



PIERLUIGI RIDOLFI

Nato a Ferrara nel 1934, si è laureato nel 1958 all'Università di Bologna in ingegneria industriale. Ha conseguito nel 1970 la libera docenza in "Teoria e Applicazione delle Macchine Calcolatrici". Dal 1974 è docente d'informatica all'Università di Bologna. Dal 1960 al 1993 in IBM Italia, è stato Direttore Centrale della Ricerca e dell'Innovazione Tecnologica e Presidente dell'IBM Semea Sud. Dal 1994 ha svolto incarichi di consulenza per importanti organismi pubblici e privati. È stato componente del collegio del CNIPA e ha fatto parte, come esperto, di vari organismi governativi: ha presieduto la "Commissione interministeriale per la gestione telematica del flusso documentale e dematerializzazione", la "Commissione interministeriale per l'impiego dell'ICT per le categorie deboli e svantaggiate", il "Gruppo di lavoro interministeriale per l'utilizzo della televisione digitale terrestre per l'e-government". Autore di una decina di libri in campo tecnologico, pubblicitario, gli è stato assegnato nel 2008 il Premio Eureka per l'innovazione tecnologica. È Presidente dell'Associazione Amici dell'Accademia dei Lincei.

Tecnologica e Presidente dell'IBM Semea Sud. Dal 1994 ha svolto incarichi di consulenza per importanti organismi pubblici e privati. È stato componente del collegio del CNIPA e ha fatto parte, come esperto, di vari organismi governativi: ha presieduto la "Commissione interministeriale per la gestione telematica del flusso documentale e dematerializzazione", la "Commissione interministeriale per l'impiego dell'ICT per le categorie deboli e svantaggiate", il "Gruppo di lavoro interministeriale per l'utilizzo della televisione digitale terrestre per l'e-government". Autore di una decina di libri in campo tecnologico, pubblicitario, gli è stato assegnato nel 2008 il Premio Eureka per l'innovazione tecnologica. È Presidente dell'Associazione Amici dell'Accademia dei Lincei.

PROTOCOLLO INFORMATICO



a cura di
PIERLUIGI RIDOLFI

PROTOCOLLO

PROTOCOLLO INFORMATICO

2

INFORMATICO



La Fondazione Siav Academy è il Centro per la Ricerca e lo Sviluppo dell'Innovazione Tecnologica nell'ambito di Siav Group.

Attraverso il proprio Comitato Scientifico, costituito da alcuni dei più autorevoli esperti a livello internazionale, la Fondazione intende contribuire al dibattito e all'evoluzione scientifica, normativa e applicativa sui temi della dematerializzazione. La Fondazione, attiva nell'organizzazione di convegni e seminari formativi, opera anche nell'ambito dei Beni Culturali attraverso sponsorizzazioni e progetti dedicati alla conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, culturale e artistico.

La Collana "Tecnologia dei processi documentali" rientra nelle attività pubblicitiche che la Fondazione promuove. Curata e coordinata dal Comitato Scientifico, con la supervisione puntuale del prof. Pierluigi Ridolfi, la Collana ha l'obiettivo di approfondire le più importanti e attuali tematiche che riguardano la gestione documentale, per quanto riguarda la normativa, le tecnologie, gli standard e le applicazioni.

in collaborazione con



PIERLUIGI RIDOLFI

Norme e modalità applicative

2



Collana di Minigrafie
Tecnologia dei Processi Documentali

FONDAZIONE SIACV ACADEMY



FONDAZIONE SIAV ACADEMY

a cura di
PIERLUIGI RIDOLFI

PROTOCOLLO INFORMATICO

Norme e modalità applicative

Collana di Minigrafie sulla
Tecnologia dei processi documentali

A cura di Pierluigi Ridolfi

© 2009 Fondazione Siav Academy - Edizione fuori commercio

È consentita la copia di qualunque parte di questo testo purché venga citata la fonte.

ISBN 978-88-97222-02-6



Collana di Minigrafie
Tecnologia dei Processi Documentali

INDICE

Capitolo I ***pag. 7***

Protocollo informatico: un quadro generale

- *Il protocollo nell'amministrazione pubblica. Panorama sulle norme Protocollo e trasparenza. Documento e fascicolo*

Capitolo II ***pag. 19***

Norme vigenti sul protocollo informatico

- *Estratto dal T.U. dopo le abrogazioni di cui al Codice dell'amministrazione digitale*
 - *Sezione I - Disposizioni sulla gestione informatica dei documenti*
 - *Sezione II - Accesso ai documenti e alle informazioni del sistema*
 - *Sezione III - Tenuta e conservazione del sistema di gestione dei documenti*
 - *Sezione IV - Sistema di gestione dei flussi documentali*
 - *Sezione V - Disposizioni sugli archivi*
 - *Sezione VI - Attuazione ed aggiornamento dei sistemi*

Capitolo III ***pag. 35***

Regole tecniche per il protocollo informatico

- *Titolo I - Ambito di applicazione, definizioni ed obiettivi di adeguamento delle pubbliche amministrazioni*
- *Titolo II - Il sistema di protocollo informatico*
- *Titolo III - Formato e modalità di trasmissione dei documenti informatici tra pubbliche amministrazioni*

Capitolo IV ***pag. 53***

Circolare AIPA n. 28 del 7 maggio 2001

Capitolo V ***pag. 57***

Linee guida

- *Linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi*

Capitolo VI ***pag. 101***

Direttive

- *A. Direttiva 1999: "Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni"*
- *B. Direttiva 2001: "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione"*

- C. Direttiva 2002: “Sulla trasparenza dell’azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali”
- E. Direttiva 2005: “Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione”

CAPITOLO VII *pag. 123*
La tecnologia Siav al servizio della Pubblica Amministrazione
di Andrea Venturato

CAPITOLO VIII *pag. 131*
Progetto “Pubblica Amministrazione Virtuale”
di Andrea Venturato

Capitolo I

Protocollo informatico: un quadro generale

Il protocollo nell’amministrazione pubblica *Panorama sulle norme. Protocollo e trasparenza* *Documento e fascicolo*

1. Premesse

Il *protocollo informatico* è ormai entrato con autorità nel sistema amministrativo dello Stato. Dietro questa espressione di connotazione burocratica si configura una nuova strategia per la gestione dei documenti, che impegna ogni pubblica amministrazione a:

- riorganizzare e concentrare gli uffici di protocollo, dando vita a nuove unità denominate *Aree Organizzative Omogenee*;
- creare degli appositi *Servizi per la tenuta del protocollo informatico e la gestione degli archivi*;
- adottare precisi *standard di protocollo* (identici per tutte le amministrazioni) e un *nuovo sistema di classificazione e fascicolazione* dei documenti;
- rivisitare le attuali procedure informatiche per renderle compatibili con il protocollo informatico, garantire l’interoperabilità tra le varie amministrazioni e facilitare l’accesso ai documenti da parte dei soggetti interessati.

Si tratta di un importante processo di innovazione, di una vera rivoluzione normativa, tecnica e organizzativa che va molto al di là del semplice protocollo tradizionale: essa presuppone l’uti-

lizzo generalizzato delle *nuove tecnologie* (archiviazione ottica, posta elettronica, firma digitale), e richiede inoltre, perché abbia successo, un vasto piano di formazione e qualificazione del personale.

I principali provvedimenti normativi, nell'ordine temporale di emanazione, sono stati:

- il DPR 20 ottobre 1998 n. 428¹: *“Regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica”*, che fissa criteri e modalità per la gestione elettronica dei documenti;
- il DPCM 31 ottobre 2000²: *“Regole tecniche per il protocollo informatico”*;
- il DPR 28 dicembre 2000 n. 445³: *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”*, che incorpora le norme del sopra citato DPR 428/98 che, pertanto, viene abrogato;
- la Circolare Aipa n. 28 del 7 maggio 2001⁴: *“Standard, modalità di trasmissione, formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie comunemente scambiate tra le pubbliche amministrazioni e associate ai documenti protocollati”*.
- il decreto del Ministro per le innovazioni e le tecnologie del 14 dicembre 2003⁵: *“Approvazione delle linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento automatico dei procedimenti amministrativi”*, con allegate le *“Linee guida”* che illustrano in dettaglio

i passi che ogni amministrazione deve compiere per realizzare il protocollo informatico.

Inoltre, vi sono varie *“Direttive Ministeriali”* emesse su questa materia:

- la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999⁶: *“Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni”*;
- la Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 21 dicembre 2001⁷: *“Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione”*;
- la Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 9 dicembre 2002⁸: *“Direttiva sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali”*;
- la Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 18 dicembre 2003⁹: *“Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004”*.

La lettura di queste Direttive, a distanza di anni, mette in evidenza la difficoltà e la lentezza con le quali il protocollo informatico si è andato diffondendo.

I concetti sviluppati nei documenti sopraelencati enfatizzano il fatto che per le pubbliche amministrazioni l'innovazione tecnologica rappresenta un fondamentale fattore di cambiamento, che si realizza attraverso lo sviluppo, la razionalizzazione, il miglioramento dei servizi resi al cittadino-utente e il contenimento dei relativi costi di funzionamento. La gestione informatica dei documenti cambierà in modo sostanziale il modo di operare di ogni

¹ G.U. n. 291 del 14 dicembre 1998.

² G.U. n. 72 del 21 novembre 2000.

³ G.U. n. 42 del 20 febbraio 2001.

⁴ G.U. n. 113 del 17 maggio 2001.

⁵ G.U. n. 249 del 25 ottobre 2003.

⁶ G.U. n. 290 del 11 dicembre 1999.

⁷ G.U. n. 30 del 5 febbraio 2002.

⁸ G.U. n. 53 del 5 marzo 2003.

⁹ G.U. n. 28 del 4 febbraio 2004.

amministrazione, sia al proprio interno sia nei riguardi delle altre amministrazioni e dei cittadini. Essa consentirà, tra l'altro, di accrescere l'efficienza attraverso l'eliminazione dei registri cartacei e, nello stesso tempo, di migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa tramite strumenti che rendano possibile un effettivo esercizio del diritto di accesso. Quando la gestione dell'insieme dei flussi informativi e, in particolare, documentali, viene affidata alla tecnologia informatica e telematica, questa non si presenta più quale semplice strumento tecnico di automazione delle attività di ufficio ma come vera e propria risorsa strategica, necessaria perché le politiche delle singole amministrazioni risultino efficaci. In questa prospettiva, i sistemi di protocollo informatico, nella loro versione più evoluta, comprendono funzioni veramente innovative per la pubblica amministrazione.

Per la pubblica amministrazione si prospetta pertanto un grande cambiamento: ma perché tale cambiamento produca risultati effettivi è indispensabile da un lato disporre di infrastrutture evolute, dall'altro realizzare una valida azione di coordinamento sul piano tecnico-amministrativo.

Il coordinamento delle iniziative – sia all'interno dell'amministrazione, sia tra le diverse amministrazioni – costituisce, senza dubbio, un fattore critico di successo del processo di innovazione. È necessario, pertanto, che ciascuna amministrazione individui al proprio interno strutture di coordinamento già esistenti, o ne istituisca di nuove, alle quali affidare lo sviluppo dei sistemi di protocollo e della gestione informatica dei documenti.

Come primo passo, tutte le amministrazioni pubbliche¹⁰ devono:

¹⁰ Sono amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165:

- le amministrazioni dello Stato;
- le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le regioni, le province, i comuni, le comunità montane;

- definire un adeguato piano di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati;
- individuare le *Aree Organizzative Omogenee* (v. paragrafo 2) e i relativi uffici;
- istituire i *Servizi per la gestione informatica* dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi;
- nominare i responsabili di tali Servizi;
- redigere e adottare il *Manuale di gestione*¹¹ del sistema documentario;
- introdurre un sistema informatico per la gestione documentale che preveda almeno il *Nucleo minimo del protocollo informatico* (v. paragrafo 3).

2. Aree Organizzative Omogenee

Si definisce *Area Organizzativa Omogenea* (AOO) un insieme di unità organizzative dell'amministrazione che usufruiscono, in modo omogeneo e coordinato, degli stessi servizi per la gestione dei flussi documentali.

All'interno di una AOO esisterà un solo servizio di protocollazione dei documenti in entrata ed in uscita, con un'unica sequenza numerica¹² per l'attribuzione del numero di protocollo.

-
- i consorzi e le associazioni dei predetti enti;
 - gli istituti autonomi case popolari;
 - le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e le loro associazioni;
 - gli enti pubblici non economici;
 - gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
 - le istituzioni universitarie;
 - le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
 - le Agenzie dello Stato.

¹¹ La struttura del *Manuale di gestione* è illustrata nel Quaderno Cnipa n. 21 (v. www.cnipa.gov.it).

¹² Questa sequenza viene rinnovata ad ogni anno solare.

Il DPR 445/00 all'articolo 50, comma 4, dispone che “*ciascuna amministrazione individui, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse*”. Ponendo l'accento sull'attributo “*grandi*”, il legislatore ha voluto dare un impulso alle amministrazioni affinché queste, nell'individuazione delle AOO, considerino prioritaria l'eliminazione delle eventuali frammentazioni esistenti (protocolli di reparto, protocolli di settore, registri di passaggio, ecc.). All'interno di ogni area, la certificazione del passaggio dei documenti a valenza esterna (registrazione di protocollo) potrà essere separata dal tracciamento dei passaggi dei documenti all'interno della struttura. Inevitabilmente, ciò determina la necessità di sostituire l'attuale sistema di tracciamento del flusso documentale (costituito dalla sequenza di successive protocollazioni tra aree interne) con un sistema integrato più evoluto e funzionale alle esigenze dell'amministrazione (posta elettronica interna, sistema di groupware, sistema di workflow, ecc.).

Per definire al meglio le AOO da istituire, l'amministrazione deve effettuare un'analisi della propria struttura organizzativa e il proprio modello funzionale, valutando attentamente alcune variabili come:

- il grado di omogeneità degli uffici dal punto di visto delle funzioni svolte;
- il volume del flusso dei documenti all'interno della amministrazione;
- la dislocazione geografica delle sedi;
- la cultura informatica del personale interno;
- l'esistenza di precedenti sistemi informatici di supporto alla gestione documentale;

- il grado di coerenza dell'attività amministrativa svolta dagli uffici.

L'istituzione delle AOO dovrebbe produrre i seguenti vantaggi:

- una riduzione della frammentazione degli uffici di protocollo, e quindi l'ottimizzazione e la riqualificazione dell'uso delle risorse;
- il potenziamento delle capacità di ricerca e di accesso alle informazioni e ai documenti stessi;
- una più spedita circolazione di informazioni e documenti tra gli uffici;
- una maggiore trasparenza, grazie ad un più razionale accesso alla documentazione amministrativa da parte dei soggetti interessati;
- una migliore organizzazione dell'archivio, attraverso l'adozione di un unico piano di classificazione all'interno dell'area.

3. Nucleo minimo del protocollo informatico

Per *Nucleo minimo* s'intende quella componente del sistema di protocollo informatico in grado di effettuare le operazioni di *registrazione*, *segnatura* e *classificazione* dei documenti (v. paragrafi 3.1, 3.2, 3.3). Tali operazioni costituiscono le operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

3.1 Registrazione

Occorre distinguere il caso dei documenti spediti da quello dei documenti ricevuti.

La *registrazione di un documento spedito* consiste nella memorizzazione su supporto informatico, in modo permanente e non modificabile, dei seguenti dati:

- numero di protocollo e data di registrazione del documento, generati automaticamente dal sistema;
- destinatario;
- oggetto;
- impronta¹³, se trasmesso per via telematica.

Prima della registrazione l'operatore dell'AOO deve controllare che il documento in corso di spedizione sia stato regolarmente firmato.

Nella trasmissione di un documento informatico non è necessario inviare anche l'impronta in quanto questa può essere calcolata dal ricevente. È importante però che l'impronta venga permanentemente associata ai dati di protocollo.

La *registrazione di un documento ricevuto* consiste nella memorizzazione su supporto informatico, in modo permanente e non modificabile, dei seguenti dati:

- numero di protocollo e data di registrazione del documento;
- mittente;
- oggetto;
- impronta, se ricevuto per via telematica.

Prima della registrazione l'operatore dell'AOO deve controllare che il documento appena ricevuto figuri regolarmente firmato.

Attraverso la registrazione dell'impronta del documento infor-

¹³ Per la definizione di impronta e per il suo utilizzo si vedano le "Regole tecniche" sulla firma digitale.

matico in modo non modificabile si ha la certezza di aver registrato esattamente uno specifico documento, garantendone così l'integrità. Lo stesso livello di garanzia non è ottenibile per i documenti cartacei per i quali si ricorre alla registrazione dell'oggetto e del mittente o destinatario effettuata contemporaneamente alla operazione di segnature.

3.2 Segnatura di protocollo

La *segnatura di protocollo* consiste nell'associare al documento, in modo permanente e non modificabile, per lo meno le seguenti informazioni:

- indicazione o codice dell'amministrazione;
- indicazione o codice della AOO;
- numero di protocollo;
- data di protocollo.

L'operazione di segnature deve avvenire contemporaneamente a quella di registrazione per garantire che ogni registrazione venga eseguita effettivamente a fronte di un documento pervenuto o inviato dalla AOO. In altre parole non deve essere consentito che si effettuino registrazioni di protocollo senza disporre del documento a cui la registrazione si riferisce.

Per i documenti cartacei la segnature si applica sia ai documenti in ingresso sia a quelli in uscita e deve avvenire contemporaneamente alla operazione di registrazione. Lo scopo di una segnature apposta su un documento cartaceo è quello di mantenere un'associazione indissolubile e direttamente leggibile tra il documento stesso e la corrispondente registrazione di protocollo.

Il vincolo di contemporaneità tra le operazioni di registrazione e segnature stabilisce che le due operazioni debbano essere ese-

guite entrambe con successo entro un breve intervallo di tempo, pena l'annullamento degli eventuali risultati intermedi, costituendo pertanto un'unica operazione informatica. Il concetto di "breve intervallo" va calato nei diversi contesti organizzativi in cui si colloca il protocollo informatico. In ogni caso il dettaglio della procedura di segnatura, e quindi la valorizzazione dell'intervallo di tempo entro il quale questa deve essere eseguita subito dopo la registrazione, costituisce un elemento da specificare nel manuale di gestione.

La segnatura si applica anche ai documenti informatici¹⁴, ma solo a quelli in uscita, ed ha una funzione diversa. In questo caso, infatti, la funzione di stabilire un legame indissolubile tra documento e registrazione di protocollo è garantita dalla presenza dell'impronta del documento nella registrazione stessa; la funzione propria della segnatura, cioè quella di rendere accessibili le informazioni di registrazione a partire da un dato documento, può essere fornita direttamente dal sistema informatico. Se i documenti informatici sono accessibili esclusivamente attraverso l'applicazione che gestisce anche il protocollo allora tale funzione sarà svolta in modo diretto; se, viceversa, i documenti informatici sono gestiti anche da altri sistemi, allora il sistema di protocollo dovrà offrire una specifica funzione di ricerca che, a partire da un documento informatico, fornisca le corrispondenti informazioni di registrazione.

3.3 Classificazione

La classificazione è un'attività che consente di organizzare tutti i documenti correnti prodotti da una AOO, secondo uno schema articolato di voci (detto *piano di classificazione* o *titolario*) che

¹⁴ La codifica della segnatura avviene per mezzo del linguaggio XML che è alla base dell'interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico in rete.

descrive l'attività del soggetto che li ha prodotti, identificandone funzioni e competenze. Tutti i documenti, cartacei e informatici, che entrano a far parte di un sistema documentale, a prescindere dal fatto che siano ricevuti dall'esterno, spediti all'esterno o interni, devono essere assoggettati all'operazione di classificazione. La classificazione, in quanto costituisce uno strumento di prima organizzazione dei documenti, va effettuata contestualmente allo svolgimento delle attività e mai a posteriori, in archivi già formati secondo criteri diversi.

La classificazione si presenta come uno schema generale di voci logiche, articolate in modo tendenzialmente gerarchico e stabilite in modo uniforme, che identificano le funzioni e le attività di ciascuna amministrazione. Tra le finalità perseguite dalla classificazione vi sono:

- la definizione dei criteri di formazione e di organizzazione dei fascicoli, dei dossier e delle serie di documenti tipologicamente simili (circolari, verbali, registri contabili, ecc.);
- il reperimento dei documenti in relazione all'insieme della produzione documentaria riferita ad una specifica attività o ad un procedimento amministrativo;
- la realizzazione delle operazioni di selezione dei documenti archivistici ai fini della loro conservazione o della loro distruzione;
- la costruzione di un sistema integrato di informazioni sui documenti.

La definizione e l'applicazione di sistemi di classificazione di archivio – a cura delle singole amministrazioni – rappresentano il presupposto indispensabile per la realizzazione e lo sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei flussi documentali.

4. Fascicolazione

La fascicolazione è l'attività di riconduzione *logica* (nel caso di documenti cartacei, anche *fisica*) di un documento all'interno dell'unità archivistica che ne raccoglie i precedenti, al fine di mantenere vivo il vincolo archivistico che lega ogni singolo documento alla pratica relativa. Tale attività permette di costruire un sistema basato sull'organizzazione funzionale dei documenti in unità complesse stabili nel tempo (i fascicoli), che riflettono la concreta attività del soggetto produttore.

La fascicolazione è un'operazione fondamentale che favorisce la sedimentazione stabile dei documenti prodotti e acquisiti da ogni Amministrazione nel corso della propria attività: in questo modo viene assicurata la possibilità per l'Amministrazione stessa e per il cittadino di accedere ad un'informazione contestualizzata, che dia conto del patrimonio informativo utilizzato a supporto di una determinata attività amministrativa.

