntive (work flow, calendario con scadenziario, attribuzione di compiti, ecc.) permettono di monitorare l'avanzamento della pratica. Potenti funzioni di ricerca aiuteranno a ritrovare i fascicoli e i documenti. L'utilizzo di un sistema di ordinamento (classificazione) comune a tutta l'amministrazione aiuta a ordinare in modo coerente e trovare fascicoli relativi a uno stesso affare o ad affari simili trattati dai diversi uffici amministrativi. Possono essere stabilite regole e automatismi per la chiusura dei fascicoli, la valutazione del loro interesse amministrativo e del loro valore archivistico avviando alla scadenza le procedure di scarto o di versamento all'archivio storico.

Il programma di record management non è invece in grado, per esempio, di fare somme e sottrazioni e non è adatto a gestire schede come la banca dati del controllo abitanti. Di conseguenza, per la gestione di determinati compiti speciali, si continuerà a far capo ad applicativi settoriali. Una parte degli applicativi settoriali sono riuniti nell'interfaccia di GECOTI, altri sono stati sviluppati a livello cantonale per omogenizzare le procedure in tutti i comuni (per esempio: gestione degli allievi nelle scuole, domande di costruzione), altri ancora sono specifici a determinati settori (per esempio Museum Plus per la catalogazione delle opere d'arte). Il progetto di introduzione di un sistema di record management e di archiviazione digitale non intende sostituire gli applicativi settoriali con una sorta di "coltellino svizzero" per tutti gli usi, senza essere davvero "professionale" per molti di essi. La complessità del progetto impone di procedere per gradi. Nel corso del progetto si farà tuttavia un'analisi delle possibili sinergie. Dal profilo organizzativo si mira a una gestione univoca dei dati, in modo da evitare l'immissione ripetuta, ridondante e dispendiosa degli stessi dati in più sistemi distinti. Il sistema sarà modulare di modo che i singoli elementi possano essere ampliati in modo progressivo nel tempo e interconnessi, grazie a standard comuni.

Ciò non esclude in futuro l'abbandono di determinate applicazioni settoriali i cui compiti possono essere svolti con qualità equivalente dal sistema di record management. In altri casi sarà possibile dare vita a sinergie programmando interfacce tra i diversi sistemi. Inoltre si presenteranno certamente nuove esigenze, come per esempio la realizzazione di uno sportello virtuale.

Questi saranno però passi successivi, non contemplati nel presente messaggio, salvo dal profilo di una prima analisi.

L'analisi è importante per determinare una strategia futura: software e hardware evolvono in tempi rapidi ed è importante dotarsi di una pianificazione per l'aggiornamento dei mezzi informatici disponibili, così da evitare crisi di obsolescenza tecnica in ambito amministrativo e archivistico. Come si è visto per esempio alla fine del XX secolo col "millennium bug" (Y2K bug), l'obsolescenza può imporre interventi d'urgenza onerosi nell'ambito della gestione corrente. Ma anche l'archiviazione digitale non sopporta interruzioni di continuità nella gestione e le fratture tecnologiche. I dati registrati con formati o su supporti obsoleti, non convertiti e migrati tempestivamente, sono a forte rischio di distruzione perché irricuperabili sia dal profilo dell'impegno tecnico, sia, soprattutto, dal punto di vista economico (elevatissimi costi di ripristino e di migrazione, paragonabili al restauro di opere in formato analogico – pergamene, opere d'arte, ecc.).

### **Il record management**

Durante il quotidiano lavoro amministrativo vengono prodotte molte informazioni sotto forma di documenti e dati. Da trent'anni sempre più dati vengono creati, elaborati e salvati in formato elettronico.

La percentuale dei lavori amministrativi svolti in formato digitale supera ormai da due decenni i compiti documentati esclusivamente su supporto cartaceo, anche se in casi particolari continua ad avere importanza la documentazione cartacea per motivi giuridici o di praticità.

L'amministrazione della Città di Locarno non sfugge a questa tendenza e negli ultimi anni si osserva una accelerazione, senza però che ci sia una strategia generale che coinvolge tutti i dicasteri e tutti settori amministrativi. Esistono modalità diverse di gestione delle documentazioni. Di conseguenza l'affidabilità e la reperibilità dei documenti elettronici non è sempre garantita. Parallelamente, gli archivi amministrativi cartacei sono considerati uno strumento di lavoro antiquato e perciò vengono curati meno. Nell'amministrazione di Locarno, come in molte altre amministrazioni pubbliche, si sono formati archivi amministrativi correnti con ordinamenti spontanei, non coordinati, in parte ridondanti e spesso incompleti. Di regola gli archivi amministrativi sono ibridi: in parte cartacei e in parte digitali. Documenti di uno stesso affare sono distribuiti su diversi dischi di rete, nelle mailbox, nei fascicoli cartacei (dossier sospesi, raccoglitori, schedari, ecc.) e in qualche caso ulteriormente registrati in banche dati o altre applicazioni settoriali. Spesso i documenti esistono in numerose copie e in diverse versioni, senza che sia chiaro quale è il documento di riferimento (versione definitiva e originale).