Capitolo II

Norme vigenti sul protocollo informatico

Estratto dal T.U. dopo le abrogazioni di cui al Codice dell'amministrazione digitale

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa¹⁵

Omissis

Capo IV

Sistema di gestione informatica dei documenti

¹⁵ D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445: "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)", dopo le abrogazioni di cui al Codice dell'amministrazione digitale (Dlgs 82/05 e Dlgs 159/06) e relativamente ai soli articoli riguardanti il protocollo informatico.

Sezione I - Disposizioni sulla gestione informatica dei documenti

50. Attuazione dei sistemi

1. Le pubbliche amministrazioni provvedono ad introdurre nei piani di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati progetti per la realizzazione di sistemi di protocollo informatico in attuazione delle disposizioni del presente testo unico.
2. Le pubbliche amministrazioni predispongono appositi progetti esecutivi per la sostituzione dei registri di protocollo cartacei con sistemi informatici conformi alle disposizioni del presente testo unico.
3. Le pubbliche amministrazioni provvedono entro il 1° gennaio 2004 a realizzare o revisionare sistemi informativi automatizzati finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi in conformità alle disposizioni del presente testo unico ed alle disposizioni di legge sulla tutela della riservatezza dei dati personali, nonché dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dei relativi regolamenti di attuazione.
4. Ciascuna amministrazione individua, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse.
5. Le amministrazioni centrali dello Stato provvedono alla gestione informatica dei documenti presso gli uffici di registrazione di protocollo già esistenti alla data di entrata in vigore del presente testo unico presso le dire-

zioni generali e le grandi ripartizioni che a queste corrispondono, i dipartimenti, gli uffici centrali di bilancio, le segreterie di gabinetto.

51. (Abrogato)

52. Il sistema di gestione informatica dei documenti

1. Il sistema di gestione informatica dei documenti, in forma abbreviata "sistema" deve:
 - a. garantire la sicurezza e l'integrità del sistema;
 - b. garantire la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita;
 - c. fornire informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali; consentire il reperimento delle informazioni riguardanti i documenti registrati;
 - d. consentire, in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni del sistema da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;
 - e. garantire la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.

53. Registrazione di protocollo

1. La registrazione di protocollo per ogni documento ricevuto o spedito dalle pubbliche amministrazioni è effettuata mediante la memorizzazione delle seguenti informazioni:

- a. numero di protocollo del documento generato automaticamente dal sistema e registrato in forma non modificabile;
 - b. data di registrazione di protocollo assegnata automaticamente dal sistema e registrata in forma non modificabile;
 - c. mittente per i documenti ricevuti o, in alternativa, il destinatario o i destinatari per i documenti spediti, registrati in forma non modificabile;
 - d. oggetto del documento, registrato in forma non modificabile;
 - e. data e protocollo del documento ricevuto, se disponibili;
 - f. l'impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica, costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificare univocamente il contenuto, registrata in forma non modificabile.
2. Il sistema deve consentire la produzione del registro giornaliero di protocollo, costituito dall'elenco delle informazioni inserite con l'operazione di registrazione di protocollo nell'arco di uno stesso giorno.
 3. L'assegnazione delle informazioni nelle operazioni di registrazione di protocollo è effettuata dal sistema in unica soluzione, con esclusione di interventi intermedi, anche indiretti, da parte dell'operatore, garantendo la completezza dell'intera operazione di modifica o registrazione dei dati.
 4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono specificate le regole tec-

niche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste nelle operazioni di registrazione di protocollo¹⁶.

5. Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici. Ne sono esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione.

54. Informazioni annullate o modificate

1. Le informazioni non modificabili di cui all'articolo 53 lett. a), b), c), d), e) e f) sono annullabili con la procedura di cui al presente articolo. Le informazioni annullate devono rimanere memorizzate nella base di dati per essere sottoposte alle elaborazioni previste dalla procedura.
2. La procedura per indicare l'annullamento riporta, secondo i casi, una dicitura o un segno in posizione sempre visibile e tale, comunque, da consentire la lettura di tutte le informazioni originarie unitamente alla data, all'identificativo dell'operatore ed agli estremi del provvedimento d'autorizzazione.

55. Segnatura di protocollo

1. La segnatura di protocollo è l'apposizione o l'associazione all'originale del documento, in forma permanente non modificabile, delle informazioni riguardanti il do-

¹⁶ Continua ad avere validità il DPCM 31 ottobre 2000, in G.U. n. 72 del 21 novembre 2000, di cui al DPR 428/28. Si rammenta che questo DPR è stato abrogato a seguito del DPR 445/00.

cumento stesso. Essa consente di individuare ciascun documento in modo inequivocabile. Le informazioni minime previste sono:

- a. il progressivo di protocollo, secondo il formato disciplinato all'articolo 57;
 - b. la data di protocollo;
 - c. l'identificazione in forma sintetica dell'amministrazione o dell'area organizzativa individuata ai sensi dell'articolo 50, comma 4.
2. L'operazione di segnatura di protocollo va effettuata contemporaneamente all'operazione di registrazione di protocollo.
 3. L'operazione di segnatura di protocollo può includere il codice identificativo dell'ufficio cui il documento è assegnato o il codice dell'ufficio che ha prodotto il documento, l'indice di classificazione del documento e ogni altra informazione utile o necessaria, qualora tali informazioni siano disponibili già al momento della registrazione di protocollo.
 4. Quando il documento è indirizzato ad altre amministrazioni ed è formato e trasmesso con strumenti informatici, la segnatura di protocollo può includere tutte le informazioni di registrazione del documento.
 5. L'amministrazione che riceve il documento informatico può utilizzare tali informazioni per automatizzare le operazioni di registrazione di protocollo del documento ricevuto.
 6. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono stabiliti il formato e la

struttura delle informazioni associate al documento informatico ai sensi del comma 4.¹⁷

56. Operazioni ed informazioni minime del sistema di gestione informatica dei documenti

1. Le operazioni di registrazione indicate all'articolo 53 e le operazioni di segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 nonché le operazioni di classificazione costituiscono operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

57. Numero di protocollo

1. Il numero di protocollo è progressivo e costituito da almeno sette cifre numeriche. La numerazione è rinnovata ogni anno solare.

Sezione II - Accesso ai documenti e alle informazioni del sistema

58. Funzioni di accesso ai documenti e alle informazioni del sistema

1. L'accesso al sistema da parte degli utenti appartenenti all'Amministrazione, nonché la ricerca, la visualizzazione e la stampa di tutte le informazioni relative alla gestione dei documenti sono disciplinati dai criteri di abilitazione stabiliti dal responsabile della tenuta del servizio di cui all'articolo 61.
2. La ricerca delle informazioni del sistema è effettuata

¹⁷ V. nota 2.

secondo criteri di selezione basati su tutti i tipi di informazioni registrate. I criteri di selezione possono essere costituiti da espressioni semplici o da combinazioni di espressioni legate tra loro per mezzo di operatori logici. Per le informazioni costituite da testi deve essere possibile la specificazione delle condizioni di ricerca sulle singole parole o parti di parole contenute nel testo.

3. Il sistema deve offrire la possibilità di elaborazioni statistiche sulle informazioni registrate allo scopo di favorire le attività di controllo.

59. Accesso esterno

1. Per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, possono essere utilizzate tutte le informazioni del sistema di gestione informatica dei documenti anche mediante l'impiego di procedure applicative operanti al di fuori del sistema e strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni da parte dell'interessato.
2. A tal fine le pubbliche amministrazioni determinano, nel rispetto delle disposizioni di legge sulla tutela della riservatezza dei dati personali, e nell'ambito delle misure organizzative volte ad assicurare il diritto di accesso ai documenti amministrativi i criteri tecnici ed organizzativi per l'impiego, anche per via telematica, del sistema di gestione informatica dei documenti per il reperimento, la visualizzazione e la stampa delle informazioni e dei documenti.
3. Nel caso di accesso effettuato mediante strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni e dei documenti da parte dell'interessato, le misure organizzative e le norme tecniche indicate al comma 2 deter-

minano, altresì, le modalità di identificazione del soggetto anche mediante l'impiego di strumenti informatici per la firma digitale del documento informatico, come disciplinati dal presente testo unico.

4. Nel caso di accesso effettuato da soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione possono utilizzarsi le funzioni di ricerca e di visualizzazione delle informazioni e dei documenti messe a disposizione – anche per via telematica – attraverso gli uffici relazioni col pubblico.

60. Accesso effettuato dalle pubbliche amministrazioni

1. Le pubbliche amministrazioni che, mediante proprie applicazioni informatiche, accedono al sistema di gestione informatica dei documenti delle grandi aree organizzative omogenee di cui al comma 4 dell'articolo 50, adottano le modalità di interconnessione stabilite nell'ambito delle norme e dei criteri tecnici emanati per la realizzazione della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni.
2. Le pubbliche amministrazioni che accedono ai sistemi di gestione informatica dei documenti attraverso la rete unitaria delle pubbliche amministrazioni utilizzano funzioni minime e comuni di accesso per ottenere le seguenti informazioni:
 - a. numero e data di registrazione di protocollo dei documenti, ottenuti attraverso l'indicazione alternativa o congiunta dell'oggetto, della data di spedizione, del mittente, del destinatario;
 - b. numero e data di registrazione di protocollo del documento ricevuto, ottenuti attraverso l'indicazione della data e del numero di protocollo

attribuiti dall'amministrazione al documento spedito.

3. Ai fini del presente articolo, le pubbliche amministrazioni provvedono autonomamente, sulla base delle indicazioni fornite dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, alla determinazione dei criteri tecnici ed organizzativi per l'accesso ai documenti e alle informazioni del sistema di gestione informatica dei documenti¹⁸.

Sezione III - Tenuta e conservazione del sistema di gestione dei documenti

61. Servizio per la gestione informatica dei documenti dei flussi documentali e degli archivi

1. Ciascuna amministrazione istituisce un servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi in ciascuna delle grandi aree organizzative omogenee individuate ai sensi dell'articolo 50. Il servizio è posto alle dirette dipendenze della stessa area organizzativa omogenea.
2. Al servizio è preposto un dirigente ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente.
3. Il servizio svolge i seguenti compiti:
 - a. attribuisce il livello di autorizzazione per l'accesso alle funzioni della procedura, distinguendo

do tra abilitazioni alla consultazione e abilitazioni all'inserimento e alla modifica delle informazioni;

- b. garantisce che le operazioni di registrazione e di segnatura di protocollo si svolgano nel rispetto delle disposizioni del presente testo unico;
- c. garantisce la corretta produzione e la conservazione del registro giornaliero di protocollo di cui all'articolo 53;
- d. cura che le funzionalità del sistema in caso di guasti o anomalie siano ripristinate entro ventiquattro ore dal blocco delle attività e, comunque, nel più breve tempo possibile;
- e. conserva le copie di cui agli articoli 62 e 63, in luoghi sicuri differenti;
- f. garantisce il buon funzionamento degli strumenti e dell'organizzazione delle attività di registrazione di protocollo, di gestione dei documenti e dei flussi documentali, incluse le funzionalità di accesso di cui agli articoli 59 e 60 e le attività di gestione degli archivi di cui agli articoli 67, 68 e 69;
- g. autorizza le operazioni di annullamento di cui all'articolo 54;
- h. vigila sull'osservanza delle disposizioni del presente testo unico da parte del personale autorizzato e degli incaricati.

62. Procedure di salvataggio e conservazione delle informazioni del sistema

1. Il responsabile per la tenuta del sistema di gestione in-

¹⁸ Circolare AIPA n. 28 del 7 maggio 2001, in G.U. n. 272 del 21 novembre 2000.

formatica dei documenti dispone per la corretta esecuzione delle operazioni di salvataggio dei dati su supporto informatico rimovibile.

2. È consentito il trasferimento su supporto informatico rimovibile delle informazioni di protocollo relative ai fascicoli che fanno riferimento a procedimenti conclusi.
3. Le informazioni trasferite sono sempre consultabili. A tal fine, il responsabile per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti dispone, in relazione all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, con cadenza almeno quinquennale, la riproduzione delle informazioni del protocollo informatico su nuovi supporti informatici.
4. Le informazioni relative alla gestione informatica dei documenti costituiscono parte integrante del sistema di indicizzazione e di organizzazione dei documenti che sono oggetto delle procedure di conservazione sostitutiva.

63. Registro di emergenza

1. Il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi autorizza lo svolgimento anche manuale delle operazioni di registrazione di protocollo su uno o più registri di emergenza, ogni qualvolta per cause tecniche non sia possibile utilizzare la normale procedura informatica.
2. Sul registro di emergenza sono riportate la causa, la data e l'ora di inizio dell'interruzione nonché la data e l'ora del ripristino della funzionalità del sistema.
3. Qualora l'impossibilità di utilizzare la procedura informatica si prolunghi oltre ventiquattro ore, per cause di

eccezionale gravità, il responsabile per la tenuta del protocollo può autorizzare l'uso del registro di emergenza per periodi successivi di non più di una settimana. Sul registro di emergenza vanno riportati gli estremi del provvedimento di autorizzazione.

4. Per ogni giornata di registrazione di emergenza è riportato sul registro di emergenza il numero totale di operazioni registrate manualmente.
5. La sequenza numerica utilizzata su un registro di emergenza, anche a seguito di successive interruzioni, deve comunque garantire l'identificazione univoca dei documenti registrati nell'ambito del sistema documentario dell'area organizzativa omogenea.
6. Le informazioni relative ai documenti protocollati in emergenza sono inserite nel sistema informatico, utilizzando un'apposita funzione di recupero dei dati, senza ritardo al ripristino delle funzionalità del sistema. Durante la fase di ripristino, a ciascun documento registrato in emergenza viene attribuito un numero di protocollo del sistema informatico ordinario, che provvede a mantenere stabilmente la correlazione con il numero utilizzato in emergenza.

Sezione IV - Sistema di gestione dei flussi documentali

64. Sistema di gestione dei flussi documentali

1. Le pubbliche amministrazioni provvedono in ordine alla gestione dei procedimenti amministrativi mediante sistemi informativi automatizzati, valutando i relativi progetti in termini di rapporto tra costi e benefici, sulla base delle indicazioni fornite dal Centro nazionale per

l'informatica nella pubblica amministrazione.

2. I sistemi per la gestione dei flussi documentali che includono i procedimenti amministrativi di cui al comma 1 è finalizzata al miglioramento dei servizi e al potenziamento dei supporti conoscitivi delle amministrazioni secondo i criteri di economicità, di efficacia dell'azione amministrativa e di pubblicità stabiliti dalla legge.
3. Il sistema per la gestione dei flussi documentali include il sistema di gestione informatica dei documenti.
4. Le amministrazioni determinano autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo.

65. *Requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali*

1. Oltre a possedere i requisiti indicati all'articolo 52, il sistema per la gestione dei flussi documentali deve:
 - a. fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo ed il singolo procedimento cui esso è associato;
 - b. consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i fascicoli, il procedimento ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento;
 - c. fornire informazioni statistiche sull'attività dell'ufficio;
 - d. consentire lo scambio di informazioni con sistemi per la gestione dei flussi documentali di

altre amministrazioni al fine di determinare lo stato e l'iter dei procedimenti complessi.

66. *Specificazione delle informazioni previste dal sistema di gestione dei flussi documentali*

1. Le regole tecniche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste, delle operazioni di registrazione e del formato dei dati relativi ai sistemi informatici per la gestione dei flussi documentali sono specificate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro della funzione pubblica¹⁹.

Sezione V - Disposizioni sugli archivi

67. *Trasferimento dei documenti all'archivio di deposito*

1. Almeno una volta ogni anno il responsabile del servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi provvede a trasferire fascicoli e serie documentarie relativi a procedimenti conclusi in un apposito archivio di deposito costituito presso ciascuna amministrazione.
2. Il trasferimento deve essere attuato rispettando l'organizzazione che i fascicoli e le serie avevano nell'archivio corrente.
3. Il responsabile del servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi deve formare e conservare un elenco dei fascicoli e delle serie trasferite nell'archivio di deposito.

¹⁹ V. nota 4.

68. Disposizioni per la conservazione degli archivi

1. 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.
2. Dei documenti prelevati dagli archivi deve essere tenuta traccia del movimento effettuato e della richiesta di prelevamento.
3. Si applicano in ogni caso, per l'archiviazione e la custodia dei documenti contenenti dati personali, le disposizioni di legge sulla tutela della riservatezza dei dati personali.

69. Archivi storici

1. I documenti selezionati per la conservazione permanente sono trasferiti contestualmente agli strumenti che ne garantiscono l'accesso, negli Archivi di Stato competenti per territorio o nella separata sezione di archivio secondo quanto previsto dalle vigenti disposizioni in materia di tutela dei beni culturali.

Sezione VI - Attuazione ed aggiornamento dei sistemi

70. Aggiornamenti del sistema

1. Le pubbliche amministrazioni devono assicurare, per ogni aggiornamento del sistema, il pieno recupero e la riutilizzazione delle informazioni acquisite con le versioni precedenti.

Capitolo III

Regole tecniche per il protocollo informatico²⁰

di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428²¹

Titolo I - Ambito di applicazione, definizioni ed obiettivi di adeguamento delle pubbliche amministrazioni

1. Ambito di applicazione

1. Il presente decreto stabilisce le regole tecniche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste nelle operazioni di registrazione di protocollo, di cui all'art. 4, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428, nonché il formato e la struttura delle informazioni associate al documento informatico, di cui all'art. 6, comma 5, del medesimo decreto.
2. Il presente decreto stabilisce altresì le regole tecniche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste, delle operazioni di registrazione e del formato dei dati relativi ai sistemi informatici per la gestione dei flussi documentali, di cui all'art. 17, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428.

²⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000, in G.U. n. 72 del 21 novembre 2000.

²¹ Queste regole continuano a essere valide anche dopo l'emanazione del DPR 445/00. Si rammenta che gli articoli di questo DPR relativi al protocollo informatico non sono stati abrogati dal Codice dell'Amministrazione digitale.

2. Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

- a) “decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998”, il decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428;
- b) “decreto n. 29/1993”, il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni;
- c) “legge n. 127/1997”, la legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni ed integrazioni;
- d) “decreto del Presidente della Repubblica n. 513/1997”, il decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513;
- e) “delibera AIPA 24/98”, la deliberazione 30 luglio 1998, n. 24, dell’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione recante regole tecniche per l’uso di supporti ottici;
- f) “funzionalità minima”, la componente del sistema di protocollo informatico che rispetta i requisiti di operazioni ed informazioni minime di cui all’art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998;
- g) “funzionalità aggiuntive”, le ulteriori componenti del sistema di protocollo informatico necessarie alla gestione dei flussi documentali, alla conservazione dei documenti nonché alla accessibilità delle informazioni;
- h) “sistema di classificazione”, lo strumento che permette di organizzare tutti i documenti secondo un ordinamento logico con riferimento

alle funzioni e alle attività dell’amministrazione interessata;

- i) “funzionalità interoperative”, le componenti del sistema finalizzate a rispondere almeno ai requisiti di interconnessione di cui all’art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998;
- l) “sessione di registrazione”, ogni attività di assegnazione delle informazioni nella operazione di registrazione di protocollo effettuata secondo le modalità previste dall’art. 4, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998;
- m) “responsabile del servizio”, il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, per la gestione dei flussi documentali e degli archivi di cui all’art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998;
- n) “area organizzativa omogenea”, un insieme di funzioni e di strutture, individuate dall’amministrazione, che opera su tematiche omogenee e che presenta esigenze di gestione della documentazione in modo unitario e coordinato ai sensi dell’art. 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998;
- o) “ufficio utente” di una area organizzativa omogenea, un ufficio dell’area stessa che utilizza i servizi messi a disposizione dal sistema di protocollo informatico.

3. Obiettivi di adeguamento delle pubbliche amministrazioni

- 1. Le pubbliche amministrazioni di cui al decreto n. 29/1993 perseguono, ciascuna nell’ambito del pro-

prio ordinamento, nel tempo tecnico necessario, e comunque entro i termini indicati dall'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998, i seguenti obiettivi di adeguamento organizzativo e funzionale:

- a) l'individuazione delle aree organizzative omogenee e dei relativi uffici di riferimento ai sensi dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998;
- b) la nomina del responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, ai sensi dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998, e conseguentemente la nomina di un suo vicario, per casi di vacanza, assenza o impedimento del primo su proposta del medesimo;
- c) l'adozione, dopo la nomina del responsabile del servizio e sulla sua proposta, del manuale di gestione di cui all'art. 5 del presente decreto;
- d) la definizione, su indicazione del responsabile del servizio, dei tempi, delle modalità e delle misure organizzative e tecniche finalizzate alla eliminazione dei protocolli di settore e di reparto, dei protocolli multipli, dei protocolli di telefax, e, più in generale, dei protocolli diversi dal protocollo informatico previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998.

4. Obiettivi e compiti particolari del responsabile del servizio

1. In attuazione dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998, le pubbliche amministrazioni

di cui al decreto n. 29/1993 provvedono a definire le attribuzioni del responsabile del servizio in modo da assicurarli, in particolare, il compito di:

- a) predisporre lo schema del manuale di gestione di cui all'art. 5 del presente decreto, che deve essere adottato dalle pubbliche amministrazioni di cui al decreto n. 29/1993 ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), del presente decreto;
- b) proporre i tempi, le modalità e le misure organizzative e tecniche di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), del presente decreto;
- c) predisporre il piano per la sicurezza informatica relativo alla formazione, alla gestione, alla trasmissione, all'interscambio, all'accesso, alla conservazione dei documenti informatici d'intesa con il responsabile dei sistemi informativi automatizzati e con il responsabile della sicurezza dei dati personali di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modificazioni ed integrazioni, e nel rispetto delle misure minime di sicurezza previste dal regolamento di attuazione emanato con decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 318, in attuazione dell'art. 15, comma 2, della citata legge n. 675/1996.

5. Manuale di gestione

1. Il manuale di gestione descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio.
2. Nel manuale di gestione sono riportati, in particolare:
 - a) la pianificazione, le modalità e le misure di cui

- all'art. 3, comma 1, lettera d), del presente decreto;
- b) il piano di sicurezza dei documenti informatici di cui all'art. 4, comma 4, del presente decreto;
 - c) le modalità di utilizzo di strumenti informatici per lo scambio di documenti all'interno ed all'esterno dell'area organizzativa omogenea;
 - d) la descrizione del flusso di lavorazione dei documenti ricevuti, spediti o interni, incluse le regole di registrazione per i documenti pervenuti secondo particolari modalità di trasmissione, tra i quali, in particolare, documenti informatici di fatto pervenuti per canali diversi da quelli previsti dall'art. 15 del presente decreto, nonché fax, raccomandata, assicurata;
 - e) l'indicazione delle regole di smistamento ed assegnazione dei documenti ricevuti con la specifica dei criteri per l'ulteriore eventuale inoltro dei documenti verso aree organizzative omogenee della stessa amministrazione e/o verso altre amministrazioni;
 - f) l'indicazione delle unità organizzative responsabili delle attività di registrazione di protocollo, di organizzazione e tenuta dei documenti all'interno dell'area organizzativa omogenea;
 - g) l'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo, ai sensi dell'art. 4, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998;
 - h) l'elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare e le relative modalità di trattamento;
 - i) il sistema di classificazione, con l'indicazione

- delle modalità di aggiornamento, integrato con le informazioni relative ai tempi, ai criteri e alle regole di selezione e conservazione, anche con riferimento all'uso di supporti sostitutivi;
- l) le modalità di produzione e di conservazione delle registrazioni di protocollo informatico ed in particolare l'indicazione delle soluzioni tecnologiche ed organizzative adottate per garantire la non modificabilità della registrazione di protocollo, la contemporaneità della stessa con l'operazione di segnatura ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998, nonché le modalità di registrazione delle informazioni annullate o modificate nell'ambito di ogni sessione di attività di registrazione;
 - m) la descrizione funzionale ed operativa del sistema di protocollo informatico con particolare riferimento alle modalità di utilizzo;
 - n) i criteri e le modalità per il rilascio delle abilitazioni di accesso interno ed esterno alle informazioni documentali;
 - o) le modalità di utilizzo del registro di emergenza ai sensi dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998, inclusa la funzione di recupero dei dati protocollati manualmente.
3. Il manuale di gestione è reso pubblico dalle pubbliche amministrazioni di cui al decreto n. 29/1993 secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti. Esso può altresì essere reso accessibile al pubblico per via telematica ovvero su supporto informatico o cartaceo.

Titolo II - Il sistema di protocollo informatico

6. Funzionalità

1. Il sistema di protocollo informatico comprende almeno la “funzionalità minima”.
2. Le pubbliche amministrazioni di cui al decreto n. 29/1993 valutano l’opportunità di acquisire o realizzare le funzionalità aggiuntive sulla base del rapporto tra costi e benefici nell’ambito dei propri obiettivi di miglioramento dei servizi e di efficienza operativa.
3. Le funzionalità aggiuntive condividono con la funzionalità minima almeno i dati identificativi dei documenti.

7. Requisiti minimi di sicurezza dei sistemi di protocollo informatico

1. Il sistema operativo dell’elaboratore, su cui viene realizzato il sistema di protocollo informatico, deve assicurare:
 - a) l’univoca identificazione ed autenticazione degli utenti;
 - b) la protezione delle informazioni relative a ciascun utente nei confronti degli altri;
 - c) la garanzia di accesso alle risorse esclusivamente agli utenti abilitati;
 - d) la registrazione delle attività rilevanti ai fini della sicurezza svolte da ciascun utente, in modo tale da garantirne la identificazione.
2. Il sistema di protocollo informatico deve consentire il controllo differenziato dell’accesso alle risorse del sistema per ciascun utente o gruppo di utenti.
3. Il sistema di protocollo informatico deve consentire il

tracciamento di qualsiasi evento di modifica delle informazioni trattate e l’individuazione del suo autore.

4. Le registrazioni di cui ai commi 1, lettera d), e 3 del presente articolo devono essere protette da modifiche non autorizzate.
5. Al fine di garantire la non modificabilità delle operazioni di registrazione, il contenuto del registro informatico di protocollo, almeno al termine della giornata lavorativa, deve essere riversato su supporti informatici non riscrivibili e deve essere conservato da soggetto diverso dal responsabile del servizio appositamente nominato da ciascuna amministrazione.
6. Il Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione compila e mantiene aggiornata la lista dei sistemi operativi disponibili commercialmente che soddisfano i requisiti minimi di sicurezza e la rende pubblica sul proprio sito internet.

8. Annullamento delle informazioni registrate in forma non modificabile

1. Fra le informazioni generate o assegnate automaticamente dal sistema e registrate in forma non modificabile l’annullamento anche di una sola di esse determina l’automatico e contestuale annullamento della intera registrazione di protocollo.
2. Delle altre informazioni, registrate in forma non modificabile, l’annullamento anche di un solo campo, che si rendesse necessario per correggere errori intercorsi in sede di immissione di dati, deve comportare la rinnovazione del campo stesso con i dati corretti e la contestuale memorizzazione, in modo permanente, del valore precedentemente attribuito unitamente alla data, l’ora e

all'autore della modifica; così analogamente per lo stesso campo, od ogni altro, che dovesse poi risultare errato.

3. Le informazioni originarie, successivamente annullate, vengono memorizzate secondo le modalità specificate nell'art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998.

9. Formato della segnatura di protocollo

1. Le informazioni apposte o associate al documento mediante la operazione di segnatura di cui all'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998 sono espresse nel seguente formato:
 - a) codice identificativo dell'amministrazione;
 - b) codice identificativo dell'area organizzativa omogenea;
 - c) data di protocollo secondo il formato individuato in base alle previsioni di cui art. 18 secondo comma del presente decreto;
 - d) progressivo di protocollo secondo il formato specificato all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998.

Titolo III - Formato e modalità di trasmissione dei documenti informatici tra pubbliche amministrazioni

10. Principi generali

1. Le amministrazioni pubbliche di cui al decreto n. 29/1993, ai fini della trasmissione di documenti informatici soggetti alla registrazione di protocollo e destinati ad altra amministrazione, adottano i formati e le modalità definiti nel presente titolo.

2. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 primo comma decreto legislativo n. 39/1993 realizzano nei propri sistemi di protocollo informatico, oltre alla "funzionalità minima", anche funzionalità interoperative che rispondono almeno ai requisiti di accesso di cui all'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998.

11. Indice delle amministrazioni pubbliche e delle aree organizzative omogenee

1. Per facilitare la trasmissione dei documenti informatici tra le amministrazioni è istituito l'indice delle amministrazioni pubbliche e delle aree organizzative omogenee.
2. L'indice è destinato alla conservazione e alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 12, comma 1, del presente decreto relativi alle pubbliche amministrazioni di cui al decreto n. 29/1993 ed alle loro aree organizzative omogenee.
3. L'indice delle amministrazioni di cui al comma 2 è gestito da un sistema informatico accessibile tramite un sito internet in grado di permettere la consultazione delle informazioni in esso contenute da parte delle amministrazioni e di tutti i soggetti pubblici o privati anche secondo una modalità compatibile con il protocollo LDAP definito nella specifica pubblica RFC 1777 e successive modificazioni o integrazioni.
4. Il sistema informatico di cui al comma 3 assicura altresì la conservazione dei dati storici relativi alle variazioni intercorse nell'indice delle amministrazioni e delle rispettive aree organizzative omogenee, onde consentire il corretto reperimento delle informazioni associate ad un documento protocollato anche a seguito delle varia-

zioni intercorse nella struttura delle aree organizzative omogenee dell'amministrazione mittente o destinataria del documento.

12. Informazioni sulle amministrazioni e le aree organizzative omogenee

1. Ciascuna pubblica amministrazione di cui al decreto n. 29/1993 che intenda trasmettere documenti informatici soggetti alla registrazione di protocollo deve accreditarsi presso l'indice di cui all'art. 11 del presente decreto fornendo almeno le seguenti informazioni identificative relative alla amministrazione stessa:
 - a) denominazione della amministrazione;
 - b) codice identificativo proposto per la amministrazione;
 - c) indirizzo della sede principale della amministrazione;
 - d) elenco delle proprie aree organizzative omogenee.
2. L'elenco di cui al comma 1, lettera d), comprende, per ciascuna area organizzativa omogenea:
 - a) la denominazione;
 - b) il codice identificativo;
 - c) la casella di posta elettronica dell'area prevista dall'art. 15, comma 3 del presente decreto;
 - d) il nominativo del responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, per la gestione dei flussi documentali e degli archivi;
 - e) la data di istituzione;

- f) la eventuale data di soppressione;
- g) l'elenco degli uffici utente dell'area organizzativa omogenea.

3. Il codice associato a ciascuna area organizzativa omogenea è generato ed attribuito autonomamente dalla relativa amministrazione.

13. Codice identificativo della amministrazione

1. Il codice identificativo della amministrazione viene attribuito a seguito della richiesta di accreditamento della amministrazione nell'indice delle amministrazioni pubbliche e delle aree organizzative omogenee di cui all'art. 11 del presente decreto.
2. Il codice identificativo della amministrazione coincide con il codice identificativo proposto di cui all'art. 12, comma 1, lettera b) qualora esso risulti univoco.

14. Modalità di aggiornamento dell'indice delle amministrazioni

1. Ciascuna amministrazione comunica tempestivamente all'indice ogni successiva modifica delle informazioni di cui all'art. 12, del presente decreto e la data di entrata in vigore delle modifiche.
2. Con la stessa tempestività ciascuna amministrazione comunica la soppressione ovvero la creazione di una area organizzativa omogenea specificando tutti i dati previsti dall'art. 12, comma 2, del presente decreto.
3. Le amministrazioni possono comunicare ciascuna variazione nell'insieme delle proprie aree organizzative omogenee di cui ai commi 1 e 2 anche utilizzando i servizi telematici offerti dal sistema informatico di gestione dell'indice delle amministrazioni pubbliche.

15. Modalità di trasmissione e registrazione dei documenti informatici

1. Lo scambio dei documenti soggetti alla registrazione di protocollo è effettuato mediante messaggi conformi ai sistemi di posta elettronica compatibili con il protocollo SMTP/MIME definito nelle specifiche pubbliche RFC 821-822, RFC 2045-2049 e successive modificazioni o integrazioni.
2. Ad ogni messaggio di posta elettronica ricevuto da una area organizzativa omogenea corrisponde una unica operazione di registrazione di protocollo. Detta registrazione si può riferire sia al corpo del messaggio sia ad uno o più dei file ad esso allegati.
3. Ciascuna area organizzativa omogenea istituisce una casella di posta elettronica adibita alla protocollazione dei messaggi ricevuti. L'indirizzo di tale casella è riportato nell'indice delle amministrazioni pubbliche.
4. I messaggi di posta elettronica ricevuti da una amministrazione che sono soggetti alla registrazione di protocollo, vengono indirizzati, preferibilmente, alla casella di posta elettronica della area organizzativa omogenea destinataria del messaggio.
5. L'eventuale indicazione dell'ufficio utente, ovvero del soggetto, destinatario del documento, va riportata nella segnatura di protocollo secondo le modalità ed i formati previsti agli articoli 18 e 19 del presente decreto.
6. Ciascuna amministrazione stabilisce autonomamente le modalità di inoltro ed assegnazione dei documenti al singolo ufficio utente e le descrive nel manuale di gestione.
7. Qualora un documento informatico pervenga ad un ufficio utente di una area organizzativa omogenea per canali diversi da quello previsto al comma 1, è responsa-

bilità dell'ufficio stabilire, secondo quanto previsto dal manuale di gestione di cui al precedente art. 5, comma 2, lettera d), se il documento sia soggetto alla registrazione di protocollo ovvero a registrazione particolare di cui all'art. 4, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998.

8. In aggiunta alle modalità di cui al presente titolo le amministrazioni possono utilizzare altre modalità di trasmissione di documenti informatici purché descritte nel manuale di gestione.

16. Leggibilità dei documenti

1. Ciascuna amministrazione garantisce la leggibilità nel tempo di tutti i documenti trasmessi o ricevuti adottando i formati previsti all'art. 6, comma 1, lettera b), della delibera AIPA n. 24/98 ovvero altri formati non proprietari.

17. Impronta del documento informatico

1. Nell'effettuare l'operazione di registrazione di protocollo dei documenti informatici l'impronta di cui all'art. 4, comma 1, lettera f), del decreto del Presidente della Repubblica n. 428/1998 va calcolata per tutti i file inclusi nel messaggio di posta elettronica.
2. La generazione dell'impronta si effettua impiegando la funzione di hash, definita nella norma ISO/IEC 10118-3:1998, *Dedicated Hash-Function 3*, corrispondente alla funzione SHA-1.

18. Segnatura di protocollo dei documenti trasmessi

1. I dati relativi alla segnatura di protocollo di un documento trasmesso da una area organizzativa omogenea

sono contenuti, un'unica volta nell'ambito dello stesso messaggio, in un file, conforme alle specifiche dell'Extensible Markup Language (XML) 1.0 (raccomandazione W3C 10 febbraio 1998), compatibile con un file DTD (Document Type Definition) reso disponibile attraverso il sito internet di cui all'art. 11, comma 3 del presente decreto. Il file contiene le informazioni minime di cui al comma 1 del successivo art. 19. Le ulteriori informazioni definite al comma 2 del predetto articolo sono incluse nello stesso file.

2. Il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione definisce ed aggiorna periodicamente con apposita circolare gli standard, le modalità di trasmissione, il formato e le definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie comunemente scambiate tra le pubbliche amministrazioni e associate ai documenti protocollati; ne cura la pubblicazione attraverso il proprio sito internet.
3. Per l'utilizzo di strumenti di firma digitale o di tecnologie riferibili alla realizzazione e gestione di una PKI, si applicano le regole di interoperabilità definite con la circolare AIPA/CR/24 del 19 giugno 2000.

19. Informazioni da includere nella segnatura

1. Oltre alle informazioni specificate all'art. 9 le informazioni minime previste comprendono:
 - a) l'oggetto;
 - b) il mittente;
 - c) il destinatario o i destinatari.
2. Nella segnatura di un documento protocollato in uscita da una Amministrazione possono essere specificate opzionalmente una o più delle seguenti informazioni:

- a) indicazione della persona o dell'ufficio all'interno della struttura destinataria a cui si presume verrà affidato il trattamento del documento;
 - b) indice di classificazione;
 - c) identificazione degli allegati;
 - d) informazioni sul procedimento e sul trattamento.
3. Qualora due o più amministrazioni stabiliscano di scambiarsi informazioni non previste tra quelle definite al comma precedente, le stesse possono estendere il file di cui al comma 1 dell'art. 18, nel rispetto delle indicazioni tecniche stabilite dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, includendo le informazioni specifiche stabilite di comune accordo.

20. Realizzazione dell'indice delle amministrazioni

1. La realizzazione ed il funzionamento dell'indice di cui all'art. 12 del presente decreto sono affidati al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione.

21. Adeguamento delle regole tecniche

1. Le regole tecniche sono adeguate con cadenza almeno biennale a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto per assicurarne la corrispondenza con le esigenze dettate dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche.

Capitolo IV

Circolare AIPA n. 28 del 7 maggio 2001²²

***Standard, modalità di trasmissione, formato e definizioni
dei tipi di informazioni minime ed accessorie comunemente
scambiate tra le pubbliche amministrazioni e associate ai
documenti protocollati***

Lo sviluppo e la messa in esercizio dei primi sistemi di protocollo informatico, realizzati a seguito dell'entrata in vigore delle recenti norme in materia e destinati, in particolar modo, a sostituire le registrazioni su carta, hanno fatto emergere questioni di carattere applicativo ed amministrativo, ad esempio relativamente alle modalità di interconnessione tra diversi sistemi di protocollo informatico e alla loro integrazione con la posta elettronica e la firma digitale.

In effetti, i sistemi di gestione informatica dei flussi documentali, orientati alla trasparenza amministrativa ed all'efficienza interna, si collocano in una dimensione più ampia nell'ottica della interconnessione e interoperabilità dei sistemi informativi pubblici.

Per interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico si intende la possibilità di trattamento automatico, da parte di un sistema di protocollo ricevente, delle informazioni trasmesse da un sistema di protocollo mittente, allo scopo di automatizzare altresì le attività ed i processi amministrativi conseguenti (art. 55, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28

²² G.U. n. 113 del 17 maggio 2001.

dicembre 2000, n. 445, ed art. 15 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21 novembre 2000, n. 272).

Per realizzare l'interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico gestiti dalle pubbliche amministrazioni distribuite sul territorio è necessario, in primo luogo, stabilire una modalità di comunicazione comune, che consenta la trasmissione telematica dei documenti sulla rete. Ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000, il mezzo di comunicazione telematica di base è la posta elettronica, con l'impiego del protocollo SMTP e del formato MIME per la codifica dei messaggi. Per le amministrazioni che sottoscrivono il contratto di interoperabilità alla Rete unitaria nella pubblica amministrazione, il servizio di posta elettronica da utilizzare per l'interscambio di documenti soggetti alla registrazione di protocollo, è quello offerto dal fornitore del servizio di interoperabilità il quale è tenuto al rispetto del protocollo sopra richiamato ed alla gestione dei messaggi in formato MIME.

Oltre ad una modalità di comunicazione comune, l'interoperabilità dei sistemi di protocollo richiede anche una efficace interazione dei sistemi di gestione documentale. In questo senso, le regole tecniche di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000 stabiliscono che ogni messaggio di posta elettronica protocollato debba riportare alcune informazioni archivistiche fondamentali, per facilitare il trattamento dei documenti da parte del ricevente. Tali informazioni sono incluse nella segnatura informatica di ciascun messaggio protocollato e sono codificate in formato XML.

Con la presente circolare, resa disponibile anche sul sito internet dell'Autorità per l'informatica <http://www.aipa.it>, vengono indicati, secondo quanto prescrive l'art. 18, comma 2, del decre-

to del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000, le modalità di trasmissione dei documenti informatici, il tipo ed il formato delle informazioni archivistiche di protocollo minime ed accessorie comunemente scambiate tra le pubbliche amministrazioni e associate ai messaggi di posta elettronica protocollati. Per la sua redazione, l'Autorità si è avvalsa della collaborazione di diverse pubbliche amministrazioni, che hanno individuato attraverso l'esperienza maturata durante la progettazione e la messa in esercizio dei propri sistemi di protocollo informatico diversi problemi operativi e hanno fornito corrispondenti suggerimenti solutivi.

Le modalità tecniche ed il formato definiti verranno adeguati con cadenza annuale, in relazione all'evoluzione tecnologica e alle eventuali ulteriori esigenze che le amministrazioni dovessero manifestare a seguito della loro applicazione.

Capitolo V

Linee guida

Con un decreto²³ del 2003 del Ministro per l'innovazione e le tecnologie è stato approvato un ampio documento denominato *“Linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi”*, con il quale vengono date alle Amministrazioni precise indicazioni di come operare.

Il documento, che da allora non è stato aggiornato:

- fa riferimento a Enti non più esistenti, come il Centro Tecnico della R.U.P.A. e l'AIPA, entrambi confluiti nel Cnipa, che ne ha però ereditate le competenze;
- risulta superato nella proposta di protocollo ASP, descritta in particolare nel paragrafo 6.2, che si avvia a concludere il proprio ciclo vitale;
- riporta una tempificazione che è stata rispettata solo in pochissimi casi, il che testimonia la grande difficoltà di inserire l'automazione nei processi vitali dello Stato;
- mantiene però inalterata la sua validità nel proporre un approccio sistematico e coerente per l'introduzione del protocollo nelle pubbliche amministrazioni.

In questa pubblicazione, le “Linee guida” vengono riportate integralmente, lasciando al lettore il compito di non prestare eccessiva attenzione ai riferimenti non più attuali, ma invitandolo a soffermarsi sulla metodologia da adottare.

²³ Decreto del 14 ottobre 2003, pubblicato in G.U. n. 249 del 25 ottobre 2003.

**Linee guida
per l'adozione del protocollo informatico e per
il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi**

*Normativa, adempimenti, funzionalità minime,
gestione documentale, contesto tecnologico*

1. Introduzione e normativa di riferimento

Con la direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 9 dicembre 2002 sono stati definiti gli indirizzi per l'adozione delle norme in materia di protocollo informatico e di trattamento elettronico dei procedimenti amministrativi.

Il protocollo informatico e, più in generale, la gestione elettronica dei flussi documentali hanno la finalità di migliorare l'efficienza interna degli uffici attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la riduzione degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali.

L'adozione di tali sistemi migliorerà inoltre la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che consentono l'accesso allo stato dei procedimenti ed ai relativi documenti da parte di cittadini, imprese ed altre amministrazioni.