Ciò ha conseguenze negative. Ricordiamone alcune:

- Elevati tempi di ricerca. Un documento su uno specifico affare deve essere cercato in molteplici armadi e/o spazi digitali diversi. Perciò l'impegno richiesto aumenta in modo significativo.
- Rischio di reputazione. Un documento può in certe situazioni non essere reperito in una forma giuridicamente valida, in un formato leggibile, o non può essere messo a disposizione entro un termine utile. Ciò può comportare difficoltà nel rispetto della *Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato* (LIT).
- Nel caso di affari complessi, trattati da diverse unità amministrative, non c'è un unico fascicolo di riferimento, bensì fascicoli parziali distribuiti. Quando è necessario decidere è perciò uso incaricare l'amministrazione di "costituire il dossier", mentre per buona pratica il fascicolo dovrebbe essere preesistente, costituito durante la gestione dell'affare. I dossier costituiti "ad hoc" non garantiscono un'informazione persistente per comprendere le premesse delle decisioni prese.
- Spreco di spazio di memoria digitale. Documenti relativi ad affari chiusi non vengono cancellati e occupano spazio di memoria prezioso. Mancano al riguardo direttive e strumenti di gestione. Ciò gonfia le risorse per i back up. Inoltre le ricerche sono rallentate dalla massa dei documenti da indicizzare.
- Mancanza di conformità. La gestione elettronica dei documenti dell'amministrazione della Città di Locarno non rispetta sempre le esigenze poste dalle norme e dalle buone pratiche descritte negli standard nazionali e internazionali. In particolare non è garantito in tutti gli ambiti che i documenti sono autentici, affidabili, originali, integri e conservati in modo utilizzabile secondo ISO 15489.

Queste problematiche possono essere risolte con un sistema di record management. Allo scopo è stato scelto il software **Acta Nova** della ditta Rubicon. Dopo aver potuto visionare le soluzioni scelte da alcuni comuni svizzeri è stata chiesta una ricerca di mercato a Docuteam, ditta di consulenza svizzera esperta di archiviazione e record management, con l'obiettivo di individuare un fornitore di un prodotto utilizzato con successo nelle amministrazioni comunali e cantonali svizzere e in grado di fornire una soluzione in italiano. Sulla base dello studio di Docuteam ci si è orientati verso Acta Nova, che è stato presentato al gruppo di lavoro presso l'amministrazione comunale di Aarau e dettagliatamente descritto dalla Rubicon stessa in un incontro a Locarno l'8 gennaio 2020.

La Rubicon è stata fondata nel 2001, ha sede a Vienna ed ha una società affiliata con sede a Berna. I suoi prodotti sono diffusi in Austria, Germania e Svizzera. Acta Nova è stato introdotto nell'amministrazione federale svizzera nel 2018 per unificare i propri progetti GEVER (record management) e dal 2020 è l'applicativo di riferimento. È utilizzato anche da alcune città svizzere. Tutte le interfacce sono tradotte in italiano ed è disponibile, sempre in italiano, un'ampia documentazione e manualistica per la formazione degli utenti, che potrà essere ripresa ed adattata alla situazione di Locarno. Il prodotto permette la gestione degli incarti digitali, con un sistema di ordinamento e diversi diritti d'accesso, il controllo delle procedure con scadenziario, diverse modalità di ricerca, accessibilità in ufficio, ma anche tramite tablet o smartphone. È impostato con un "Bundesstandard", cioè con una configurazione di base chiesta dalla Confederazione, che riflette la cultura amministrativa svizzera. Può produrre automaticamente pacchetti digitali per l'archiviazione secondo i relativi standard (in particolare eCH-0160).

### **L'archiviazione digitale a lungo termine**

Come già affermato, l'archiviazione a lungo termine (archivio storico) per i documenti "nativi digitali" è a rischio. I problemi riscontrati nella gestione delle documentazioni dell'amministrazione corrente hanno conseguenze negative sull'archiviazione. L'archiviazione dei documenti nativi digitali con gli strumenti attualmente a disposizione è impossibile, se non con un impegno e costi sproporzionati. In pratica, in ambito digitale, non può essere svolto quanto previsto dalla *Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici* (LArch), cioè garantire la conservazione dei documenti per verificare l'azione dell'ente pubblico dal profilo giuridico ed economico e, successivamente, per l'interesse storico e culturale delle generazioni future.

Attualmente l'Archivio storico della Città di Locarno riceve e conserva unicamente versamenti cartacei. L'archiviazione cartacea non è aggiornata, sia per la mancanza di spazio di deposito in archivio, sia per il lavoro che comporta per gli uffici preparare i versamenti. Se i servizi amministrativi potessero fare versamenti digitali automatizzati (così detti "Ingest"), questa problematica potrebbe venire in larga misura risolta.

Dobbiamo chiarire cosa è l'archiviazione digitale a lungo termine. In passato, sottovalutando la problematica, si è pensato che i back up fossero un "archivio digitale". Si tratta di un'imprecisione che nasce da uno slittamento semantico. In ambito informatico è usuale definire "archivio" i file salvati oppure i back up. In ambito storico-archivistico (campo professionale degli specialisti dell'informazione e documentazione – archivi, biblioteche, musei) i criteri di definizione di un "archivio" sono diversi. Da questo punto di vista, file salvati o back up non sono un "archivio". I back up sono misure di sicurezza per poter recuperare i dati operativi in caso di incidente. Sono utili quando sono attuali e completi. Per loro natura possono venire ciclicamente sovrascritti. Un archivio storico digitale è invece costituito da una selezione minima, ma significativa, di documenti d'interesse culturale in grado di testimoniare fatti storici rilevanti. L'archivio deve poter essere conservato a

lungo termine (decenni, secoli) in modo da lasciare imm modificata e accessibile (leggibile) l'informazione, applicando attivamente misure organizzative e tecniche per contrastare l'obsolescenza dei mezzi informatici.

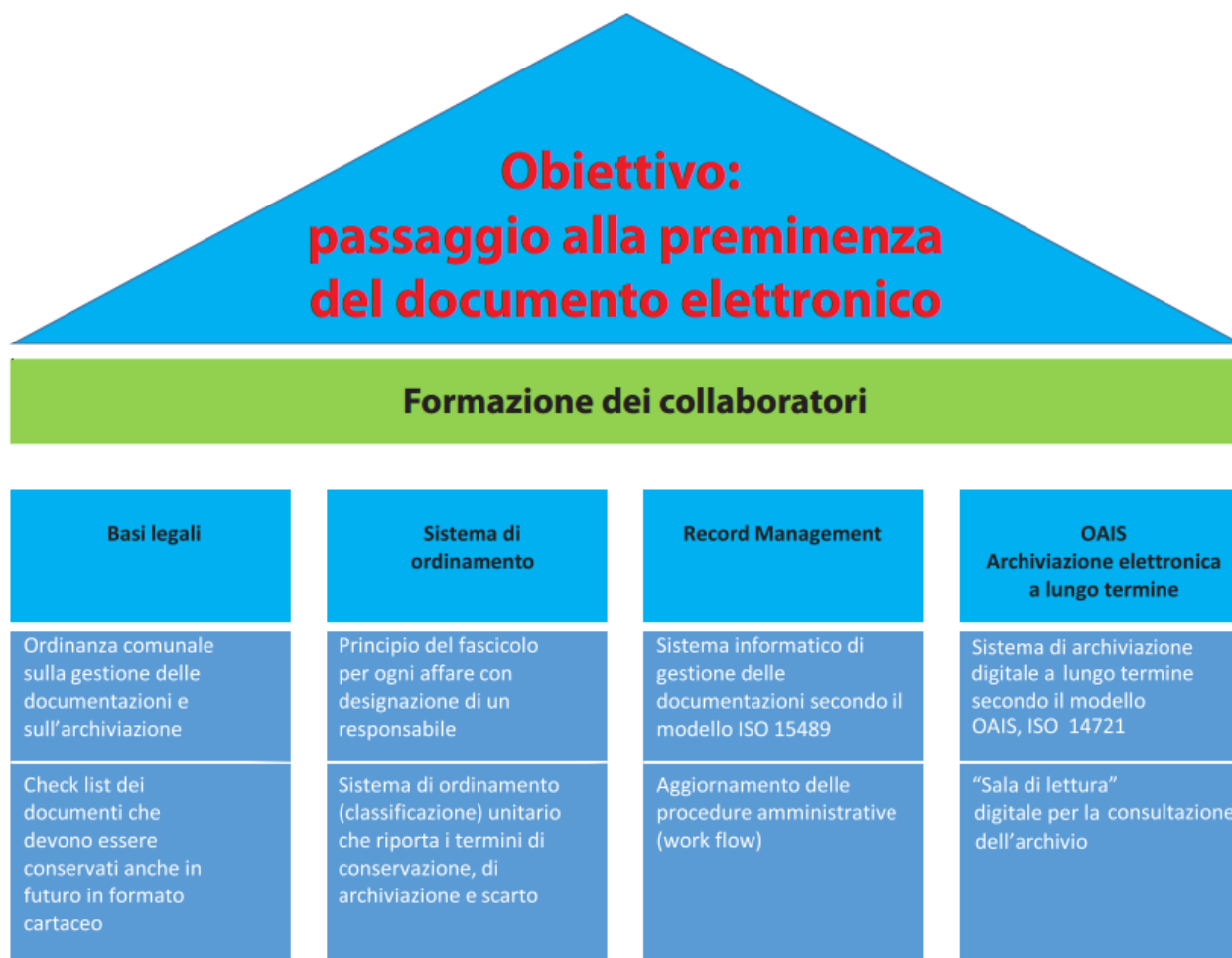
L'archivio storico è una parte essenziale del patrimonio culturale della Città. La sua salvaguardia nel contesto digitale è una sfida importante e riguarda due aspetti.