Le Pubbliche Amministrazioni dal 1° gennaio 2004, ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 dovranno, quindi, attenersi ai principi e alle norme di seguito indicati:

- a) adozione del protocollo informatico per la registrazione dei dati e documenti delle Amministrazioni (articolo 50 e ss del D.P.R. 445/2000.; decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31.ottobre 2000,

pubblicato su Gazzetta Ufficiale del 21 novembre 2000, n. 72);

- b) trattamento dei procedimenti amministrativi gestiti completamente in modo informatico (legge 7 agosto 1990, n. 241; D.P.R. 445/2000; decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10);
- c) formazione e conservazione dei documenti informatici (deliberazione Aipa 51/2000, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14.dicembre 2000, n. 291; deliberazione Aipa 42/2001, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 21 dicembre 2001, n. 296);
- d) sottoscrizione elettronica dei documenti informatici (d.lgs.10/2002; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999) (decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2003, n. 137- "Regolamento di attuazione della direttiva Comunitaria 93/1999" - su firma digitale);
- e) gestione informatica del sistema documentale e dei flussi documentali (deliberazione Aipa 51/2000; deliberazione Aipa 42/2001; D.P.R. 445/2000);
- f) accessi telematici ai dati, ai documenti, ai sistemi, alle banche dati (D.P.R. 445/2000, articolo 58, 59, 60);
- g) sicurezza dei dati, dei documenti, delle tecnologie (decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196; Deliberazione Aipa 51/2000, articolo 10; D.P.C.M. 31 ottobre 2000, articolo 7);
- h) direttiva sulla formazione del Ministro della funzione pubblica del 13 dicembre 2001, pubblicata su Gazzetta Ufficiale del 31 gennaio 2002, n. 26;
- i) disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge 27 dicembre 2002, n. 289, articolo 23).

Si tratta di un quadro unitario nell'ambito del quale il protocollo informatico può essere adottato secondo due tipi di approccio, il primo completo ed il secondo caratterizzato da una gradualità nella realizzazione:

- 1) nel primo caso, protocollo, automazione della gestione e dell'iter delle attività, formazione e conservazione dei documenti informatici costituiscono un unico sistema di "governo elettronico";
- 2) nel secondo caso, il protocollo informatico si pone come il punto di avvio di un sistema amministrativo informatico nel quale l'informazione utilizzata è solo di tipo "digitale", valida in quanto tale, e l'informazione su supporti documentali cartacei viene "trasformata" in digitale.

Ogni Amministrazione, in base alla propria situazione organizzativa e tecnologica, ferma restando la scadenza del 1° gennaio 2004, dovrà valutare la possibilità di adottare l'uno o l'altro approccio, partendo eventualmente da quello minimale per poi evolvere gradualmente verso un sistema gestionale completamente automatizzato.

In tutti i casi, il livello minimale deve essere finalizzato a creare non solo un sistema di protocollo in linea con la normativa ma anche un sistema documentale che si caratterizza per essere un sistema digitale, con la relativa eliminazione dei documenti cartacei una volta trasformati in digitale.

1.1 Scopo delle linee guida e obiettivi strategici

Lo scopo del presente documento è quello di contribuire a creare, fornendo un quadro unitario ed aggiornato, le condizioni organizzative, funzionali e tecnologiche per la progettazione, la

realizzazione, lo sviluppo e la revisione dei sistemi informativi automatizzati al fine di avviare, entro l'anno 2003 e quindi dal 1.1.2004, il protocollo informatico e gestire i procedimenti amministrativi in modo elettronico. Il documento è rivolto a tutte le amministrazioni pubbliche e si prefigge di fornire un supporto alle amministrazioni nell'interpretazione e attuazione delle leggi, al fine di contribuire a promuovere una revisione sostanziale dei procedimenti amministrativi, cogliendo così lo spirito della norma che ha inteso creare i presupposti di una semplificazione dei procedimenti amministrativi ed una maggior trasparenza dei processi verso il cittadino e l'impresa.

Nel documento vengono esaminati gli adempimenti delle amministrazioni, le funzionalità minime, la gestione documentale e la gestione dei flussi lavorativi, dando risalto alle attività che l'amministrazione deve svolgere per ciascuna delle suddette fasi.

Le linee-guida in particolare riguardano:

1. gli adempimenti ai quali sono tenute le Amministrazioni:
 - assicurare le funzionalità minime di protocollo;
 - procedere all'archiviazione della documentazione secondo il criterio di base per cui tutta la documentazione in ingresso diventa "digitale" secondo la normativa tecnica;
 - pianificare le attività al fine di realizzare un sistema di base protocollo-archiviazione che permetta di avviare il sistema documentale informatico sostitutivo di quello cartaceo;
 - accedere al protocollo-archivio informatico "solo" tramite una rete interna all'amministrazione anche al fine di eliminare la duplicazione di documenti e fascicoli di carta, con significative economie gestionali sia interne sia per l'utenza;

- pianificare le attività finalizzate alla gestione informatica dei procedimenti amministrativi al fine di sostituire, anche in modo graduale, il trattamento manuale degli stessi procedimenti;
- 2. la funzionalità minima da assicurare per l'avvio del protocollo informatico;
- 3. i requisiti dei sistemi documentali e procedurali che costituiscono un vincolo progettuale e realizzativo ma anche una opportunità per avviare modalità omogenee di operatività;
- 4. aspetti tecnologici.

Le presenti linee guide forniscono un quadro di riferimento generale di carattere normativo e, unitamente ai precedenti documenti emessi dall'Aipa, "Studio di prefattibilità sul Sistema di gestione dei flussi di documenti (Sistema GEDOC)", "Linee guida alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni" (Gedoc2), "Interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico in ambiente distribuito", e a quelli in via di elaborazione, intende offrire un insieme organico di strumenti di supporto per le Amministrazioni.

1.2 Centro di Competenza

Con la Direttiva del 9 dicembre 2002 il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, pubblicata su Gazzetta Ufficiale del 5 marzo 2003, n. 53, ha creato presso il Centro Tecnico per la R.U.P.A. un Centro di competenza per il Progetto protocollo informatico e trasparenza amministrativa quale unico punto di riferimento, che svolge, in continuità con le attività già svolte dall'Aipa, funzioni di indirizzo e coordinamento e promuoverà iniziative di affiancamento per garantire l'attuazione della direttiva, in parti-

colare attraverso:

- le informazioni, le esperienze e i servizi messi a disposizione sul sito web sulla gestione elettronica dei documenti (<http://protocollo.gov.it>), le cui finalità sono la condivisione delle migliori pratiche e la sussidiarietà;
- la collaborazione fornita dal Centro di competenza che può essere contattato al seguente indirizzo di posta elettronica: cc@protocollo.gov.it;
- incontri periodici con i referenti delle Amministrazioni allo scopo di verificare lo stato di avanzamento delle attività.

Tra i suoi compiti in particolare si segnalano:

- azioni di sensibilizzazione e comunicazione;
- rilevazione periodica dello stato di attuazione dei progetti;
- attività di supporto alle amministrazioni secondo un principio di sussidiarietà attraverso l'erogazione di un servizio di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali in modalità ASP.

2. Adempimenti delle Amministrazioni

Le Pubbliche Amministrazioni, al fine di adottare entro il 1° gennaio 2004 il protocollo informatico e gestire i procedimenti amministrativi in modo elettronico, sono tenute ai seguenti interventi:

- a) provvedere ad introdurre, nei piani di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati, progetti per la realizzazione di sistemi di protocollo informatico (articolo 50, comma 1, del D.P.R. 445/2000);
- b) predisporre appositi progetti esecutivi per la

sostituzione dei registri di protocollo cartacei con sistemi informatici conformi alle disposizioni di cui all'articolo 50, comma 2 del D.P.R. 445/2000;

- c) realizzare o revisionare i propri sistemi informativi (articolo 50, comma 3, del D.P.R. 445/2000).

I progetti dovranno essere pianificati in termini organizzativi, funzionali, tecnologici e finanziari, nel rispetto della data del 1° gennaio 2004. Il progetto esecutivo ha lo scopo di definire attività, tempi e costo-benefici per l'operazione di sostituzione anche ai sensi della Deliberazione AIPA 42/2001.

Il sistema informativo viene considerato come un insieme integrato di dati, funzioni e tecnologie finalizzato non solo alla registrazione di dati e documenti in ingresso ed in uscita, ma anche all'automazione del sistema procedimentale e documentale (protocollo, iter delle attività, atti e provvedimenti, documenti e modulistica, accessi telematici).

Le Amministrazioni devono rivedere i sistemi informativi al fine di realizzare una automazione totale delle fasi di produzione, gestione, diffusione ed utilizzazione dei propri dati, documenti, procedimenti ed atti (articolo 51, comma 2, del D.P.R. 445/2000). Gli interventi dovranno quindi comprendere una necessaria e preliminare azione di razionalizzazione e semplificazione delle attività, dei procedimenti, della documentazione e della modulistica (articolo 3, comma 3, della Deliberazione AIPA 51/2000).

Le Amministrazioni hanno l'obbligo di operare attraverso un piano di automazione adottato o da adottare, con riferimento al proprio ordinamento, per attuare quanto stabilito dal D.P.R. 445/2000 e secondo le norme tecniche vigenti (articolo 51, comma 1, del D.P.R. 445/2000).

Allo scopo di fornire un promemoria e un valido supporto per una corretta scansione temporale delle attività sopra riportate, la Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie ha introdotto fasi intermedie fino alla scadenza del 1° gennaio 2004. A questo fine le amministrazioni che non abbiano ancora provveduto devono definire, con la massima tempestività, un piano d'azione dettagliato che preveda lo svolgimento delle attività sotto elencate tenendo conto della scadenza del 1 gennaio 2004 prevista dal D.P.R. 445/2000 per l'adozione del sistema di protocollo informatico e comunicare tale piano d'azione al Centro Tecnico, tramite il sito web <http://protocollo.gov.it>.

Più in dettaglio è necessario:

1. individuare le aree organizzative omogenee (AOO) e i relativi uffici di riferimento ai sensi dell'articolo 50, comma 4, del D.P.R. n.445/2000;
2. comunicare al Centro Tecnico la casella ufficiale di posta elettronica per l'iscrizione delle AOO nell'indice delle P.A.;
3. comunicare al Centro Tecnico, per ogni AOO istituita, il nominativo del responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, ai sensi dell'articolo 61, comma 2, del DPR n. 445/2000;
4. adottare, per ogni AOO istituita, il manuale di gestione come previsto dalle regole tecniche (articolo 5 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000);
5. pubblicare e rendere accessibile tramite internet il manuale di gestione che descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni necessarie per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico (cfr. par. 2.1.1);
6. predisporre un progetto operativo per la progressiva mes-

sa in opera di sistemi di protocollo informatico integrati con la posta elettronica certificata e la firma elettronica ai sensi dell'articolo 10 c. 3 del D.P.R. 445/2000 nel rispetto dei principi di interoperabilità di cui alla circolare Aipa del 7 maggio 2001;

7. predisporre correlate attività di formazione d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi della direttiva sulla formazione del Ministro per la funzione pubblica del 13 dicembre 2001;
8. fornire informazioni al Centro tecnico sullo stato di avanzamento dei progetti al fine di permettere delle rilevazioni periodiche sullo stato di attuazione della normativa.

Oltre a queste azioni, per l'attuazione della trasparenza dell'attività amministrativa, le amministrazioni devono svolgere, ove non vi abbiano provveduto entro la prevista scadenza, le seguenti azioni:

1. comunicare al Centro Tecnico il nome di un referente, al fine di definire le attività di interesse comune e concordarne i relativi tempi di realizzazione;
2. individuare i servizi di propria competenza erogati ai cittadini e alle imprese sia con modalità tradizionali sia in rete;
3. pianificare, secondo criteri di priorità, l'attuazione della trasparenza dell'azione amministrativa come definita in precedenza, tramite la predisposizione di progetti orientati a fornire ai cittadini e alle imprese servizi informativi attraverso canali telematici diretti o tramite intermediazione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico;
4. migliorare la comunicazione tra gli uffici e gli URP al fine di migliorare la comunicazione esterna e l'esercizio del diritto di accesso;

5. compilare, per ogni progetto una scheda informativa, secondo lo schema riportato in allegato alla Direttiva, da inviare al Centro tecnico.

Inoltre le Amministrazioni, con riferimento al proprio ordinamento, devono:

- a) pianificare le attività per la eliminazione dei diversi tipi di protocollo attivati, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) del 31 ottobre 2000;
- b) accreditare l'Amministrazione all'IPA - Indice della Pubblica Amministrazione (Regole tecniche per il protocollo informatico D.P.C.M. 31/10/2000 articolo 12); informazioni in proposito si trovano sul sito <http://indicepa.gov.it>.

La direttiva è indirizzata a tutte le amministrazioni centrali dello Stato e agli enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale. Per le regioni e gli enti locali territoriali costituisce contributo alle determinazioni in materia, nel rispetto della loro autonomia amministrativa.

Può rappresentare schema di riferimento anche per le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2.1 Analisi ed individuazione delle Aree Organizzative Omogenee

Analisi organizzativa

Preliminarmente si dovrebbe procedere all'analisi dei processi per la loro semplificazione, articolandola per fasi:

fase 1: definizione del campo di applicazione dell'intervento organizzativo;

passo 1 - identificare l'ambito e i livelli di intervento;

passo 2 - delineare il contesto;

passo 3 - fissare gli obiettivi;

fase 2: diagnosi delle criticità e delle priorità;

passo 4 - ricostruire la mappa dei processi reali;

passo 5 - definire le metriche della prestazione complessiva di processo;

passo 6 - misurare la distanza fra obiettivi e situazione attuale;

fase 3: riprogettazione dei processi;

passo 7 - disegnare le alternative di riprogettazione;

passo 8 - progettare il sistema di monitoraggio e controllo;

passo 9 - preparare la gestione del cambiamento organizzativo;

passo 10 - sperimentare e correggere le ipotesi di riprogettazione.

Definizione delle Aree Organizzative Omogenee

Attraverso la individuazione e la definizione delle Aree Organizzative Omogenee (AOO) si rideterminano gli ambiti dei nuovi sistemi di protocollo informatico.

Questa individuazione consente di arrivare ad una diminuzione e semplificazione dell'insieme dei sistemi di protocollo oggi esistenti.

Il fenomeno della frammentazione dei registri di protocollo è una delle maggiori cause di inefficienze nella gestione dei documenti delle pubbliche amministrazioni.

Tra le conseguenze negative derivanti da tale frammentazione va certamente citata la ripetuta protocollazione del documento (con annesse le operazioni di registrazione di dati ridondanti) ad ogni passaggio anche tra strutture interne alla stessa sede di una amministrazione, oltre alle notevoli difficoltà di reperimento di un documento protocollato tali da rendere, paradossalmente, l'individuazione della collocazione fisica di un documento un

problema secondario rispetto all'individuazione del registro di protocollo in cui esso era stato registrato.

Una AOO può essere definita come un insieme di unità organizzative dell'amministrazione che usufruiscono, in modo omogeneo e coordinato, degli stessi servizi per la gestione dei flussi documentali. Una unità organizzativa associata ad una AOO è un utente dei servizi messi a disposizione dalla AOO stessa. Una AOO offre, in particolare, il servizio di protocollo dei documenti in entrata ed in uscita che avviene utilizzando una unica sequenza numerica, rinnovata ad ogni anno solare, propria all'area stessa (articolo 61 D.P.R.445/2000).

Per ulteriori approfondimenti si può fare riferimento al documento "Linee guida alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni" (Gedoc2).

Le Amministrazioni, al termine di questo processo di analisi, devono comunicare al Centro Tecnico la casella ufficiale di posta elettronica per l'iscrizione delle AOO nell'indice delle P.A.

Informazioni a riguardo si trovano sul sito <http://indicepa.gov.it>.

2.2 Il manuale di gestione

Il manuale di gestione, di cui all'articolo 5 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000, descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico.

Il responsabile del servizio di cui all'articolo 61 del D.P.R. 445/2000 ha il compito di predisporre lo schema del manuale di gestione (Regole tecniche per il protocollo informatico D.P.C.M. 31/10/2000 articolo 4).

L'articolo 5 del predetto decreto è strutturato come un "indice" del manuale e ciò facilita la redazione dello stesso; sono citati in particolare i seguenti punti:

- a) la pianificazione, le modalità e le misure di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d);
- b) il piano di sicurezza dei documenti informatici di cui all'articolo 4, comma 4;
- c) le modalità di utilizzo di strumenti informatici per lo scambio di documenti all'interno ed all'esterno dell'area organizzativa omogenea;
- d) la descrizione del flusso di lavorazione dei documenti ricevuti, spediti o interni, incluse le regole di registrazione per i documenti pervenuti secondo particolari modalità di trasmissione, tra i quali, in particolare, documenti informatici di fatto pervenuti per canali diversi da quelli previsti dall'articolo 15 del presente decreto, nonché fax, raccomandata, assicurata;
- e) l'indicazione delle regole di smistamento ed assegnazione dei documenti ricevuti con la specifica dei criteri per l'ulteriore eventuale inoltro dei documenti verso aree organizzative omogenee della stessa amministrazione e/o verso altre amministrazioni;
- f) l'indicazione delle unità organizzative responsabili delle attività di registrazione di protocollo, di organizzazione e tenuta dei documenti all'interno dell'area organizzativa omogenea;
- g) l'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo;
- h) l'elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare e le relative modalità di trattamento;

- i) il sistema di classificazione, con l'indicazione delle modalità di aggiornamento, integrato con le informazioni relative ai tempi, ai criteri e alle regole di selezione e conservazione, anche con riferimento all'uso di supporti sostitutivi;
- l) le modalità di produzione e di conservazione delle registrazioni di protocollo informatico ed in particolare l'indicazione delle soluzioni tecnologiche ed organizzative adottate per garantire la non modificabilità della registrazione di protocollo, la contemporaneità della stessa con l'operazione di segnatura, nonché le modalità di registrazione delle informazioni annullate o modificate nell'ambito di ogni sessione di attività di registrazione;
- m) la descrizione funzionale ed operativa del sistema di protocollo informatico con particolare riferimento alle modalità di utilizzo;
- n) i criteri e le modalità per il rilascio delle abilitazioni di accesso interno ed esterno alle informazioni documentali;
- o) le modalità di utilizzo del registro di emergenza, inclusa la funzione di recupero dei dati protocollati manualmente.

La corretta ed efficace attuazione delle norme in materia di protocollo e di sistema documentale informatico è strettamente correlata alla redazione del manuale.

Per sua natura e struttura il manuale comprende analisi, decisioni, piani, iter delle attività, classificazioni, ecc., definiti in relazione alle specificità organizzative, funzionali, strutturali e di servizio dell'Amministrazione di riferimento.

È compito della dirigenza o dei funzionari partecipare alla redazione del manuale per quanto riguarda le informazioni relative all'unità organizzativa di competenza, anche in relazione alla pubblicità del manuale stesso.

Il manuale di gestione dovrà essere reso pubblico ed accessibile sia tramite internet (possibilmente sul sito del protocollo), sia attraverso supporti informatici o cartacei. In particolare, il manuale dovrà essere quindi redatto in modo chiaro, completo, e dovrà essere periodicamente aggiornato. Il manuale è quindi l'insieme delle regole certificate dall'Amministrazione per un corretto ed efficace funzionamento del sistema di protocollo, dei procedimenti amministrativi informatici e del sistema documentale.

Lo schema del manuale è "comune" (di tipo "standard"), ma la redazione non può che essere effettuata su "misura" dell'Amministrazione di riferimento, in quanto sono compresi interventi di tipo organizzativo, procedurale ed informatico specifici dell'ente in questione, non "trasferibili", in modo asettico e generalizzato, a tutti gli enti pubblici.

Una bozza di schema del manuale può essere consultata sul sito <http://protocollo.gov.it>. Alcune indicazioni utili per la redazione del manuale potrebbero derivare anche da alcuni manuali già realizzati pubblicati sul sito <http://protocollo.gov.it>. Nei paragrafi che seguono sono riportati brevemente alcuni suggerimenti sulle attività previste nell'ambito della redazione del manuale.

2.2.1 Adozione di un protocollo unico

Gli obiettivi da realizzare sono i seguenti:

- pianificazione, modalità e misure di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) del D.P.C.M. 31 ottobre 2000;
- eliminazione dei diversi protocolli di settore, di reparto,

multipli per l'adozione di un unico protocollo (articolo 5, comma 2, lett. a).

Le attività che discendono dall'applicazione della norma sono le seguenti:

- censimento dei diversi protocolli;
- analisi dei livelli di automazione;
- interventi organizzativi, procedurali e tecnici da effettuare per adottare il protocollo informatico;
- tempi di sostituzione;
- costi.

2.2.2 Piano di sicurezza dei documenti informatici

Il responsabile del servizio di cui all'articolo 61 del D.P.R. 445/2000 ha il compito di predisporre il piano di sicurezza secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, lett. b), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000.

Le attività che discendono dall'applicazione della norma sono le seguenti:

- analisi dei rischi in relazione alla tipologia dei documenti;
- analisi dei rischi in relazione alla tipologia dei dati personali (D.lgs.196/2003);
- misure di sicurezza da adottare di tipo organizzativo, procedurale e tecnico;
- formazione dei dipendenti;
- monitoraggio periodico del piano di sicurezza.

In particolare, il manuale dovrà fare riferimento ai requisiti di sicurezza di cui al punto 2.2.11.

2.2.3 Scambio di documenti

Con riferimento alle modalità di utilizzo di strumenti informatici per lo scambio di documenti all'interno ed all'esterno dell'area organizzativa omogenea di cui all'articolo 5, comma 2, lett. c), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000, le attività che discendono dall'applicazione della norma sono le seguenti:

- rilevazione dei flussi documentali all'interno dell'ente (o delle AOO) e verso altri enti (o altre AOO);
- mappatura dei flussi;
- modalità e tecnologie per lo scambio dei documenti.