1. Dal profilo tecnico e gestionale, in un prossimo futuro, l'archivio storico dovrà essere in grado di ricevere i versamenti dei documenti creati in formato elettronico, cioè "nativi digitali", gestendo i cosiddetti "Ingest" (versamenti digitali), e poi avere gli strumenti per conservarli e per metterli a disposizione degli utenti (sala di lettura digitale). Ciò può essere fatto applicando le buone pratiche descritte dal modello di "sistema informativo aperto per l'archiviazione" (ISO 14721 - Open Archival Information System - OAIS).
2. Valorizzare l'archivio storico significa adeguarsi alle modalità di ricerca storica e di consultazione dei propri utenti. Guide d'archivio a stampa, schedari e inventari dattiloscritti non sono più sufficienti. Si deve poter mettere a disposizione dei ricercatori inventari e documenti in formato elettronico. Gli inventari, al pari dei cataloghi delle biblioteche, dovrebbero essere accessibili tramite "portali archivistici" (per esempio: <https://www.archives-online.org/>). In questo modo l'archivio può confermare la sua vocazione di strumento amministrativo e di istituzione culturale attrattiva per gli studiosi e in grado di offrire ai cittadini le informazioni a cui hanno diritto. Queste informazioni hanno interesse culturale, ma possono avere anche valenza sociale, politica ed economica rilevante.

Per l'archiviazione si è scelto il software **scopeOAIS** della ditta Scope solution AG fondata nel 2000 a Basilea. La ditta è presente principalmente in Svizzera, Germania e Austria. I suoi sistemi sono installati tra l'altro in 9 archivi nazionali e, in Svizzera, presso l'Archivio federale e in 16 archivi cantonali e 13 archivi comunali. Il prodotto copre l'intera gamma dei processi archivistici, comprese le realtà "ibride" in cui convivono archivi tradizionali (pergamenei e cartacei) con gli archivi digitali. Presenta sia moduli per la gestione, denominati scopeArchiv (cataloghi, magazzino, prestito all'utenza, ricezione dei versamenti e delle nuove acquisizioni, ecc.), sia una soluzione tecnica per la conservazione a lungo termine dei file digitali. I due elementi sono uniti in un unico coerente sistema denominato scopeOAIS. Fin dal 2015 è stata avviata una collaborazione con l'archivista di Locarno per la traduzione in italiano, che ora si riflette in importanti sconti qualora la Città dovesse scegliere questa soluzione e fungere da progetto pilota di lingua italiana. È disponibile una versione base in italiano (la traduzione sarà completata nei prossimi mesi). Il sistema supporta gli standard per la descrizione archivistica del Consiglio internazionale degli archivi (ICA) e quelli relativi all'archiviazione a lungo termine (OAIS ISO 14721, "pacchetti" archivistici eCH-0160).



## Il complesso del progetto



*Figura 2 Schema sintetico del progetto*

### Le misure preparatorie e organizzative

Lo schema descrittivo illustra come l'adeguamento dei mezzi informatici è un elemento che si innesta su di un progetto più ampio e complessivo. L'introduzione di una gestione documentale secondo il modello del record management e l'archiviazione digitale richiederà diverse misure:

#### 1. Misure normative

Approvazione di una ordinanza municipale sulla gestione delle documentazioni e di un'ordinanza sull'archiviazione. Sarà inoltre necessario individuare i documenti che per diritto superiore o per altre considerazioni opportune devono forzatamente essere conservati in originale cartaceo. Il diritto svizzero al riguardo è in evoluzione ed è prevedibile che in anni futuri il numero di queste eccezioni si ridurrà progressivamente.

## **2. Sistema di ordinamento**

Per favorire il reperimento e la gestione dei documenti si vuole introdurre un sistema di ordinamento (classificazione) unitario e coerente per l'intera amministrazione. Il sistema di ordinamento non serve unicamente per la strutturazione tematica dei documenti, bensì anche per determinare l'unità amministrativa responsabile, i diritti d'accesso, il valore archivistico e i termini di conservazione (scadenze per lo scarto o l'archiviazione).

## **3. Documentazione delle procedure (work flow)**

Per poter guidare, automatizzare e verificare il corretto e tempestivo svolgimento dei lavori amministrativi e l'allestimento della rispettiva documentazione è necessario progettare e documentare esplicitamente le procedure applicate. In generale nella nostra amministrazione le procedure sono note, ma non sistematicamente documentate. Nell'ambito del presente progetto si intende rilevare e documentare tutte le principali procedure amministrative. Il programma di record management permetterà poi di definire la successione dei singoli passi (work flow) e di automatizzare, sostenere e controllarne l'esecuzione.

## **4. Analisi delle connessioni e sinergie con gli applicativi settoriali**

Analisi degli applicativi settoriali in uso nell'ottica di valutare il loro ulteriore utilizzo, sostituzione o integrazione nel sistema di record management. Definizione degli ambiti esclusi dal record management. Definizione dell'opportunità di programmare interfacce con il record management e con il sistema di archiviazione digitale. In questo ambito si ricorrerà a consulenze esterne di modo da potersi confrontare anche con altre realtà paragonabili (soluzioni sviluppate in altri comuni ticinesi e svizzeri).

## **5. Definizione dei ruoli e dei diritti d'accesso**

La gestione della documentazione in forma elettronica favorisce il lavoro collaborativo su uno stesso documento registrando le modifiche, le successive approvazioni e l'autorizzazione finale (gestione delle versioni). I vari collaboratori, anche in uffici diversi, se ne hanno il diritto, possono accedere ad uno stesso fascicolo elettronico centrale e unico evitando la proliferazione di copie molteplici e la dispersione degli atti presso le numerose unità amministrative coinvolte. Ciò richiede la definizione di un dettagliato schema dei ruoli e dei diritti d'accesso, poi implementato nel sistema di record management. Ciò è essenziale anche per poter ossequiare alla *Legge sulla protezione dei dati personali* (LPDP).

## **6. Modelli di documenti e di fascicoli**

L'uso di modelli per le tipologie di documenti ricorrenti faciliterà e renderà più veloce il lavoro, riducendo al contempo le possibilità di errore. I dati di base registrati nel sistema (indirizzi, denominazioni, titoli, ecc.) potranno essere richiamati da liste di scelta, garantendo uniformità d'uso e una redazione più veloce dei documenti. I modelli di fascicoli digitali faciliteranno l'organizzazione delle documentazioni garantendo la necessaria uniformità e il controllo della loro completezza.

## **7. Archiviazione**

In questo ambito sono previsti tre passi: 1. Dotarsi dei mezzi per gestire i cataloghi dell'archivio (tradizionale cartaceo e digitale) e facilitare la ricerca delle informazioni nei fondi; 2. Creare l'infrastruttura informatica per conservare l'archivio digitale; 3. Adattare le procedure di archiviazione al nuovo contesto digitale.

## **8. Istruzione e informazione**

Istruire tutti i dipendenti sarà lo sforzo maggiore chiesto all'amministrazione. Inoltre si dovrà porre particolare attenzione ad informare e coinvolgere tutti gli interessati in modo da favorire la comprensione e l'accettazione del progetto: la comunicazione è un elemento chiave del *change management*.

Il funzionamento dei nuovi strumenti di lavoro richiederà di istruire tutti i dipendenti. Si dovranno approntare documentazioni didattiche, manuali, schede riassuntive, presentazioni interattive. Durante il periodo di istruzione generale sarà necessario poter disporre di un'aula adeguatamente attrezzata. L'introduzione del record management e dell'archiviazione digitale richiederà l'adattamento del modo di lavorare. I dipendenti dovranno imparare non solo ad utilizzare i nuovi mezzi informatici, ma a seguire procedure amministrative adattate. Accettare novità e abbandonare abitudini radicate. È stata prevista un'istruzione per gradi, con diversi livelli di approfondimento: esperti di sistema (Ciclo, archivio, record manager); "super user" (utenti esperti distribuiti nei dicasteri), utenti con funzioni di responsabilità (direttori, capi sezione, capi ufficio), altri utenti operativi.

## **9. Migrazione dei dati**

Per poter utilizzare il nuovo sistema sarà necessario migrare i dati attuali dalle cartelle di rete ai dossier informatici del sistema di record management. In un secondo tempo verrà fatta una valutazione archivistica dei dati non più attuali, per verificare se hanno interesse storico e culturale e decidere se archivarli in formato elettronico, cartaceo oppure scartarli (cancellazione definitiva).