La rilevazione dei flussi documentali è facilitata se viene effettuata nell'ambito di un censimento più ampio che comprenda anche le attività, le procedure, i procedimenti, la modulistica utilizzata (v. il punto successivo).

2.2.4 Descrizione del flusso di lavorazione dei documenti

La descrizione nel flusso documentale dei documenti ricevuti, spediti o interni di cui all'articolo 5, comma 2, lett.d), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000, costituisce l'aspetto fondamentale di tutto il processo di automazione del sistema documentale e procedimentale in quanto solo la conoscenza completa dell'iter delle attività permette anche un processo di automazione in linea con i principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità.

Le attività che discendono dall'applicazione della norma sono le seguenti:

- censimento di tutte le attività dell'ente (o dell'area organizzativa omogenea) al fine di descrivere la lavorazione dei documenti; il censimento dovrebbe riguardare i dati di base di ciascuna attività (denominazione, allocazione,

durata, flusso procedurale, modulistica, norme di riferimento, fasi, risorse umane impegnate, pareri,ecc.);

- analisi del risultato del censimento;
- interventi di razionalizzazione delle singole attività;
- piano di automazione delle attività;
- regole di registrazione dei documenti.

2.2.5 Regole di smistamento ed assegnazione dei documenti ricevuti

Le attività che discendono dall'applicazione della norma di cui all'articolo 5, comma 2, lett. e), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000, concernente le regole di smistamento e assegnazione dei documenti ricevuti, sono le seguenti:

- a seguito della registrazione dei documenti in entrata è necessario stabilire le regole per lo smistamento e l'assegnazione degli stessi documenti per la lavorazione degli stessi da parte dei responsabili dei procedimenti e nell'ambito delle aree organizzative omogenee;
- se si considera che i documenti sono per definizione "informatici" (o resi tali, se ricevuti come cartacei) allora sarà necessario definire con chiarezza e completezza le modalità di smistamento ed assegnazione di tipo elettronico, anche in considerazione di quanto stabilisce la legge 241/90 ed il relativo regolamento.

2.2.6 Unità organizzative responsabili delle attività di registrazione e della documentazione

Le attività che discendono dall'applicazione della norma di cui all'articolo 5, comma 2, lett. f), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000,

concernente le unità organizzative responsabili delle attività di registrazione e della documentazione, sono le seguenti:

- nell'ambito dell'area organizzativa omogenea, e con riferimento al sistema organizzativo dell'ente, è necessario indicare le unità organizzative responsabili delle attività di registrazione e di organizzazione e tenuta della documentazione;
- nel manuale sarà necessario quindi definire le funzioni specifiche di tali unità organizzative ed il profilo dei dipendenti che operano in tali unità.

2.2.7 Documenti esclusi dalla registrazione di protocollo

Le attività che discendono dall'applicazione della norma di cui all'articolo 5, comma 2, lett. g), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000, concernente i documenti esclusi dalla registrazione di protocollo, sono le seguenti:

- riportare nel manuale l'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53, comma 5, D.P.R. 445/2000;
- riportare l'elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare e le relative modalità di trattamento.

Tali documenti vanno individuati dall'Amministrazione e possono essere registrati attraverso applicazioni diverse dal sistema di protocollo informatico.

2.2.8 Il sistema di classificazione dei documenti

Il sistema di classificazione è lo strumento che permette di organizzare tutti i documenti secondo un ordinamento logico con

riferimento alle funzioni e alle attività dell'amministrazione interessata.

Le attività che discendono dall'applicazione della norma di cui all'articolo 5, comma 2, lett. i), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000, sono le seguenti:

- il sistema di classificazione dei documenti dovrà essere definito in ragione dell'ordinamento, dell'organizzazione e dei servizi della stessa amministrazione.

In particolare, la classificazione dovrà seguire i seguenti principi:

- omogeneità tematica che caratterizza la stessa AOO (omogeneità funzionale) e che da questa viene prodotta a sua volta;
- autonomia dei documenti rispetto alla struttura organizzativa di riferimento che nel tempo può anche mutare di denominazione, articolazione e funzioni;
- reperibilità del documento, in primo luogo, rispetto all'argomento ed ai contenuti e, in secondo luogo, rispetto alla struttura organizzativa di riferimento.

Il sistema di classificazione può seguire le regole generali definite dalla classificazione decimale. I sistemi di ricerca elettronica dovranno tenere conto del sistema di classificazione.

Nel manuale dovranno essere indicate inoltre:

- le modalità di aggiornamento del sistema;
- tempi, criteri e regole di selezione e di conservazione;
- l'uso di supporti sostitutivi.

Ulteriori suggerimenti sono disponibili nel documento "Linee guida alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni (Gedoc2)", reperibile nel sito web <http://protocollo.gov.it>.

2.2.9 Modalità di produzione e conservazione delle registrazioni

Le attività che discendono dall'applicazione della norma di cui all'articolo 5, comma 2, lett. l), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000), concernente le modalità di produzione e conservazione delle registrazioni, consistono nel riportare nel manuale:

- le modalità di produzione e di conservazione delle registrazioni di protocollo informatico;
- l'indicazione delle soluzioni tecnologiche ed organizzative adottate per garantire la non modificabilità della registrazione di protocollo;
- la contemporaneità della registrazione con l'operazione di segnatura;
- le modalità di registrazione delle informazioni annullate o modificate nell'ambito di ogni sessione di attività di registrazione.

In particolare, per quanto riguarda le informazioni annullate il manuale dovrà fare riferimento a quanto stabilito nell'articolo 8 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000 (Annullamento delle informazioni registrate in forma non modificabile).

2.2.10 Funzionalità del sistema di protocollo informatico

Le attività che discendono dall'applicazione della norma di cui all'articolo 5, comma 2, lett. m), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000) sono le seguenti:

- il manuale deve contenere la descrizione funzionale ed operativa del sistema di protocollo informatico con particolare riferimento alle modalità d'uso;
- la descrizione dovrà essere effettuata con lo scopo

di indicare con chiarezza e completezza l'utilizzabilità del sistema da parte di tutti coloro che sono abilitati ad operare nel sistema documentale e procedimentale dell'amministrazione. Il grado di chiarezza e completezza è strettamente correlato al grado di chiarezza e completezza di tutte le regole descritte nel manuale.

2.2.11 Abilitazioni per l'accesso al sistema documentale

Le attività che discendono dall'applicazione della norma di cui all'articolo 5, comma 2, lett. n), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000) consistono nell'individuazione, con riferimento al tipo di accesso, dei criteri e delle modalità per il rilascio delle abilitazioni all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Il manuale deve pertanto contenere la descrizione delle politiche di accesso ai documenti che l'Amministrazione intende adottare:

- definendo, relativamente all'accesso ai documenti per gli utenti interni, i criteri di visibilità sulla base di ruoli e funzioni svolte dai dipendenti.
- classificando, per quanto riguarda l'accesso da parte di utenti esterni (cittadini, imprese, altre amministrazioni), le modalità relative in due tipologie:
 - dirette se l'amministrazione ha previsto una canale di comunicazione con l'esterno in maniera automatizzata (es. via internet);
 - indirette nel caso in cui l'amministrazione permetta l'accesso ai documenti tramite una struttura di contatto con l'esterno (es. Ufficio Relazioni con il Pubblico, Call center, ecc.).

2.2.12 Il registro di emergenza

Le attività che discendono dall'applicazione della norma di cui all'articolo 5, comma 2, lett. o), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000, sono le seguenti:

- riportare la causa, la data e l'ora di inizio dell'interruzione nonché la data e l'ora del ripristino della funzionalità del sistema (articolo 63, comma 1 del D.P.R. 445/2000);
- il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi deve dare l'autorizzazione ad operare in modo manuale (articolo 63, comma 1 del D.P.R. 445/2000);
- riportare sul registro di emergenza le autorizzazioni all'uso di procedure manuali per periodi successivi alle 24 ore ed il numero totale di operazioni registrate manualmente.

3. Piano operativo

Il piano di attuazione prevede un censimento preliminare dei diversi protocolli esistenti, l'analisi dei livelli di automazione ma soprattutto gli interventi organizzativi, procedurali e tecnici da effettuare per adottare il protocollo informatico con i tempi di sostituzione e i costi derivanti. Uno dei primi obiettivi che ciascuna amministrazione si deve dare nel definire un progetto di informatizzazione dei flussi documentali è quello di individuare il proprio "livello realizzativo", corrispondente alle funzionalità che essa stessa vuole realizzare.

Le Amministrazioni definiscono quindi un piano d'azione dettagliato che preveda lo svolgimento delle attività elencate nel paragrafo 2, tenendo conto della scadenza del 1° gennaio 2004 prevista dal DPR 445/2000 per l'adozione del sistema di pro-

collo informatico. Tale piano d'azione deve essere inviato al Centro Tecnico attraverso il sito <http://protocollo.gov.it>.

3.1 Organizzazione del personale e formazione

Nella fase di analisi organizzativa, gli elementi principali che devono essere tenuti in considerazione sono:

- la formazione culturale del personale;
- il piano di formazione obbligatorio ai sensi della Direttiva della Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001;
- il dimensionamento degli organici tenendo presente la diversa organizzazione derivante dall'introduzione di un protocollo informatico (scadenze e tempi di inserimento dei documenti da protocollare);
- l'organizzazione di un servizio di help desk per gli utilizzatori del protocollo;
- la definizione dei profili professionali;
- l'assegnazione di incarichi di coordinamento;
- l'individuazione di referenti e capi progetto a seconda delle dimensioni dell'Amministrazione e quindi della tipologia di progetto previsto.

All'analisi organizzativa si deve affiancare un progetto di formazione e comunicazione che deve essere di esempio e di impulso per l'intera amministrazione. Deve essere in particolare prevista la realizzazione di un programma di formazione differenziato a seconda dei destinatari e articolato in momenti sia teorici che operativi per avviare e monitorare il processo di evoluzione delle competenze manageriali e professionali al fine di renderle più rispondenti e coerenti con le nuove esigenze. Il programma di formazione dovrà essere integrato da interventi di comunicazione opportunamente pianificati volti a migliorare il coinvolgi-

mento e la sensibilizzazione del personale alle nuove strategie, promuovendo la loro adesione agli obiettivi da raggiungere.

3.2 Servizi verso cittadini e imprese

Lo sviluppo della Società dell'Informazione è una delle priorità del Governo: in questo contesto la prestazione di servizi on-line assume una particolare rilevanza.

Le finalità da perseguire sono di permettere a cittadini e imprese di conoscere in modo trasparente ed efficiente le informazioni ovvero lo stato delle attività amministrative di proprio interesse, migliorando di conseguenza l'efficacia e l'immagine della Pubblica Amministrazione.

Il D.P.R. 445/2000, con riferimento ai principi stabiliti dalla legge 241/90, ha definito tre tipi di accesso ai dati, documenti ed informazioni del sistema informatico:

- a) l'accesso al sistema da parte degli utenti appartenenti all'Amministrazione (articolo 58 del D.P.R. 445/2000);
- b) l'accesso esterno al sistema da parte dei soggetti che esercitano il diritto di accesso ai documenti amministrativi (articolo 59 del D.P.R. 445/2000);
- c) l'accesso al sistema di una pubblica amministrazione da parte di altre amministrazioni (articolo 60 del D.P.R. 445/2000).

Per tutti i tipi di accesso, anche ai sensi della D.lgs 196/2003, le Amministrazioni dovranno definire le abilitazioni necessarie e le diverse modalità di interrogazione, selezione ed estrazione delle informazioni, a seconda del grado di riservatezza delle stesse e

della tipologia di utenti, utilizzando firma digitale o certificati di autenticazione.

In seguito, quindi, per l'accesso sicuro ai documenti potranno essere previste diverse modalità di identificazione e accreditamento degli utenti tramite strumenti quali la carta d'identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.

4. Funzionalità minime del protocollo

Le Amministrazioni devono garantire almeno la realizzazione del sistema di protocollo secondo i requisiti di operazioni ed informazioni, definite "funzionalità minime", di cui agli articoli 53, 55 e 56 del D.P.R. 445/2000. Le operazioni di registrazione indicate all'articolo 53 e le operazioni di segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 nonché le operazioni di classificazione costituiscono operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare si sottolinea che:

- a) con riferimento ai requisiti della registrazione, la registrazione di protocollo per ogni documento ricevuto o spedito dalle pubbliche amministrazioni è effettuata mediante la memorizzazione delle seguenti informazioni:
 - numero di protocollo del documento generato automaticamente dal sistema e registrato in forma non modificabile;
 - data di registrazione di protocollo assegnata automaticamente dal sistema e registrata in forma non modificabile;
 - mittente per i documenti ricevuti o, in alternativa, il destinatario o i destinatari per i documenti spediti, registrati in forma non modificabile;

- oggetto del documento, registrato in forma non modificabile;
 - data e protocollo del documento ricevuto, se disponibili;
 - l'impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica, costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificarne univocamente il contenuto, registrata in forma non modificabile.
- b) Con riferimento ai requisiti della segnatura, le informazioni minime previste sono:
- il progressivo di protocollo, secondo il formato disciplinato all'articolo 57;
 - la data di protocollo;
 - l'identificazione in forma sintetica dell'amministrazione o dell'area organizzativa individuata ai sensi dell'articolo 50, comma 4.
- c) Con riferimento alla classificazione dei documenti, vedasi punto precedente 2.2.8.

Il piano di classificazione o titolario di archivio si presenta, generalmente, come uno schema generale di voci logiche, stabilite in modo uniforme, rispondenti ai bisogni funzionali del soggetto produttore e articolate tendenzialmente in modo gerarchico al fine di identificare secondo uno schema logico che va dal generale al particolare l'unità archivistica, cioè l'unità di aggregazione di base dei documenti all'interno dell'archivio (ad esempio, il fascicolo, il registro, ecc.) entro cui i documenti sono ordinati secondo le funzioni/attività/affari e/o materie di cui partecipano.

Per garantire le funzionalità minime, sotto il profilo documentale e tecnologico, il sistema di protocollo sarà costituito da risorse

informatiche destinate non solo alla registrazione e alla segnatura ma anche alla conservazione della documentazione, secondo la deliberazione AIPA 42/2001, al fine di rendere concreto l'accesso alla documentazione da parte dei dipendenti abilitati sia in modalità locale che remota.

Nei paragrafi seguenti vengono presentati i requisiti normativi applicabili per la realizzazione del nucleo minimo in un sistema di protocollo informatico.

4.1 Requisiti della registrazione di protocollo

La registrazione di protocollo per ogni documento ricevuto o spedito dalle pubbliche amministrazioni secondo l'articolo 53 del D.P.R. 445/2000 è effettuata mediante la memorizzazione delle seguenti informazioni:

- numero di protocollo del documento generato automaticamente dal sistema e registrato in forma non modificabile;
- data di registrazione di protocollo assegnata automaticamente dal sistema e registrata in forma non modificabile;
- mittente per i documenti ricevuti o, in alternativa, il destinatario o i destinatari per i documenti spediti, registrati in forma non modificabile;
- data e protocollo del documento ricevuto, se disponibili;
- l'impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica, costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificarne univocamente il contenuto, registrata in forma non modificabile.

Altri requisiti previsti:

- Il sistema deve consentire la produzione del registro

giornaliero di protocollo (articolo 53, comma 2, D.P.R. 445/2000);

- L'assegnazione delle informazioni nelle operazioni di registrazione di protocollo è effettuata dal sistema in unica soluzione, con esclusione di interventi intermedi, anche indiretti, da parte dell'operatore, garantendo la completezza dell'intera operazione di modifica o registrazione dei dati;
- Per quanto riguarda l'impronta del documento si rinvia a quanto definito dall'articolo 17 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000.

Tutti i requisiti sopra riportati permettono di costruire un sistema di protocollo a supporto della trasparenza e della certezza del sistema amministrativo.

4.2 Requisiti della segnatura di protocollo

Le informazioni minime previste per la segnatura secondo l'articolo 55 del D.P.R.445/2000 sono:

- a) il progressivo di protocollo, secondo il formato di cui all'articolo 57;
- b) la data di protocollo;
- c) l'identificazione in forma sintetica dell'amministrazione o dell'area organizzativa individuata ai sensi dell'articolo 50, comma 4.

Le informazioni da includere nella segnatura sono definite dall'articolo 19 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000.

L'operazione di segnatura di protocollo va effettuata contemporaneamente all'operazione di registrazione di protocollo. Per quanto riguarda i requisiti del formato di segnatura si rinvia

all'articolo 9 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000.

Per ciò che concerne la segnatura dei documenti trasmessi si rinvia all'articolo 18 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000.

4.3 Requisiti di sicurezza del sistema documentale e del sistema di protocollo informatico

Il piano di sicurezza dei documenti informatici è previsto dall'articolo 7 del DPCM 31 ottobre 2000 e dall'articolo 10 della deliberazione Aipa 51/2000, in attuazione dell'articolo 18 del D.P.R. 513/97, ora abrogato, e quindi sostituito dall'articolo 9, comma 4 del D.P.R. 445/2000.

Il piano di sicurezza deve considerare almeno i seguenti aspetti:

- analisi dei rischi;
- politiche di sicurezza;
- interventi operativi;
- misure di sicurezza per la tutela dei dati personali;
- verifica ed aggiornamento del piano.

In particolare, l'articolo 7 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000 definisce i requisiti minimi di sicurezza dei sistemi di protocollo informatico.

5. Gestione documentale e gestione dei flussi di lavoro

Per gestione documentale si intende la gestione informatica dei documenti in modalità avanzata. Si tratta di una soluzione che privilegia ed esalta essenzialmente le potenzialità legate alla gestione informatizzata dei documenti e degli archivi. Essa consiste in realtà in attività assai eterogenee, che variano a seconda del grado di funzionalità che si desidera attuare, ma che trovano

il loro comune presupposto fondamentale nella dematerializzazione dei documenti cartacei e quindi della disponibilità degli stessi a livello informatico.

Essa prevede le seguenti attività:

- registrazione con trattamento delle immagini (acquisizione digitalizzata dei documenti cartacei);
- assegnazione per via telematica al destinatario;
- gestione avanzata della classificazione dei documenti;
- collegamento dei documenti alla gestione dei procedimenti.

A queste può aggiungersi la realizzazione di uno specifico archivio documentale per quei documenti di alto contenuto informativo che meritano uno specifico trattamento (prevedendo ad esempio la creazione di compendi, l'uso di parole chiave per una indicizzazione più dettagliata, ecc.).

La gestione dei flussi di lavoro realizza le seguenti funzionalità (vedi punto precedente 2.2.4):

- informatizzazione dei processi relativi ai flussi documentali in entrata e in uscita;
- informatizzazione dei processi relativi ai flussi documentali interni;
- integrazione con i flussi di lavoro.

Questa ultima fase è quella che prevede la reingegnerizzazione dei processi dell'Amministrazione al fine di una loro successiva informatizzazione: in particolare vengono gestiti mediante sistemi integrati di flussi di lavoro tutti quei processi che possiedono i requisiti di complessità, ripetitività e stabilità dell'iter.

È evidente che se l'obiettivo che ci si è prefissati è quello del *Business Process Reengineering*, cioè la revisione e la raziona-

lizzazione dei processi amministrativi (o del miglioramento dei processi se si è deciso di compiere un intervento meno radicale), questo diventa la fase propedeutica per l'attuazione anche del Progetto Protocollo e Gestione documentale.

Per poter affrontare i problemi specifici di una corretta gestione elettronica dei documenti, è opportuno analizzare, in sintesi, natura e finalità del sistema documentario, nonché le attività principali che lo caratterizzano, a cominciare dal concetto e dalla funzione del documento, dalla definizione di sistema documentario e di archivio, dall'analisi delle principali funzioni che caratterizzano nel modello organizzativo e normativo italiano la *formazione dei documenti* (registrazione dei documenti e registrazione di protocollo, classificazione d'archivio), la *tenuta degli archivi* e gli *aspetti organizzativi* (le funzioni del Servizio per la tenuta dei documenti e degli archivi, il manuale di gestione previsto dalle regole tecniche del D.P.R. 428/98).

Nella più recente attività normativa italiana, a partire dalla legge 241/1990, il *documento* è definito in quanto rappresentazione del contenuto di atti.

L'elemento qualificante dell'entità documentaria (cioè la ragione della sua produzione e tenuta) è, infatti, costituito dalla relazione con l'attività amministrativa e pratica cui partecipa in quanto strumento di memorizzazione stabile nel tempo e nello spazio.

I requisiti per l'adozione del protocollo informatico ed il trattamento elettronico dei procedimenti amministrativi riguardano il documento informatico, il formato dei documenti informatici, la firma digitale, l'archiviazione dei documenti, l'accesso telematico, la sicurezza.

I requisiti vincolano le Amministrazioni non solo sul piano organizzativo e tecnologico ma anche per quanto attiene le acqui-

sizioni dei relativi servizi e tecnologie tramite le procedure di appalto.

I requisiti definiti dal legislatore riguardano:

- i documenti informatici;
- i formati relativi ai documenti informatici;
- la firma digitale nei documenti informatici;
- la gestione informatica dei documenti;
- la gestione dei flussi documentali.

5.1 Requisiti dei documenti informatici

La formazione e la conservazione dei documenti informatici delle Pubbliche Amministrazioni (articolo 3 della deliberazione Aipa 51/2000) devono essere effettuate secondo i seguenti requisiti:

- identificabilità del soggetto che ha formato il documento informatico e dell'amministrazione di riferimento;
- sottoscrizione, quando prescritta, dei documenti informatici tramite la firma digitale ai sensi del D.lgs 10/2002 e delle vigenti norme tecniche;
- idoneità dei documenti ad essere gestiti mediante strumenti informatici e ad essere registrati mediante il protocollo informatico, ai sensi del D.P.R. 445/2000;
- accessibilità ai documenti informatici tramite sistemi informativi automatizzati;
- leggibilità dei documenti;
- interscambiabilità dei documenti.

Il legislatore sottolinea che solo l'esistenza di tutti i requisiti rende validi e rilevanti i documenti a tutti gli effetti di legge (artico-

lo 3, comma 2, della Deliberazione Aipa 51/2000).

La formazione e la conservazione non sono considerate dal legislatore solo una operazione tecnologica ma, prima dell'intervento di automazione, il sistema documentale e procedimentale devono essere sottoposti a processi di semplificazione e razionalizzazione (legge 241/90; articolo 3, comma 3, della Deliberazione Aipa 51/2000).

I contenuti e la struttura dei documenti sono definiti dalla dirigenza e nell'ambito dell'autonomia delle Amministrazioni, con riferimento all'ordinamento delle stesse (articolo 3, comma 4, della Deliberazione Aipa 51/2000). In particolare, per quanto riguarda le modalità di trasmissione e registrazione dei documenti informatici si rinvia a quanto stabilito dall'articolo 15 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000.

Per la leggibilità dei documenti nel tempo si rinvia a quanto stabilito dall'articolo 16 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000 e alla deliberazione Aipa 42/2001 in sostituzione della precedente deliberazione n. 24/98.

5.2 Requisiti relativi ai formati dei documenti informatici

I formati adottati devono possedere almeno i seguenti requisiti (articolo 4 della Deliberazione Aipa 51/2000):

- consentire, nei diversi ambiti di applicazione e per le diverse tipologie di trattazione, l'archiviazione, la facilità di lettura, l'interoperabilità e l'interscambio dei documenti;
- la non alterabilità del documento durante le fasi di accesso e di conservazione;
- la possibilità di effettuare operazioni di ricerca tramite indici di classificazione e di archiviazione, nonché sui contenuti dei documenti;

- l'immutabilità nel tempo del contenuto e della sua struttura (per cui i documenti informatici non devono contenere macroistruzioni o codice eseguibile, tali da attivare funzionalità che possano modificarne la struttura o il contenuto);
- la possibilità di integrare il documento informatico con immagini, suoni e video, purché incorporati in modo irreversibile e nel rispetto dei requisiti di cui alle lettere b) e d) della citata deliberazione.

5.3 Sistemi di identificazione ed autenticazione

Per la formazione e la gestione di documenti informatici per i quali non è prevista la sottoscrizione, le Pubbliche Amministrazioni possono utilizzare sistemi elettronici di identificazione ed autenticazione nell'ambito della propria autonomia organizzativa e dei processi di razionalizzazione (articolo 5, comma 3, Deliberazione Aipa 51/2000). **Conservazione ed esibizione dei documenti informatici**

5.4 Conservazione ed esibizione dei documenti informatici

Per la conservazione e la esibizione dei documenti informatici (articolo 7, Deliberazione Aipa 51/2000) si applicano le norme di cui alla deliberazione Aipa 42/2001 e agli articoli 60 e 61 del D.P.C.M 8 febbraio 1999 e successive modificazioni ed integrazioni.

Attraverso la conservazione elettronica dei documenti si eviteranno duplicazioni e accumuli di inutili copie cartacee e verrà favorita la trasformazione graduale degli archivi cartacei della P.A. in sistemi informativi automatizzati ad alto livello di sicurezza ed affidabilità. Inoltre sarà possibile realizzare sistemi di

ricerca più efficaci e più efficienti. Al riguardo si sta ultimando la stesura di un documento rivolto alle Amministrazioni, recante "linee guida per l'archiviazione e la conservazione documentale"; tale documento intende ampliare il presente contesto, esaminando anche alcuni aspetti dell'archiviazione e della conservazione digitale strettamente connessi ai processi di archiviazione sostitutiva.

5.5 Requisiti per la gestione informatica dei documenti

Il sistema di gestione informatica dei documenti (articolo 52, D.P.R. 445/2000) deve:

- garantire la sicurezza e l'integrità del sistema;
- garantire la corretta e la puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata ed in uscita;
- fornire informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali;
- consentire il reperimento delle informazioni riguardanti i documenti registrati;
- consentire, in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni del sistema da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;
- garantire la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.

Gli interventi sopra indicati esprimono un sistema di gestione documentale di tipo integrato, definito in tutti i suoi aspetti strut-

turali, funzionali e relazionali sotto il profilo documentale, organizzativo ed informatico.

La gestione documentale di questo tipo non può essere delegata solo ai responsabili dei sistemi informatici, ma i soggetti interessati e responsabili sono i dirigenti e/o i responsabili delle diverse unità organizzative che decidono le regole interne da adottare in materia documentale.

5.6 Requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali

Il sistema per la gestione dei flussi documentali deve possedere i requisiti di cui all'articolo 52 del D.P.R. 445/2000, ai sensi dell'articolo 65 del D.P.R. 445/2000:

- fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo ed il singolo procedimento cui esso è associato;
- consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i fascicoli, il procedimento ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento;
- fornire informazioni statistiche sull'attività dell'ufficio;
- consentire lo scambio di informazioni con sistemi per la gestione dei flussi documentali di altre amministrazioni al fine di determinare lo stato e l'iter dei procedimenti complessi.

Il sistema di gestione dei documenti e dei relativi flussi definito dal legislatore è di tipo "aperto", totalmente informatico, e dovrà quindi essere progettato e realizzato in tutte le sue componenti "prima" dell'automazione del sistema stesso.

Ciò significa che le amministrazioni dovranno definire tipologia dei documenti, relazioni tra documenti e procedimenti, struttura

dei fascicoli relativi ai procedimenti, iter dei procedimenti stessi, sistemi di ricerca dei documenti e dei fascicoli.

Anche in questo caso, non si tratta di una operazione informatica, ma di un intervento complesso di tipo documentale, organizzativo, procedurale e tecnico che deve impegnare tutta la dirigenza e/o i responsabili delle unità organizzative.

6. Contesto tecnologico di riferimento

Al fine di adottare un sistema di protocollo informatico a norma del D.P.R. 445/2000, da parte di ciascuna Amministrazione deve esserne valutato l'impatto sul sistema informativo.

Le indicazioni in merito alla soluzione da adottare dipendono da ciascun contesto specifico. Per le architetture di riferimento si può consultare il documento "Linee guida alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni" (GEDOC 2), pubblicato dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione nel settembre 2000.

In ogni caso, qualunque sia la soluzione tecnologica adottata, si deve tenere presente che il sistema deve essere dotato di alta affidabilità ed in particolare devono essere previste le soluzioni di emergenza in caso di caduta del sistema, in quanto l'applicazione risulta particolarmente critica nell'ambito dei processi di lavoro di ciascuna Amministrazione (D.P.C.M. 31 ottobre 2000, articolo 7 - Requisiti minimi di sicurezza dei sistemi di protocollo informatico). A tal fine è necessario approntare un piano e delle procedure di sicurezza (vedi punto precedente 2.2.2), e le informazioni trattate debbono rispondere ai principi di riservatezza imposti dalla normativa sulla privacy.

6.1 Verifica di conformità

Allo scopo di fornire un ausilio alle Amministrazioni nell'attuazione del progetto di automazione della tenuta del protocollo e della gestione elettronica dei documenti ed in particolare nella verifica delle funzionalità dell'applicazione realizzata/acquisita, il Centro di Competenza ha redatto e pubblicato (cfr. <http://protocollo.gov.it>) il documento "Supporto alla verifica e alla valutazione dei Sistemi di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali", contenente una lista di controllo per la verifica della conformità di tali sistemi ai requisiti desumibili dal quadro di riferimento normativo e tecnologico.

Inoltre, tutte le Amministrazioni, indipendentemente dalla scelta effettuata, possono trovare in tale documento un elenco di requisiti di tipo organizzativo che specifica il contesto organizzativo e di processo coerente con l'introduzione del sistema di protocollo informatico.

6.2 Servizio di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali in modalità ADSP

Al fine di fornire ulteriori strumenti per l'attuazione della normativa sulla gestione elettronica dei documenti, il Centro Tecnico ha promosso la realizzazione di un servizio di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali in modalità ASP per le pubbliche amministrazioni.

Con questo obiettivo il Centro di competenza, avvalendosi della Consip nella funzione di stazione appaltante, ha in corso di espletamento la procedura di gara per l'affidamento del servizio ad operatori di mercato (vedi bando per la procedura di gara ristretta pubblicato sul sito <http://protocollo.gov.it>).

Il servizio offerto alle amministrazioni si articola in:

- REPRO – Gestione nucleo minimo protocollo
- GeDOC – Gestione documentale
- STORE – Archiviazione ottica dei documenti
- Altri servizi accessori tra cui servizi di supporto, consulenza organizzativa (BPR); formazione.

La fornitura sarà regolata da un Contratto Quadro stipulato tra il fornitore aggiudicatario e il Centro tecnico della durata di 48 mesi prorogabile per ulteriori 24 mesi. Tale servizio è rivolto a tutte le Pubbliche Amministrazioni previste dal Decreto legislativo 165/2001 che devono manifestare al Centro Tecnico la loro volontà di aderire attraverso la sottoscrizione di una specifica convenzione pubblicata sul sito <http://protocollo.gov.it>.

Le amministrazioni potranno usufruire del servizio emettendo specifici "Ordinativi di fornitura" nell'ambito del Contratto Quadro sottoscritto dal Centro tecnico con il fornitore aggiudicatario.

Il servizio proposto è fortemente innovativo in quanto, in attuazione delle norme finalizzate alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, applica il principio del riuso del software riutilizzando il software di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze e si avvale per la prima volta di un servizio erogato in modalità ASP. Tali scelte permettono, da un lato, di rendere disponibile il servizio in tempi rapidi, dall'altro, di limitare i costi a carico delle amministrazioni a quelli relativi all'effettivo utilizzo del servizio (costi a consumo).

L'amministrazione aderente potrà usufruire in modo flessibile di qualsiasi servizio tra quelli previsti dalla fornitura con il solo vincolo di aderire al servizio REPRO per un periodo di almeno 24 mesi. I servizi GeDOC, STORE e altri servizi accessori, potranno essere richiesti solo dopo aver aderito al servizio di base

REPRO. Alla scadenza del contratto verrà fornito all'amministrazione il software applicativo e la relativa documentazione.

Qualora l'adesione delle amministrazioni superi i massimali previsti per la gara indetta il Centro tecnico provvederà ad emanare ulteriori gare per l'aggiudicazione di nuove forniture. In tal caso, qualora se ne manifesti l'esigenza da parte di amministrazioni locali, il Centro tecnico potrà verificare la possibilità di creare aggregazioni a livello territoriale al fine di indirizzare la fornitura a quella specifica realtà territoriale favorendo la gestione locale di analoghe iniziative.

6.3 Interoperabilità dei sistemi di protocollo

La circolare Aipa del 7 maggio 2001 recepisce le indicazioni presenti nel D.P.R. 445/2000 e fornisce le regole tecniche per l'interoperabilità dei sistemi di protocollo, ossia per il "trattamento automatico, da parte di un sistema di protocollo ricevente, delle informazioni trasmesse da un sistema di protocollo mittente, allo scopo di automatizzare le attività ed i processi amministrativi conseguenti".

Il Centro Tecnico rende disponibili alcune caselle di posta elettronica da utilizzare per effettuare i test di interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico.

6.4 Posta certificata

Laddove lo scambio dei flussi comporta uno scambio documentale lo strumento tecnico a supporto è la posta certificata. Quest'ultima, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 445/2000, è un servizio di messaggistica che, attraverso l'utilizzo degli standard riguardanti la posta elettronica, è in grado di fornire ricevute di

recapito. Tali ricevute di recapito sono messaggi generati automaticamente dal servizio di posta certificata, firmate elettronicamente dal sistema emittente, che contengono una serie di informazioni che caratterizzano l'evento cui sono associate.

Ulteriori funzionalità accessorie riguardano la garanzia della confidenzialità, dell'integrità, e della storicizzazione delle ricevute di recapito. Il servizio di posta certificata è strettamente correlato all'Indice della PA, poiché in esso sono pubblicati gli indirizzi di posta certificata associati alle AOO e alle funzioni organizzative eventualmente previste dalle amministrazioni.

6.5 Cooperazione applicativa

Tra gli obiettivi del piano d'azione di e-government, necessari a mettere in atto procedure di trasparenza degli atti amministrativi, l'erogazione di servizi integrati ai cittadini e alle imprese implica l'integrazione tra i servizi di diverse Amministrazioni.

Sul piano tecnologico ciò si traduce nell'adozione di uno standard comune per le singole interazioni tra le Pubbliche Amministrazioni, definito nella busta di e-government allegata al relativo Bando e nelle successive specifiche indicazioni che verranno fornite da parte del Centro tecnico per la R.U.P.A.

Capitolo VI

Direttive

Nel corso degli anni il Governo, attraverso i Ministri competenti, ha emesso delle Direttive per supportare l'introduzione della digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione. Nell'ambito di queste direttive, il protocollo informatico è stato l'argomento su cui si è concentrata l'attenzione principale, anche perché è uno dei pilastri dell'innovazione organizzativa.

Le Direttive, nell'ordine, sono:

- A. Direttiva 1999: “Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni.”²⁴**
- B. Direttiva 2001: “Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione.”²⁵**
- C. Direttiva 2002: “Sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali.”²⁶**
- D. Direttiva 2003: “Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004.”²⁷**
- E. Direttiva 2005: “Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione.”²⁸**

²⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999, in G.U. n. 290 dell'11 dicembre 1999.

²⁵ Direttiva del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 21 dicembre 2001, in G.U. n. 30 del 5 febbraio 2002.

²⁶ Direttiva del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 9 dicembre 2002, in G.U. n. 53 del 5 marzo 2003.

²⁷ Direttiva del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 18 dicembre 2003, in G.U. n. 28 del 4 febbraio 2004.

²⁸ Direttiva del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 4 gennaio 2005, in G.U. 12 febbraio 2005.

Vengono riportate nel seguito le sole parti delle Direttive che trattano del protocollo informatico.

Tutti i riferimenti contenuti nelle Direttive relativi all'Aipa e al Centro Tecnico si intendono trasferiti al Cnipa, in quanto il Cnipa dal 30 luglio 2003 ha assorbito le funzioni dell'Aipa e dal 1° gennaio 2004 quelle del Centro Tecnico.

A. Direttiva 1999: “Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni.”

1. Premessa

Nel processo di generale e continua trasformazione delle pubbliche amministrazioni, l'innovazione tecnologica rappresenta un fattore di sviluppo e di razionalizzazione, oltre che di contenimento dei costi di funzionamento e di miglioramento dei servizi resi al cittadino-utente.

Perché tale cambiamento produca risultati effettivi è, tuttavia, indispensabile, da un lato, disporre di infrastrutture evolute, dall'altro, realizzare un'efficace azione di coordinamento, sia sul piano amministrativo-organizzativo che su quello tecnico-informatico, anche mediante l'adozione di direttive ed indirizzi in materia e di regole tecniche comuni ed aggiornate.

Occorre, inoltre, un ulteriore sforzo organizzativo, professionale e culturale che consenta di passare dalla concezione tradizionale di sistema informatico a quella di sistema informativo, consistente in un flusso di informazioni continuo e pluridirezionale, finalizzato a fornire il supporto conoscitivo alle attività decisionali.

Allorché, difatti, la gestione dell'insieme dei flussi informativi e, in particolare, documentali, viene affidata alla tecnologia informatica e telematica, questa non si presenta più quale mero strumento tecnico di automazione delle attività di ufficio (*office automation*) ma come vera e propria risorsa strategica, necessaria per la migliore efficacia delle politiche della singola amministrazione.

In questa prospettiva, i sistemi di protocollo informatico, nella loro versione più evoluta, comprendono talune funzioni inno-

vative per la pubblica amministrazione. Oltre alla possibilità di protocollare i tradizionali documenti cartacei, è possibile anche: protocollare documenti elettronici; collegare direttamente al sistema di protocollo il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti; garantire forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi; fornire elementi utili ai fini delle attività di controllo di gestione; sperimentare applicazioni elettroniche della gestione dei flussi documentali (*workflow*) e del telelavoro.

La gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni risulta così finalizzata - oltre che al potenziamento dei supporti conoscitivi - al miglioramento dei servizi, alla trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi, secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa.

omissis

3. Coordinamento amministrativo e tecnico

Il coordinamento delle iniziative - sia all'interno dell'amministrazione, sia tra le diverse amministrazioni - costituisce, senza dubbio, un fattore critico di successo del processo di innovazione in atto.

È necessario, pertanto, che ciascuna amministrazione individui strutture di coordinamento esistenti o istituisca specifiche strutture o gruppi di lavoro cui affidare l'attuazione della normativa indicata, con particolare riferimento allo sviluppo di sistemi di protocollo e di gestione informatica dei documenti.

La piena responsabilità e sensibilità da parte degli organi di vertice delle amministrazioni è indispensabile per l'attuazione di soluzioni che incideranno anche profondamente sul tessuto organizzativo.

A tal fine è necessario, in sede di definizione delle priorità e degli obiettivi ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che si proceda da parte degli organi di direzione politica ad attribuire alle sopra indicate strutture, specifici obiettivi finalizzati all'attuazione della presente direttiva. I risultati ottenuti nell'esecuzione dei progetti relativi a detti obiettivi saranno valutati ai fini della corresponsione delle indennità di risultato.

Tra i compiti da affidare alle strutture di coordinamento o ai gruppi di lavoro dovranno essere inclusi i seguenti:

- indicazione dei principali interventi di trasformazione organizzativa da introdurre ai fini dell'automazione della gestione documentale (individuazione delle grandi aree organizzative omogenee; costituzione dei servizi per la tenuta del protocollo informatico e la gestione dei flussi documentali e degli archivi; individuazione delle risorse umane da qualificare ai fini dell'automazione della gestione documentaria);
- elaborazione di piani integrati e coordinati di classificazione e conservazione che assicurino il rispetto di criteri uniformi per ciascuna amministrazione e definizione dei costi di realizzazione e dei benefici organizzativi e operativi che derivano dall'attuazione del nuovo sistema di gestione elettronica dei documenti;
- elaborazione di programmi di gestione del cambiamento organizzativo a supporto dell'innovazione tecnologica;
- definizione di sistemi di monitoraggio specifico volti alla verifica dello stato di attuazione dei progetti e alla valutazione dei risultati ottenuti in termini di

contenimento dei costi e di aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

omissis

4. Adempimenti delle amministrazioni

L'attuazione dell'iniziativa presuppone che le amministrazioni, oltre a predisporre le opportune risorse tecnologiche, avviino cambiamenti di natura strutturale e organizzativa, che includono:

- l'individuazione e la nomina tra i dirigenti e i funzionari in organico di un responsabile del protocollo informatico, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428 del 1998²⁹, in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico-archivistica e, naturalmente, di un'adeguata sensibilità all'utilizzo delle tecnologie informatiche;
- l'individuazione - prevista dall'art. 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428 del 1998, citato - delle grandi aree organizzative omogenee nel cui ambito operi un unico sistema di protocollo;
- la costituzione, prevista dall'art. 12 del medesimo decreto, di una specifica struttura per la gestione del protocollo informatico (il «Servizio per la tenuta del protocollo informatico e la gestione dei flussi documentali e degli archivi»);
- l'attivazione di un capillare programma di sensibilizzazione e di formazione, che in questo contesto

²⁹ I riferimenti agli articoli del DPR 428/98 vanno trasferiti ai corrispondenti articoli del DPR 445/00 che lo ha sostituito.

assume un rilevante significato culturale.

Le amministrazioni sono quindi chiamate a intervenire direttamente nella fase attuativa del decreto del Presidente della Repubblica n. 428 del 1998 per lo sviluppo del «governo elettronico» nelle pubbliche amministrazioni, anche nella prospettiva del loro effettivo ingresso nella rete unitaria delle pubbliche amministrazioni.

Il raggiungimento degli obiettivi indicati dipende, innanzitutto, dalla capacità di progettare in ciascuna amministrazione un vero e proprio programma di interventi di natura organizzativa e tecnologica, correttamente dimensionato alle effettive esigenze operative.

5. La definizione delle grandi aree organizzative omogenee

Per la corretta determinazione delle aree di cui all'art. 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428 del 1998 è necessario individuare settori dell'amministrazione che, per tipologia di mandato istituzionale, di funzione amministrativa perseguita, di obiettivi e di attività svolta, presentino esigenze di gestione della documentazione tendenzialmente omogenee.

Ciascuna amministrazione valuterà la rispondenza delle strutture esistenti ai criteri di omogeneità da utilizzare ai fini dell'individuazione delle aree.

Gli uffici periferici dello Stato e gli enti locali potranno prevedere un'unica area, salvo casi di particolare complessità organizzativa. In questo modo è possibile arrivare all'attesa diminuzione e semplificazione dell'insieme dei sistemi di protocollo oggi esistenti.

Poiché le varie aree non dovranno essere considerate come aree

chiuse sarà necessario definire possibilità e modalità di accesso ai sistemi da parte di utenti esterni, nonché le possibili interazioni tra i sistemi informatici di protocollo e di gestione documentale di aree diverse.

Nei casi in cui un'amministrazione individui al proprio interno diverse aree per la gestione dei flussi documentali, occorre prevedere la possibilità non solo di accedere da ciascuna area a più sistemi di protocollo ma anche di adottare forme di cooperazione tra sistemi, allo scopo di fornire alle varie unità organizzative una visione integrata.