### **Il personale straordinario**

Le misure organizzative descritte e il sostegno all'amministrazione durante la fase di progetto della durata di circa 24 mesi richiedono la costituzione di un gruppo di lavoro con personale straordinario. Non è possibile far ricadere l'intero impegno sugli attuali dipendenti dei diversi servizi comunali, che in ogni caso dovranno investire tempo ed energie per seguire l'istruzione e per introdurre nella loro quotidianità nuove procedure e modalità di lavoro.

Il personale straordinario aiuterà a superare la fase del cambiamento. Avrà il compito di preparare le misure preparatorie, progettare il piano di formazione degli utenti, svolgere i corsi d'istruzione, consigliare e collaborare nell'introduzione dei nuovi software, eseguendo le personalizzazioni necessarie in ogni ufficio. Dovrà inoltre collaborare alla migrazione dei dati che, a causa dell'attuale eterogeneità di ordinamenti settoriali, nella fase iniziale di migrazione del sistema non potrà sempre svolgersi in forma automatizzata.

Nella pianificazione del progetto è prevista un'unità lavorativa al 100% per la durata del progetto (24 mesi). Tuttavia, a seconda delle diverse competenze necessarie (analisi, configurazioni, istruzione degli utenti), è aperta l'opzione di assumere più persone a tempo parziale per periodi più brevi.

Abbiamo inoltre previsto di farci accompagnare da un consulente esterno per sostenerci nella pianificazione delle diverse fasi del progetto e nell'analisi delle future interfacce con gli applicativi settoriali.

Al termine della fase di progetto il record management e l'archiviazione elettronica entreranno a far parte delle attività amministrative ricorrenti. Si dovranno definire i compiti in questo ambito (gestione informatica, aggiornamento delle parametrizzazioni, sostegno e istruzione degli utenti) affidandoli in parte a ruoli già esistenti in organico (per esempio all'archivio, al CicLo o presso altre unità

amministrative), accompagnati da una nuova posizione (presumibilmente 50% di unità lavorativa) dedicata al record management. Quest'ultimo punto sarà oggetto di analisi successive. Le razionalizzazioni che scaturiranno dal progetto potranno d'altro canto contribuire a ridurre il personale in altri settori o suggerire l'aggiornamento delle mansioni.

### **Evitare la costruzione di nuovi depositi d'archivio**

Riallacciandoci al ciclo di vita dei documenti (Figura 1) definiamo *archivio corrente* la documentazione attuale a portata di mano negli uffici (documentazione attiva), *l'archivio di deposito* è formato dai documenti non più d'uso quotidiano, ma che devono essere conservati per motivi amministrativi, legali o finanziari (documentazione passiva); *l'archivio storico* è formato dalla selezione dei documenti che dopo la chiusura definitiva della pratica conservano un interesse informativo e culturale degno di essere tramandato alle generazioni future, cioè che hanno valore archivistico, come stabilito dalla *Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici* (LArch) all'art 3, §3: "Hanno valore archivistico i documenti che rivestono un'importanza giuridica, politica, amministrativa, economica, sociale e culturale oppure che hanno un grande potenziale informativo".

L'archivio storico inaugurato nel 1998 negli stabili di Piazzetta de' Capitani 2 è stato pianificato, com'è consueto per questo tipo di costruzioni, stimando le necessità di circa 30 anni. All'epoca si era previsto di dotarsi nel corso degli anni di un secondo deposito per l'archivio di deposito oppure di procedere alla microfilmatura di determinati atti. Le riflessioni e i progetti in tal senso sono stati progressivamente abbandonati nei decenni seguenti, sia per i costi di costruzione che avrebbero comportato, sia perché confrontati a uno sviluppo tecnologico che lasciava intuire che la tecnologia del microfilm non sarebbe stata, nel caso specifico della nostra amministrazione, la scelta ottimale visti i costanti progressi in ambito digitale.

A seguito delle scelte sopra indicate, gli spazi di deposito a disposizione dell'Archivio in Piazzetta de' Capitani, dove è conservato l'archivio storico e parte dell'archivio di deposito, sono diventati insufficienti. Di conseguenza in un primo tempo si è rinunciato all'originaria politica di accoglienza di archivi privati di elevato interesse culturale per Locarno, con cui si mirava ad arricchire il patrimonio storico documentale della città, concentrandoci esclusivamente sul compito prioritario di conservare gli atti delle autorità e dell'amministrazione del comune. Successivamente diversi uffici comunali hanno creato propri separati depositi. Negli scorsi anni è stato allestito un deposito d'archivio provvisorio nelle Scuole per l'infanzia di Solduno, ma si tratta di una soluzione non ottimale.