6. Principi base in materia di classificazione e fascicolazione dei documenti

La definizione e l'applicazione di sistemi di classificazione di archivio - a cura delle singole amministrazioni - rappresentano il presupposto indispensabile per la realizzazione e lo sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei flussi documentali. L'obiettivo è la costruzione di un sistema integrato di informazioni sui documenti.

La classificazione si presenta come uno schema generale di voci logiche, articolate in modo tendenzialmente gerarchico e stabilite in modo uniforme, che identificano le funzioni e le attività di ciascuna amministrazione. Tali voci non dovrebbero identificarsi con la struttura organizzativa in quanto quest'ultima può essere soggetta a trasformazioni.

Tra le finalità perseguite dalla classificazione, vi sono:

- la definizione dei criteri di formazione e di organizzazione dei fascicoli, dei dossier e delle serie di documenti tipologicamente simili (circolari, verbali, registri contabili, ecc.);

- il reperimento dei documenti in relazione all'insieme della produzione documentaria riferita ad una specifica attività o ad un procedimento amministrativo;
- la realizzazione delle operazioni di selezione dei documenti archivistici ai fini della loro conservazione ovvero della loro distruzione.

Nell'ambito di un'amministrazione o di aree organizzative omogenee della medesima, il sistema di classificazione può prevedere, secondo modalità uniformi:

- voci che corrispondono alle funzioni caratterizzanti l'area stessa (voci di primo livello);
- voci che identificano le attività per ciascuna funzione (voci di livello successivo);
- collegamento con i tempi e le modalità di conservazione dei fascicoli ai sensi dell'art. 19, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 428 del 1998;
- eventuale riferimento alle modalità di accesso nel rispetto della tutela dei dati personali.

I livelli finali così definiti costituiranno l'elemento logico di aggregazione di tutti i documenti attinenti ad una medesima tipologia di attività, organizzati in fascicoli relativi a materie, procedimenti, singoli affari nei quali si esplica in concreto l'attività identificata.

7. Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni e flussi documentali

Le nuove prospettive dell'interconnessione e della piena interoperabilità tra i sistemi informativi pubblici - al centro della

realizzazione della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni – conferiscono una dimensione ancor più ampia agli obiettivi ed agli indirizzi oggetto della presente direttiva che, pertanto, si pone in rapporto di continuità con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1995, avente ad oggetto la realizzazione dell'infrastruttura telematica pubblica.

In questo quadro il protocollo informatico si caratterizza quale progetto intersettoriale, strettamente connesso all'attuazione della rete unitaria.

In una pubblica amministrazione effettivamente integrata, difatti, gli interlocutori di un sistema di protocollo informatico sono - oltre agli utenti interni all'area organizzativa omogenea a cui il sistema fa riferimento e agli utenti delle altre aree organizzative omogenee - gli utenti esterni all'organizzazione.

Nel documento di indirizzo GEDOC, disponibile sul sito web del Centro nazionale per l'informatica (www.cnipa.it), tali aspetti sono stati inquadrati nell'ambito della configurazione organizzativa denominata «protocollo federato».

Nel decreto del Presidente della Repubblica n. 428 del 1998 il principio del «non isolamento» dei sistemi di protocollo informatico è affermato con chiarezza negli articoli 10 e 11 riguardanti l'accesso esterno, sia da parte delle altre amministrazioni che dei soggetti esterni interessati ai relativi procedimenti amministrativi.

In particolare, l'accesso esterno tra le pubbliche amministrazioni deve avvenire secondo le modalità di interconnessione stabilite nell'ambito delle norme e dei criteri tecnici emanati per la realizzazione della rete unitaria, in relazione a funzioni minime di accesso fornite dall'amministrazione che gestisce il sistema di protocollo informatico (art. 11).

Per quanto riguarda i soggetti esterni, l'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 428 del 1998 prevede sia un collegamento esplicito tra gli uffici per le relazioni con il pubblico (URP) e il sistema di gestione informatica dei flussi documentali, sia la possibilità di accesso diretto da parte dell'interessato, preceduto quest'ultimo dalla definizione delle modalità tecniche ed organizzative volte a garantire la riservatezza della persona e l'identificazione certa del soggetto che effettua l'accesso (comma 3).

8. Iniziative di formazione professionale in materia

L'impegno necessario per l'attuazione dei sistemi di gestione dei flussi documentali richiede interventi di riqualificazione e formazione professionale.

Al riguardo l'Aipa e il Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con il Formez provvederanno agli interventi di formazione per le seguenti figure professionali coinvolte nel processo di gestione informatica dei documenti:

- responsabili della reingegnerizzazione dei processi legati alla protocollazione informatica;
- responsabili degli uffici di protocollo informatico;
- operatori di protocollo informatico;
- responsabili delle altre strutture utenti del protocollo informatico.

I percorsi formativi previsti per le diverse figure professionali prevedono l'acquisizione delle conoscenze organizzative, archivistiche e informatiche indispensabili per l'utilizzo efficace degli strumenti necessari alla gestione informatizzata dei documenti.

La presente direttiva è indirizzata a tutte le amministrazioni centrali dello Stato e agli enti pubblici sottoposti alla vigilanza mi-

nisteriale. Per le regioni e gli enti locali territoriali costituisce contributo alle determinazioni in materia, nel rispetto della loro autonomia amministrativa. Può rappresentare schema di riferimento anche per le altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

B. Direttiva 2001: “Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione.”

omissis

3 - Programmi per il 2002

omissis

Flussi documentali

Al fine di potenziare l'uso della posta elettronica, ogni comunicazione interna sarà inviata ai destinatari in formato digitale, utilizzando i sistemi in essere presso le varie Amministrazioni.

Per avviare concretamente tali procedure, sarà svolta nel 2002, con il coordinamento del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e la collaborazione di un primo insieme di Amministrazioni, una prima fase transitoria di sperimentazione. Nel corso della fase transitoria le Amministrazioni verificheranno le proprie dotazioni informatiche, al fine di prepararsi alla realizzazione di tale iniziativa nell'ottica della trasparenza e del servizio al cittadino.

Le Amministrazioni dovranno individuare al loro interno le Aree Organizzative Omogenee, le quali, dotate di un sistema di protocollo informatico, potranno ricevere da cittadini, imprese o altre Amministrazioni sia documenti in formato elettronico, sia documenti cartacei che saranno smaterializzati tramite scanner. I documenti registrati dal sistema di protocollo informatico saranno poi distribuiti per via telematica agli uffici competenti all'interno della struttura organizzativa facente parte dell'Area Organizzativa Omogenea.

Gli interventi citati si inseriscono in un complessivo processo di rinnovamento delle modalità e degli strumenti per la gestione

dei flussi documentali. In particolare, alla luce degli obiettivi di efficienza e trasparenza dei processi amministrativi, la digitalizzazione dei flussi di documentazione interna strutturata e l'introduzione del protocollo informatico risultano cruciali, in quanto consentono lo snellimento, la tracciabilità ed il monitoraggio continuo dei documenti da parte degli utenti.

La previsione di cui al testo unico n. 445/2000 obbliga le Amministrazioni a realizzare entro il 1° gennaio 2004 il solo "Nucleo Minimo", definendo in tal modo tempi lunghi per obiettivi limitati, rispetto al livello di innovazione raggiungibile con una completa attuazione di tutte le componenti, in particolare quella relativa alla trasparenza, l'unica concretamente visibile al cittadino e all'impresa.

È quindi necessario che, nella pianificazione della attività per l'anno 2002, si seguano precise guide di ordine tecnico ed organizzativo per accelerare ed ampliare gli obiettivi realizzativi. È perciò necessario che ciascuna Amministrazione individui strutture o gruppi di lavoro cui affidare la responsabilità della attuazione di questo progetto. Si ritiene, infine, che particolare attenzione possa essere rivolta dalle Amministrazioni nel tener conto di questo progetto per operare una riqualificazione del personale disabile mediante l'uso di opportune tecnologie assistive.

C. Direttiva 2002: "Sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali."

Premessa

La presente direttiva è indirizzata a tutte le amministrazioni centrali dello Stato e agli enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale. Per le regioni e gli enti locali e territoriali costituisce contributo alle determinazioni in materia, nel rispetto della loro autonomia amministrativa. Può rappresentare schema di riferimento anche per le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il legislatore ha in questi anni emanato diverse norme volte a regolare gli aspetti concernenti la gestione elettronica dei documenti amministrativi per attuare la legge n. 59/1997 che ha dato validità giuridica al documento informatico; tale attività normativa ha portato alla emanazione di norme disciplinanti sia la firma digitale (DPR n. 513/1997 e relative regole tecniche di cui al DPCM 8/2/1999); sia la tenuta dei sistemi di protocollo informatico (DPR n. 428/1998 e relative regole tecniche di cui al DPCM 31/10/2000). Tali norme, ad eccezione di quelle recanti le citate "regole tecniche", sono poi confluite nel testo unico sulla documentazione amministrativa (DPR n. 445/2000). Ulteriori norme sono state emesse per garantire la interoperabilità dei sistemi di protocollo (Circolare n. 28 AIPA 7 maggio 2001).

omissis

Il DPR n. 445/2000 fissa al 1° gennaio 2004 il termine per la realizzazione dei sistemi finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi, lasciando a cia-

scuna amministrazione la scelta delle modalità organizzative e delle soluzioni tecnologiche da adottare.

Considerato il grande impatto sull'organizzazione delle amministrazioni ed in particolare sui sistemi di gestione dei flussi documentali è necessario che tutte le amministrazioni provvedano per tempo alla individuazione delle aree organizzative omogenee (art. 50 del DPR n. 445/2000), come peraltro richiamato dalla direttiva "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione" emanata il 21 dicembre 2001 dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale – Serie generale – del 5 febbraio 2002, n. 30, che ha sottolineato l'importanza del tema della trasparenza dell'azione amministrativa, intesa, in questo contesto, come concreto diritto del cittadino e dell'impresa di conoscere lo stato delle attività amministrative che li riguardano e avere la garanzia che tali attività siano condotte nel rispetto di regole di priorità e massimo impegno, nonché le opportunità che i sistemi di gestione del protocollo informatico offrono al riguardo.

Inoltre si ricorda che il Comitato dei Ministri per la Società dell'informazione ha approvato - il 13 febbraio 2002 - un documento in cui sono stati definiti i 10 obiettivi fondamentali di legislatura, uno dei quali ha riguardato il tema della trasparenza dell'azione amministrativa. Tale obiettivo è coerente con il principio che l'azione delle amministrazioni debba essere guidata dalle esigenze degli utenti.

Obiettivi

L'obiettivo primario di questa direttiva è quello di promuovere in tutte le amministrazioni centrali e gli enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale la realizzazione di sistemi informativi per la gestione elettronica dei flussi documentali. Ciò allo sco-

po di assicurare il più rapido e proficuo utilizzo del documento informatico e della firma elettronica negli scambi di documenti ed atti tra amministrazioni, in coerenza con i rispettivi obiettivi istituzionali e con gli obiettivi strategici di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Il protocollo informatico e, più in generale, la gestione elettronica dei flussi documentali hanno la finalità di migliorare l'efficienza interna degli uffici attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la riduzione degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali. Inoltre con tali sistemi ci si prefigge di migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che consentano l'accesso allo stato dei procedimenti ed ai relativi documenti da parte di cittadini, imprese ed altre amministrazioni.

Per conseguire tali obiettivi è necessario che le amministrazioni, oltre ad ottemperare a quanto stabilito dalla normativa vigente (cd. "nucleo minimo", artt. 55 e 56 del DPR n. 445/2000), provvedano ad avviare progetti destinati a diffondere l'utilizzo di documenti elettronici sia al loro interno che negli scambi con i soggetti esterni, con lo scopo di facilitare e favorire l'accesso alle informazioni disponibili sui procedimenti e sui documenti protocollati.

Interoperabilità e flussi documentali

L'azione coordinata di interventi che definiscono il quadro normativo e progettuale del nuovo sistema di gestione elettronica dei documenti ha prodotto:

- la realizzazione da parte del Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione di un indice delle pubbliche amministrazioni (IPA) come previsto dal DPCM 31/10/2000; informazioni in proposito si trovano sul sito <http://indicepa.gov.it> ;

- la realizzazione di un sistema di posta elettronica certificata, cioè di un sistema che certifichi l'identificazione univoca del mittente e del destinatario e la ricezione del messaggio da parte di quest'ultimo - ai sensi del DPR n. 445/2000 art. 14 - allo scopo di fornire, nell'immediato, alle amministrazioni uno strumento sicuro di scambio di messaggi ufficiali e, in prospettiva, al cittadino e all'impresa un canale aggiuntivo di comunicazione con la pubblica amministrazione caratterizzato da rapidità ed efficienza.

Premesso che lo sviluppo di strumenti quali la *firma elettronica* ed il *protocollo informatico*, integrati con servizi di interoperabilità, rende possibile la realizzazione effettiva di una gestione completamente automatizzata dei flussi documentali, si ricorda che, nell'ambito di una comunicazione tra i sistemi di protocollo di differenti amministrazioni, o tra differenti sistemi di protocollo della stessa amministrazione, si ritiene garantita la interoperabilità tra detti sistemi quando è consentito al sistema ricevente di trattare automaticamente le informazioni trasmesse dal sistema mittente. Su tale tematica è possibile fare riferimento al testo dal titolo "Interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico in ambiente distribuito" emanato dal Cnipa e disponibile sul sito web <http://protocollo.gov.it> dedicato alla tematica oggetto della presente direttiva.

Implicazioni operative per le amministrazioni

Al fine di attuare la normativa vigente e usufruire dei servizi resi disponibili dal Centro Tecnico, è necessario che le amministrazioni nei prossimi mesi svolgano un articolato insieme di azioni nell'ambito della gestione elettronica dei documenti e della trasparenza amministrativa, azioni che sono di seguito descritte.

La gestione elettronica dei documenti

Per i sistemi di gestione elettronica dei documenti è necessario:

- individuare le aree organizzative omogenee (AOO) e i relativi uffici di riferimento ai sensi dell'articolo 50, comma 4, del D.P.R. n. 445/2000;
- comunicare al Centro Tecnico la casella ufficiale di posta elettronica per l'iscrizione delle AOO nell'indice delle P.A.; indicazioni operative in tal senso saranno inviate dal Centro Tecnico e sono presenti sul sito <http://indicepa.gov.it>;
- comunicare al Centro Tecnico, per ogni AOO istituita, il nominativo del responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, ai sensi dell'articolo 61, comma 2, del D.P.R. n. 445/2000;
- adottare, per ogni AOO istituita, il manuale di gestione come previsto dalle regole tecniche (art. 5 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000);
- pubblicare e rendere accessibile tramite internet il manuale di gestione che descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni necessarie per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico. Il manuale comprende analisi, decisioni, piani, iter delle attività, classificazioni, ecc., definiti in relazione alle specificità organizzative, funzionali, strutturali e di servizio dell'Amministrazione di riferimento; assumono particolare rilievo le disposizioni in merito alla pianificazione degli interventi, alla gestione ed all'iter di lavorazione dei documen-

ti, dei sistemi di classificazione ed alle modalità di accesso;

- predisporre un progetto operativo per la progressiva messa in opera di sistemi di protocollo informatico integrati con la posta elettronica certificata e la firma elettronica ai sensi dell'art. 10 c. 3 del DPR n. 445/2000 nel rispetto dei principi di interoperabilità di cui alla circolare AIPA del 7 maggio 2001;
- predisporre correlate attività di formazione d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi della direttiva sulla formazione del Ministro della Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001;
- fornire informazioni al Centro tecnico sullo stato di avanzamento dei progetti al fine di permettere delle rilevazioni periodiche sullo stato di attuazione della normativa.

È necessario che le amministrazioni completino le attività precedentemente descritte entro il 31 maggio 2003.

A questo fine le amministrazioni in indirizzo definiscono un piano d'azione dettagliato che preveda lo svolgimento delle attività su elencate tenendo conto della scadenza del 1° gennaio 2004 prevista dal DPR n. 445/2000 per l'adozione del sistema di protocollo informatico e di comunicare, entro il 28 febbraio 2003, tale piano d'azione al Centro Tecnico.

La trasparenza amministrativa

Per l'attuazione della trasparenza dell'attività amministrativa, così come intesa da questa normativa, le amministrazioni svolgono, entro il 28 febbraio 2003, le seguenti azioni:

- comunicare al Centro Tecnico il nome di un referen-

te, al fine di definire le attività di interesse comune e concordarne i relativi tempi di realizzazione;

- individuare i servizi di propria competenza erogati ai cittadini e alle imprese sia con modalità tradizionali che in rete;
- pianificare, secondo criteri di priorità, l'attuazione della trasparenza dell'azione amministrativa come definita in precedenza, tramite la predisposizione di progetti orientati a fornire ai cittadini e alle imprese servizi informativi attraverso canali telematici diretti o tramite intermediazione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico;
- migliorare la comunicazione tra gli uffici e gli URP al fine di migliorare la comunicazione esterna e l'esercizio del diritto di accesso;

E. Direttiva 2005: “Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione.”

omissis

2 - La seconda fase della digitalizzazione della p.a.

omissis

Gestione documentale

Le amministrazioni dovranno porre in atto tutte le misure previste dalla normativa in materia di gestione documentale eventualmente avvalendosi dei servizi resi disponibili dal CNIPA nell’ambito dell’iniziativa Servizio di gestione del protocollo informatico e gestione documentale in modalità ASP.

CAPITOLO VII

di Andrea Venturato³⁰

**La tecnologia Siav al servizio
della Pubblica Amministrazione**

La gestione dei procedimenti amministrativi in forma completamente digitale è oggi possibile grazie a nuovi strumenti normativi e tecnologici messi a disposizione dal legislatore. Questi, per poter essere utilizzati al meglio, necessitano di una o più applicazioni informatiche in grado di garantire semplicità d’uso, sicurezza nella gestione e cooperazione applicativa con tutti i sistemi informatici interni ed esterni all’Ente. Uno degli aspetti da tenere maggiormente in considerazione in questo processo di cambiamento riguarda la fase transitoria, che vede all’interno dei fascicoli la convivenza di documenti cartacei e informatici con differenti regole di gestione e di conservazione.

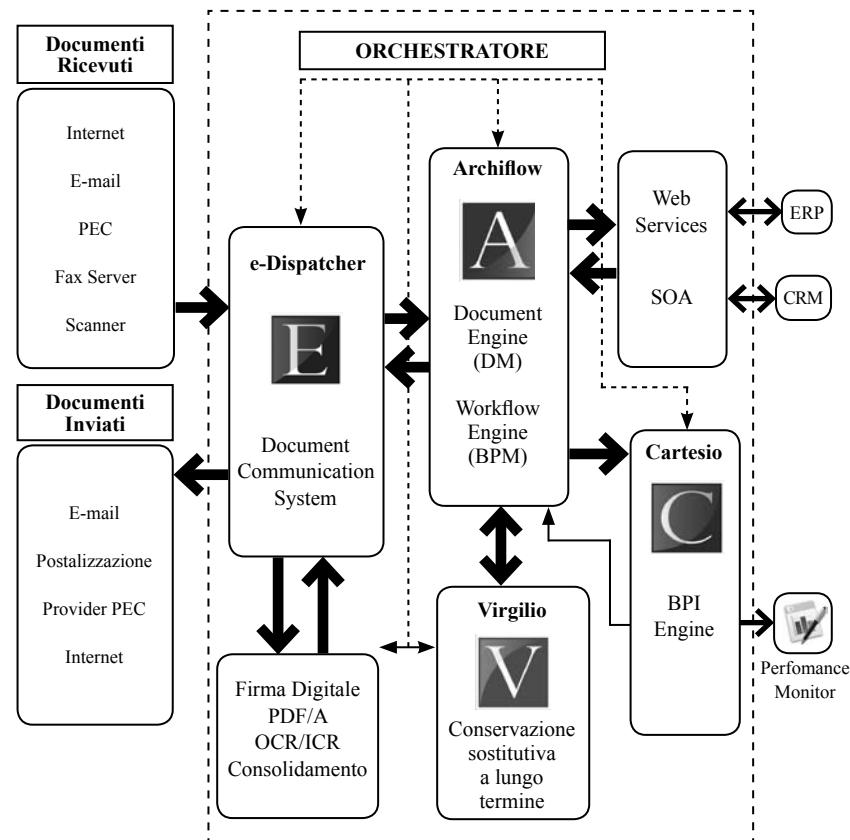
L’accesso on-line alle informazioni sullo stato di avanzamento dei procedimenti attivati e la possibilità di consultare in modalità telematica le comunicazioni intercorse con l’amministrazione è un’esigenza fondamentale per gestire in modo efficiente e trasparente il rapporto con cittadini e imprese. Un modello di comunicazione che consente di sfruttare i nuovi canali disponibili (sportello fisico, call center, portale internet, email, sms,...) necessita di soluzioni integrate in grado di gestire in modo corretto, normalizzato e controllato ogni flusso informativo presente

³⁰ Andrea Venturato, laurea in Ingegneria Elettronica presso l’Università degli Studi di Padova, da oltre 10 anni si occupa dello sviluppo di soluzioni innovative di gestione elettronica documentale in ambito pubblico e privato. Attualmente riveste il ruolo di Innovation & Competence center Manager presso la Siav.

all'interno dei procedimenti amministrativi. La misura di performance della macchina amministrativa è una condizione necessaria per la piena applicazione del modello meritocratico in quanto l'erogazione di incentivi e premi di produttività non può prescindere dalla valutazione oggettiva dei risultati ottenuti.

La risposta tecnologica di Siav a tutte queste esigenze è rappresentata da una Piattaforma Software unica nel suo genere, il cui continuo sviluppo tecnologico è ispirato ai principi dell'innovazione e della semplicità d'uso.

Schema a blocchi piattaforma Siav



I quattro moduli principali che compongono la soluzione sono:

- **ARCHIFLOW**: Protocollo Informatico, Gestione Documentale e Gestione dei Procedimenti
- **VIRGILIO**: Conservazione sostitutiva a lungo termine dell'Archivio Digitale
- **CARTESIO**: Misurazione delle performance dei procedimenti amministrativi
- **E-DISPATCHER**: Elaborazione dei documenti ricevuti/inviati ed Interoperabilità

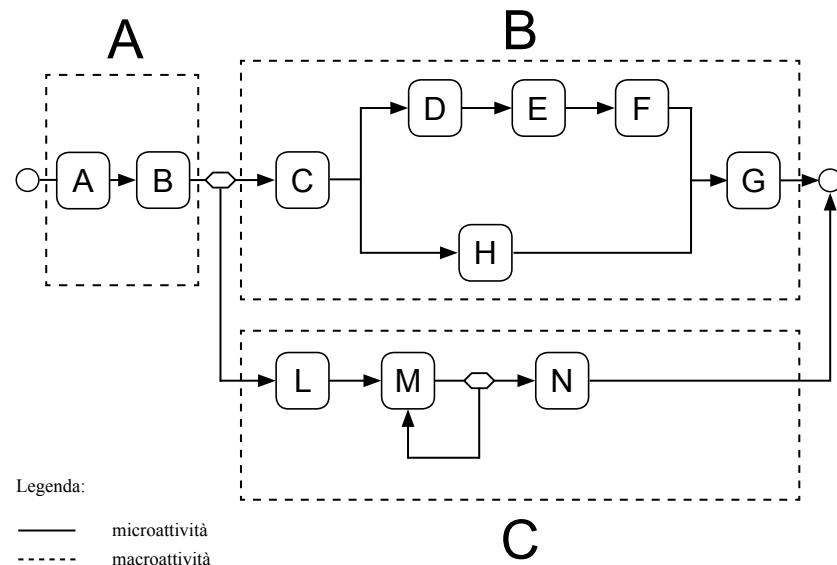
L'obiettivo è quello di fornire in un'unica piattaforma software completa, scalabile ed affidabile, la risposta alle esigenze di gestione dei processi documentali che oggi una moderna Pubblica Amministrazione si trova a dover affrontare. In questo tipo di progetto, l'esperienza insegna che la gestione del cambiamento (*Change Management*) è uno dei principali aspetti da tenere in considerazione in quanto spesso il successo dipende in modo forte dal grado di coinvolgimento e di accettazione delle persone coinvolte. L'elevata modularità della soluzione nasce allo scopo di consentire un approccio progettuale graduale dal punto di vista organizzativo ed economico, limitando il più possibile le intrinseche criticità introdotte dal processo di cambiamento.

I vantaggi del *Business Process Management* (BPM) legati alla standardizzazione dei procedimenti, alla tracciabilità, al controllo delle tempistiche (scadenze) e alla misurazione delle performance sono oramai ampiamente riconosciuti ma l'esperienza maturata in tale senso suggerisce di considerare al contempo le criticità legate alle difficoltà di analisi ed implementazione oltre ai numerosi interventi che possono rendersi necessari per gestire eventuali modifiche della struttura organizzativa.

La gestione delle attività legate ai procedimenti amministrativi presenta caratteristiche intrinseche che rendono di norma dif-

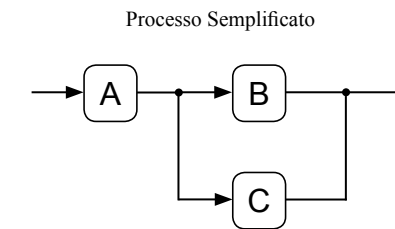
ficile l'adozione di un approccio procedurale puro (workflow procedurale) che necessita, per ogni singolo processo esaminato, di una fase di analisi molto dettagliata (microanalisi). Un procedimento, in generale, è spesso caratterizzato da una forte componente destrutturata, per cui l'utilizzo di un approccio di tipo collaborativo puro (workflow collaborativo), che garantisce elevata flessibilità e semplicità nella fase di implementazione spesso rappresenta l'unica soluzione percorribile, a discapito però dei molti vantaggi legati al modello BPM.

La soluzione Siav per la gestione dei procedimenti amministrativi prevede oltre ai tradizionali modelli collaborativo e procedurale, un nuovo modello "misto" (procedurale-collaborativo) in grado di mantenere inalterati i vantaggi del modello BPM evitando molte delle criticità evidenziate in precedenza. L'idea di base consiste nell'affrontare l'analisi di un processo con un approccio di tipo top-down identificando come primo passo le principali macro attività che lo compongono ed i relativi responsabili.



Le macro attività identificate prevedono una gestione basata sulla logica procedurale, mentre per le micro attività presenti all'interno si utilizza un modello definito "bolla collaborativa".

Il tutto porta ad un processo semplificato che consente di controllare il flusso delle macro attività garantendo per queste ultime il necessario livello di standardizzazione, tracciabilità, controllo delle tempistiche e misurazione delle performance.



L'analisi di dettaglio e l'implementazione del workflow procedurale risultano necessarie solo per il processo semplificato in quanto all'interno delle "bolle collaborative" il flusso delle micro attività è gestito manualmente garantendo solamente la tracciatura delle attività svolte.

Nel caso in cui dall'analisi di utilizzo del sistema si ravvisasse la necessità di un maggior livello di controllo, è sempre possibile aumentare il numero di macro attività riducendo di conseguenza la dimensione delle "bolle collaborative".

I principali vantaggi di questo approccio misto procedurale-collaborativo sono i seguenti:

- attività di analisi dei processi molto semplificata;
- tempi di implementazione rapidi e gestibili;
- scarsa sensibilità dei processi alle variazioni organizzative;
- azione di controllo solo dove realmente necessaria ed utile;

- tracciatura di tutte le operazioni svolte (procedurali e collaborative);
- utilizzo di un'unica applicazione software per gestire l'intero processo.

ARCHIFLOW è la soluzione Siav nata per affiancare le Amministrazioni Pubbliche nel difficile processo di evoluzione dal procedimento amministrativo cartaceo a quello informatico. L'obiettivo è di riunire in un unico strumento software tutte le funzionalità necessarie per gestire il procedimento amministrativo informatico integrando in un'unica piattaforma i servizi di Protocollo Informatico (PI), Gestione Elettronica Documentale (GED), Gestione dei Procedimenti Amministrativi (Workflow) e Sportello Documentale per il Cittadino.

Archiflow permette la gestione mista di documenti indipendentemente dal formato nativo (cioè cartaceo o informatico all'origine), consentendo l'utilizzo in modo semplice ed integrato di strumenti come la Firma Digitale, la Marcatura Temporale e la Posta Elettronica Certificata.

Archiflow integra un potente motore di workflow procedurale attraverso il quale è possibile governare i procedimenti amministrativi in modo efficiente e sicuro. Nel caso di procedimenti destrutturati o nella gestione delle eccezioni il workflow procedurale può essere affiancato da un workflow collaborativo allo scopo di garantire la massima flessibilità, nel rispetto delle tempistiche previste.

L'integrazione di sistemi terzi e la cooperazione applicativa sono garantite da una struttura tecnologica aperta e aderente agli standard di mercato più diffusi (SOA). Sfruttando le potenzialità offerte dal *Workflow Engine* è possibile governare i procedimenti amministrativi orchestrando le interazioni tra tutte le applica-

zioni coinvolte nel processo. Il risultato è un sistema potente, ma allo stesso tempo facile da utilizzare che consente di automatizzare la gestione dei procedimenti amministrativi, realizzando progetti innovativi come lo sportello telematico virtuale e quello mobile.

VIRGILIO è un innovativo sistema di Conservazione Sostitutiva nato per gestire in modo semplice e sicuro la conservazione sostitutiva a lungo termine dei documenti informatici, passando dal concetto di supporto fisico sostitutivo a quello più evoluto ed efficiente di archivio unico sostitutivo.

Virgilio integra una serie di servizi specifici di monitoraggio dello stato fisico e logico dell'archivio, effettuando, per ogni documento conservato, una continua verifica di caratteristiche come la leggibilità, l'integrità, il valore legale, l'obsolescenza del formato e la possibilità di applicare la procedura di scarto d'archivio.

CARTESIO è un sistema di *Business Process Intelligence* per analizzare la performance dei procedimenti amministrativi, misurandone il livello di efficienza e di qualità.

L'intelligenza del sistema è finalizzata a "scovare" le inefficienze organizzative in modo da poter supportare il dirigente pubblico nella misura oggettiva dei miglioramenti introdotti da eventuali modifiche al modello organizzativo. Il risultato è un sistema potente, ma allo stesso tempo facile da utilizzare che consente di fornire ai livelli dirigenziali un cruscotto decisionale semplice ed intuitivo.

E-DISPATCHER è una soluzione completa di *Document Communication System* che consente di gestire in modo sicuro il pro-

cesso di comunicazione tra i settori interni all'amministrazione e le realtà esterne (AOO diverse, Cittadini, Imprese,...).

Il sistema consente di gestire in modo semplice ed efficiente i nuovi canali di invio e ricezione dei documenti automatizzando molte delle attività che oggi vengono svolte manualmente, come ad esempio la conversione di formato, la protocollazione di email e fax e lo smistamento dei documenti in entrata.

CAPITOLO VIII

di Andrea Venturato

Progetto “Pubblica Amministrazione Virtuale”

1. Un'altra PA è possibile

Immaginiamoci per un momento una Pubblica Amministrazione che abbia introdotto le innovazioni tecnologiche e normative descritte nei capitoli precedenti sviluppando una soluzione di gestione informatica dei documenti³¹.

Uno dei primi risultati ottenuti è sicuramente un notevole incremento di efficienza interna in quanto le attività di consultazione, distribuzione ed archiviazione dei documenti amministrativi si sono notevolmente semplificate rispetto ad una gestione cartacea tradizionale.

La percezione concreta di questo cambiamento è certamente identificabile con la riduzione di stampe e fotocopie, grazie soprattutto all'utilizzo del fascicolo elettronico, con la riduzione dei tempi e costi di movimentazione dei documenti tra i vari settori e con l'immediata disponibilità, a chi ne ha diritto, di ogni documento archiviato.

Il problema principale è che questo miglioramento di efficienza interna viene probabilmente percepito poco dal cittadino “Clien-

³¹ **Gestione informatica dei documenti:** l'insieme delle attività finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato, effettuate mediante sistemi informatici.

te” in quanto, rimanendo confinato all’interno dell’amministrazione, risulta poco visibile e non contribuisce ad aumentare il livello di interazione.

Se volessimo rappresentare il tutto con un esempio legato al mondo dei trasporti, potremmo dire che la Pubblica Amministrazione sta passando da un modello di comunicazione basato su trafficate strade ordinarie, inefficienti e con tempi di percorrenza incerti, ad uno basato su veloci autostrade: il problema è che il cittadino non percepisce la differenza in quanto non può accedere ai nuovi caselli autostradali telematici.

Volendo quindi far percepire la trasformazione in atto è necessario modificare il modello di interazione rendendo il cittadino parte attiva nella gestione dei procedimenti amministrativi, garantendo l’utilizzo dei nuovi canali di comunicazione che sempre più si stanno diffondendo nella società moderna, come ad esempio le email, internet e la tecnologia mobile (sms).

2. Servizi erogati al cittadino

Il modello di *Citizen Relationship Management*

Le aziende private già da molti anni gestiscono i rapporti con i loro clienti in modo organizzato, attraverso una profilazione accurata e precisa degli stessi con l’uso di strumenti di *Customer Relationship Management*.

Uno degli scopi principali di tali sistemi è quello di indirizzare i messaggi promozionali sulla base del profilo del cliente sfruttando il canale di comunicazione più idoneo.

Gli stessi concetti e tecnologie possono essere facilmente trasposti nel mondo dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione, utilizzando strumenti detti di *Citizen Relationship Mana-*

gement in quanto ogni cittadino “Cliente” può essere profilato allo scopo di identificare i servizi che possono essere di suo interesse ed il canale di comunicazione più efficiente per gestire la comunicazione.

Ad esempio un cittadino profilato come “nonno con nipoti” potrà essere interessato a servizi legati alla terza età (cure termali agevolate, corsi di formazione specifici, ...) o ai servizi per i nipoti (asili, scuole,...) preferendo come canale di comunicazione la tradizionale lettera cartacea.

Allo stesso tempo un “giovane single” potrà essere interessato a servizi legati alla casa ed alla formazione (agevolazioni di affitto, edilizia pubblica, corsi finanziati ...) preferendo come canale di comunicazione l’email o gli sms.

Alla luce di quanto sopra, il modello di interazione dovrà essere diversificato sulla base della profilazione individuale del cittadino in modo da massimizzare l’efficacia e l’efficienza del processo comunicativo.

2.1 I nuovi sportelli virtuali: comunicazione multicanale bidirezionale

Un primo passo, fatto già da molte Amministrazioni, per aumentare il livello di comunicazione è sicuramente quello di inserire all’interno del portale istituzionale una sezione pubblica che consenta di accedere a tutti i documenti che possono risultare utili per il cittadino (modulistica, delibere, determine, bandi, avvisi, ordinanze, ...).

La prima evoluzione di questo modello è quella di affiancare alla sezione pubblica una sezione privata, accessibile mediante au-

tenticazione informatica³². Questa sezione deve consentire l'accesso in modo dinamico, sulla base del profilo utente (CRM), a tutta la documentazione in possesso dell'amministrazione che riguarda direttamente il cittadino (richieste effettuate e risposte ricevute, multe, cartelle esattoriali, ...).

Elemento fondamentale per consentire una rapida attivazione di questo tipo di servizio è sicuramente una forte integrazione del sistema di gestione elettronica documentale con la sezione privata del portale istituzionale, allo scopo di garantire l'univocità e l'aggiornamento dei documenti pubblicati.

Ovviamente questo nuovo modello di interazione con il cittadino non può essere solamente di tipo informativo monodirezionale, in quanto è evidente che questo comporterebbe una decisa limitazione dei benefici ottenibili.

Un secondo passo avanti è quello di consentire un dialogo con l'amministrazione in modo semplificato mediante l'istituzione di un nuovo concetto di front-end multicanale bidirezionale che affianchi ai tradizionali Sportelli Fisici nuovi Sportelli Virtuali basati su paradigmi di comunicazione innovativi.

Il cittadino deve essere messo in grado di espletare le attività legate alla gestione di una pratica amministrativa utilizzando il canale di comunicazione, consentito dalle leggi vigenti, che in quel momento gli è più comodo.

Se ad esempio l'esigenza è quella di presentare una domanda di partecipazione ad un corso di formazione finanziato, oltre alla tradizionale presentazione della domanda allo sportello fisico su modulo cartaceo (con rilascio della ricevuta di accettazione

³² **Autenticazione informatica:** la validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco ad un soggetto, che ne distinguono l'identità nei sistemi informativi, effettuata attraverso opportune tecnologie al fine di garantire la sicurezza dell'accesso.

cartacea) può essere prevista la compilazione della stessa su modulo elettronico da inviare con email, allegando la riproduzione informatica della carta d'identità, ad una casella di posta elettronica dell'amministrazione. La ricevuta di accettazione, recante tutti i dati utili ad identificare il procedimento, può a questo punto essere gestita a scelta del richiedente mediante l'invio di una email e/o di un sms.

Appare ovvio che anche in questo caso il sistema di gestione elettronica documentale è di fondamentale importanza per riuscire a gestire in formato digitale le richieste presentate mediante email. Non avrebbe alcun senso dover procedere alla stampa delle stesse per una successiva lavorazione cartacea all'interno dell'amministrazione.

Da questo semplice esempio si evidenzia che un possibile fattore di criticità riguarda la corretta gestione delle comunicazioni relative ad un procedimento amministrativo che di norma possono utilizzare differenti supporti informativi (carta, email, sms, telefono). Il personale dell'amministrazione chiamato a gestire il procedimento deve poter disporre di un sistema integrato che sia in grado di rappresentare il contenuto dei differenti supporti in un formato normalizzato, facilmente consultabile.

Ad esempio un documento cartaceo può essere digitalizzato mediante scanner e convertito in formato PDF, un'email può essere gestita direttamente in formato elettronico, un sms può essere convertito in un documento PDF, una telefonata può essere registrata e convertita in un file audio/testo.

Il minimo comune denominatore di tutte queste trasformazioni è la conversione verso un formato digitale, rappresentazione informatica che può agevolmente essere trattata mediante un moderno sistema di gestione elettronica documentale.

Se arrivati a questo punto volessimo descrivere la fotografia di un'amministrazione che abbia portato a termine con successo i due passi precedentemente descritti potremmo dire che attraverso l'utilizzo di un moderno sistema di gestione elettronica documentale si estendono i tradizionali servizi basati sullo sportello fisico con i seguenti servizi innovativi:

- Portale Istituzionale con accesso a una sezione riservata dove è possibile consultare la propria documentazione e le informazioni di maggiore interesse sulla base del proprio profilo utente;
- Comunicazione verso il cittadino mediante email, sms, portale internet;
- Richieste dal cittadino mediante l'uso di modulistica elettronica ed email.

3. Servizi interni alla PA

Il modello di *Business Process Management* (BPM)

L'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa possono essere ulteriormente migliorate attraverso l'introduzione della logica procedurale (BPM) nella gestione dei procedimenti amministrativi.

Questo terzo passo prevede un'attività preliminare di mappatura delle prestazioni/prodotti che l'amministrazione è in grado di erogare a cui è necessario far seguire un'analisi dettagliata dei procedimenti amministrativi correlati.

L'obiettivo principale di questa analisi è quello di verificare i seguenti aspetti:

- definizione e natura delle interazioni tra i singoli settori;
- definizione e natura delle interazioni con il cittadino;
- normativa di riferimento e tecnologie di comunicazione

utilizzabili;

- introduzione di semplificazioni significative nella gestione del processo.

La gestione dei procedimenti seguendo una logica di tipo procedurale (workflow) consente di estendere i vantaggi della gestione elettronica documentale (logica collaborativa) in quanto definendo dei processi standard di lavorazione delle pratiche è possibile assegnare in modo automatico le attività previste per i vari settori (workitem) controllandone il tempo di esecuzione (scadenze).

Il responsabile di procedimento (responsabile di istanza) può essere avvisato in modo automatico delle anomalie rilevate ed è sempre in grado di monitorare lo stato di avanzamento dei procedimenti assegnatigli.

Oltre a questi vantaggi è possibile prevedere un elevato livello di automazione in tutte le fasi che richiedano la creazione automatica di un documento elettronico o che prevedano la necessità di inviare una comunicazione al cittadino (sms e/o email automatiche per informare sullo stato di avanzamento).

La sezione privata del portale istituzionale (autenticato) può a sua volta essere arricchita con una serie di informazioni relative allo stato di avanzamento di ogni singolo procedimento corredata dall'accesso alle comunicazioni (documenti informatici) intercorse tra amministrazione e cittadino.

4. Applicazione dei modelli: un esempio concreto

Proviamo ora ad immaginare come un generico cittadino possa interagire con la Pubblica Amministrazione utilizzando i nuovi strumenti tecnologici descritti nei paragrafi precedenti.

- Consultando alla sera il portale istituzionale dell'amministrazione viene a conoscenza che è possibile presentare una domanda per accedere ad un corso di formazione finanziato con fondi europei.
- La domanda viene presentata immediatamente on line compilando l'apposito modulo elettronico in formato PDF che poi viene spedito via email, allegando la riproduzione informatica della carta di identità, all'indirizzo di posta elettronica istituzionale dell'amministrazione.
- Appena la domanda arriva sul server di posta viene presa in carico da un servizio automatico di gestione che sulla base dei dati presenti sul modulo (formato XML) procede ad una pre-protocollazione.
- La mattina successiva l'operatore di protocollo verifica tutte le domande pervenute in formato elettronico e procede alla conferma della protocollazione sul registro ufficiale.
- Il sistema automaticamente invia al richiedente un'email (eventualmente anche un sms) contenente la ricevuta di accettazione della domanda presentata e le credenziali di autenticazione per accedere alla sezione privata del portale istituzionale, dove potrà essere controllato l'iter della pratica.
- A questo punto la domanda in formato elettronico, viene inoltrata in modo automatico (workflow procedurale) al settore interessato per necessarie operazioni di verifica. Nel caso sia necessario integrare la richiesta con informazioni aggiuntive vengono prodotti in automatico i documenti necessari precompilati con tutti i dati disponibili.
- L'esito della domanda viene comunicato immediatamente con un sms a cui segue l'invio di un'email/PEC con-

tenente l'esito che può essere eventualmente sottoscritto con firma digitale.

- In ogni momento consultando il portale è possibile verificare lo stato di avanzamento della pratica e accedere a tutti i documenti scambiati con l'amministrazione.

Una considerazione in merito è che il processo si è svolto in modalità completamente digitale utilizzando strumenti che oramai sono alla portata di molti cittadini ed imprese (connessione internet, posta elettronica, telefono cellulare) senza alcuna perdita di tempo.

L'amministrazione ha semi-automatizzato parte delle attività (pre-protocollazione, composizione documentazione standard, invio notifiche) riducendo i tempi necessari per l'evasione di una pratica con conseguente aumento di efficienza.

L'esito della richiesta è stato comunicato in modo tempestivo ed efficiente riducendo i costi di notifica.