Il problema degli spazi destinati agli archivi è una preoccupazione diffusa, comune alle città e ai cantoni. La tecnologia attuale permette di affrontare la questione mediante la digitalizzazione. Per esempio, la strategia dell'Archivio federale 2016-2020 (datata 29.10.2015) indica come obiettivo per il 2022 (grazie ai progetti GEVER dell'amministrazione federale) la fine di versamenti cartacei all'archivio. Il presente progetto segue un'impostazione analoga, con una tempistica adattata a Locarno. Introducendo la prevalenza della gestione digitale degli atti dell'amministrazione comunale (premessa *sine qua non* per loro archiviazione storica in formato digitale) eviteremo di dover costruire nuovi depositi per l'archivio storico e col tempo si ridurranno gli spazi ora utilizzati per gli archivi di deposito: non solo quello centrale, ma anche quelli decentrali di alcuni servizi comunali. L'investimento per il programma di archiviazione va messo a confronto con l'alternativa della spesa per la costruzione di nuovi depositi d'archivio tradizionali cartacei.

## L'investimento

		CHF	CHF
<b>1) Acta Nova</b>	Sistema, software e licenze 4 anni <sup>1)</sup>	55'584	
	Servizi e prestazioni per il progetto	63'000	
	Formazione <sup>2)</sup>	15'000	
	<b>Totale</b>		133'584
<b>2) Scope OAIS</b>	Sistema, soft- & hardware, licenze 4 anni	52'000	
	Servizi e prestazioni per il progetto	30'000	
	Costi di manutenzione ed esercizio 4 anni	16'000	
	<b>Totale<sup>3)</sup></b>		98'000
<b>3) Aggiornamento soft &amp; hardware</b>	OCR, software e scanner	40'000	
	Database Microsoft SQL	10'000	
	Computer portatili per la formazione	10'000	
	Server per l'archiviazione ridondante <sup>4)</sup>	10'000	
	<b>Totale</b>		70'000
<b>4) Consulenze esterne</b>			30'000
<b>5) IVA posizioni 1,2,3,4</b>	Iva 7.7%		25'532
<b>6) Personale</b>	1 unità lavorativa 100% per 24 mesi (lordo)		200'000
<b>7) Imprevisti e arrotondamenti</b>			42'884
<b>8) TOTALE</b>	<b>Compresi Iva e imprevisti</b>		<b>600'000</b>

## Osservazioni:

- 1) L'Offerta di Rubicon AG-20-3084 presenta due varianti: 1. Affitto e 2. Acquisto delle licenze. Si è optato per la variante 1, affitto delle licenze per 4 anni. La variante dell'affitto è più vantaggiosa rispetto all'acquisto. La durata di 4 anni porta ad uno sconto del 10% su questa posizione.
- 2) L'Offerta di Rubicon AG-20-3084 presenta diverse possibilità per la formazione degli utenti. Un'opzione è affidare la formazione di tutti gli utenti direttamente a Rubicon, ciò che comporta per 10 giorni di corsi una spesa di 25'000.- CHF. Abbiamo scelto l'opzione di formare nostri addestratori con un corso di un giorno al costo di 2'500.- CHF e di affidare la formazione di tutti gli altri utenti a questi addestratori, cioè al personale straordinario previsto alla posizione 5 del preventivo. Con questa opzione 25'000.- CHF equivalgono a circa 3 mesi di lavoro dei docenti/addestratori che verranno messi a disposizione dell'amministrazione.
- 3) Scope solutions AG, 28 aprile 2020, offre alla Città di Locarno un ingente sconto, a condizione che venga proseguita la collaborazione nell'ambito del progetto pilota della traduzione e promozione di scopeOAIS in lingua italiana.

- 4) L'archivio digitale necessita di un sistema con un elevato grado di sicurezza. In prospettiva è auspicabile una collaborazione con altri enti (Cantone, Comuni o centri di calcolo privati) in modo da garantire la necessaria ridondanza, in luoghi geografici distinti e con molteplici vie di approvvigionamento energetiche indipendenti, con server conformi allo standard internazionale TIER-3. È stato preventivato il costo di un server ridondante. La soluzione di dettaglio verrà elaborata nel corso del progetto.

### Le aree dell'investimento

Il grafico (Figura 3) illustra la suddivisione in percentuale per categorie dell'investimento. Ciò permette di mettere a fuoco, con una buona approssimazione, gli ambiti del progetto, che è al contempo di natura organizzativa e informatica. (Nel grafico non si è tenuto conto dell'IVA e degli imprevisti).

Le cifre mettono in luce che non si intende unicamente acquistare mezzi informatici aggiornati, ma che si è previsto l'impegno richiesto dal profilo progettuale, organizzativo, d'informazione e istruzione per poter utilizzare in modo ottimale i nuovi strumenti. L'adeguamento delle procedure amministrative, il *change management*, cioè la gestione del cambiamento per passare dall'assetto corrente improntato sulla preminenza del documento cartaceo a quello futuro (preminenza del documento elettronico) è certamente un elemento chiave del progetto. Investendo in un progetto innovativo mirato all'ottimizzazione della futura gestione della nostra amministrazione si getteranno al contempo le basi per la conservazione e la valorizzazione dei documenti della storia cittadina dell'ultimo quarto di secolo, contribuendo in modo significativo alla preservazione del patrimonio culturale di Locarno.

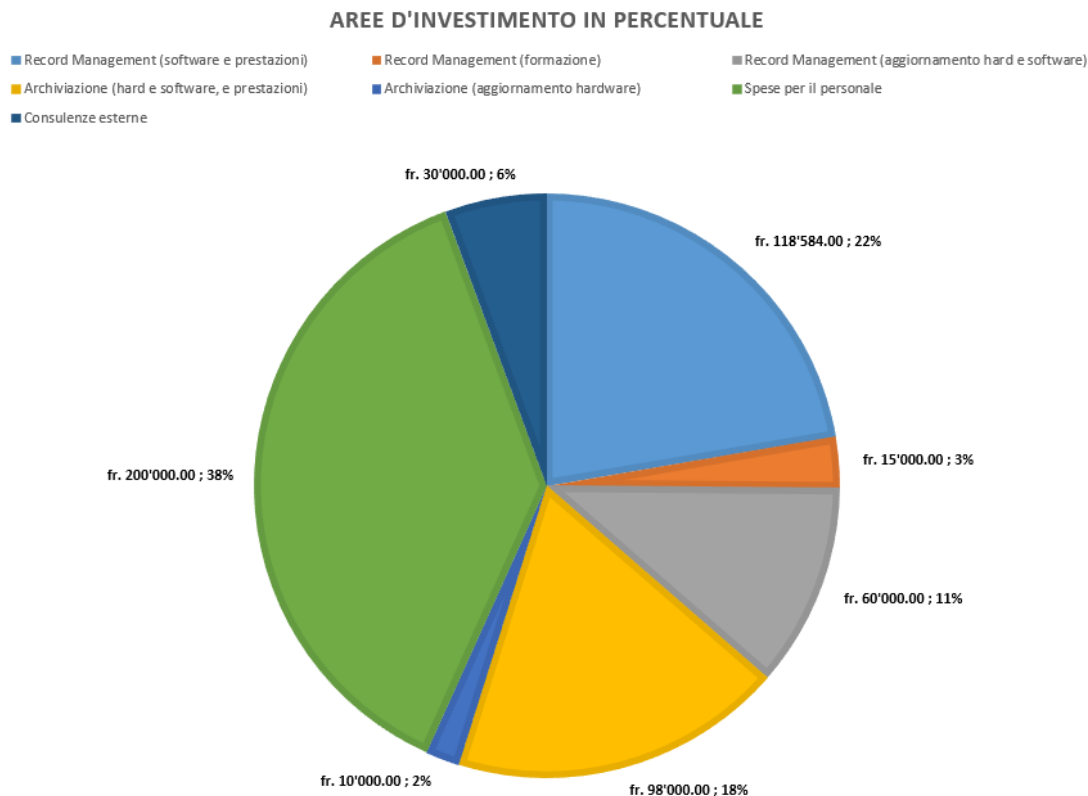


Figura 3 Aree d'investimento

A grandi linee l'investimento per l'archivio storico e amministrativo (tradizionale e digitale) rappresenta circa il 25% (compresa una quota del personale straordinario, 5%) dell'investimento, mentre il 75% servirà per l'introduzione del record management (compresa una quota del personale straordinario, 33%). Il 6% è destinato allo studio dell'integrazione armoniosa tra l'ambito del record management, quello degli applicativi settoriali e l'archiviazione. Sommando quest'ultima cifra con il 38% riservato al personale straordinario (totale 44%) si evidenzia la componente organizzativa insita nel progetto.

## **Conclusioni**

Il presente Messaggio municipale è stato discusso e approvato dal Municipio in data 1. settembre 2020.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, invitiamo il Consiglio comunale a risolvere:

1. è stanziato un credito di complessivi CHF 600'000.- per l'introduzione di un sistema di record management e di archiviazione tradizionale e digitale;
2. il credito sarà iscritto al capitolo 581.30 riorganizzazione lavoro;
3. a norma dell'art. 13 cpv. 3 LOC il credito decade se non utilizzato entro il termine di due anni dalla crescita in giudizio definitiva delle presenti risoluzioni.

Con la massima stima.,

Per il Municipio

Il Sindaco:

ing. Alain Scherrer

Il Segretario:

avv. Marco Gerosa

<p><b>Questo messaggio municipale è trasmesso per esame e preavviso alla Commissione della gestione.</b></p>
--