



Il Codice dell'Amministrazione Digitale
**IL SISTEMA DI GESTIONE INFORMATICA
DEI DOCUMENTI**

Prefettura di Reggio Calabria

23 novembre 2010

www.vincenzocalabro.it

Definizione 1

- E' un servizio, obbligatorio negli enti pubblici ma che esiste anche in molte organizzazioni private, erogato da una apposita struttura, di solito denominata ufficio di protocollo.
- Ha il compito di trattare in maniera opportuna e sotto il duplice profilo giuridico e gestionale tutte le scritture o documenti in entrata ed in uscita dall'organizzazione, ed eventualmente anche documenti di rilievo esclusivamente interno.

Definizione 2

- Il servizio deve numerare, classificare ed archiviare tutti i documenti prodotti dall'ente, in modo da consentirne la corretta lavorazione, il rapido recupero delle informazioni associate, la loro autenticazione e la conservazione.
- Ogni documento viene assegnato ad una determinata categoria e sottocategoria (classe, fascicolo) oppure inserito in un registro, sulla base di un piano di classificazione (titolario) predefinito, che garantisce l'organizzazione fisica e logica dell'archivio corrente.

Definizione 3

Per poter garantire questo servizio la legge impone agli enti pubblici di protocollare (numerare, segnare, classificare ed archiviare) tutti i documenti in entrata (prima dell'assegnazione agli uffici competenti) e tutti i documenti in uscita (prima di essere resi accessibili o inviati ai destinatari);

Per poter far questo in maniera efficace deve:

- Essere un servizio dotato di autonomia operativa
- Essere unico, salvo casi particolari
- Utilizzare efficaci tecniche archivistiche per la catalogazione ed archiviazione dei documenti
- Conoscere l'intera struttura funzionale ed operativa dell'ente per strutturare di conseguenza l'organizzazione dei documenti

Valore giuridico e valore gestionale

- Valore giuridico probatorio: la registrazione di protocollo certifica che un determinato documento è autentico, cioè è possibile attribuirgli una provenienza certa ed una data certa.
- Valore gestionale: l'attività di classificazione almeno iniziale del documento, consente di inserire il documento nel contesto del procedimento e quindi in relazione con tutti i documenti in qualche modo correlati.
- Ai fini del valore giuridico probatorio, tutte le informazioni di registrazione di protocollo e la segnatura sul documento devono essere create in un'unica sessione e deve essere garantita la non modificabilità delle informazioni.

La precedente normativa sul protocollo

Prima della attuale riforma (DPR 445/2000) il protocollo era normato da due testi fondamentali:

- Per gli enti della PA centrale dal Regio Decreto 25 gennaio 1900 numero 35 avente per oggetto *“Regolamento per gli uffici di registratura e di archivio delle Amministrazioni Centrali”*
- Per gli enti locali dalla Circolare del Ministero degli Interni n. 17100/2 del 1 marzo 1897 avente per oggetto *“Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell’archivio per gli uffici comunali”*

Il Protocollo informatico

- Il Protocollo informatico previsto dal DPR 445/2000 non è un software, ma è un nuovo servizio che tutte le PA devono attivare entro il 1/1/2004, che si avvale di diversi sistemi software integrati, per la registrazione, segnatatura e gestione dei documenti informatici, inclusa la loro firma e trasmissione.

Nuova Definizione

- Il legislatore definisce **sistema di gestione informatica dei documenti** l'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti.
- Il protocollo informatico si colloca all'interno del sistema come infrastruttura di base destinata ad avviare concretamente il processo di ammodernamento della pubblica amministrazione.
- Ogni sistema di protocollo informatico deve ottemperare alle specifiche indicazioni riportate nel DPR 445 28/12/2000 e nel regolamento attuativo DPCM 31/10/2000.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale

Capo III - Formazione, Gestione e Conservazione dei Documenti Informatici

Art. 40. Formazione di documenti informatici

Art. 41. Procedimento e fascicolo informatico

Art. 42. Dematerializzazione dei documenti delle pubbliche
amministrazioni

Art. 43. Riproduzione e conservazione dei documenti

Art. 44. Requisiti per la conservazione dei documenti
informatici

Art. 40. Formazione di documenti informatici

- Le pubbliche amministrazioni che dispongono di idonee risorse tecnologiche formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici secondo le disposizioni di cui al presente codice e le regole tecniche di cui all'articolo 71.
- Fermo restando quanto previsto dal comma 1, la redazione di documenti originali su supporto cartaceo, nonché la copia di documenti informatici sul medesimo supporto è consentita solo ove risulti necessaria e comunque nel rispetto del principio dell'economicità.

Art. 41. Procedimento e fascicolo informatico

- Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente.
- La pubblica amministrazione titolare del procedimento può raccogliere in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241.

Art. 42. Dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni

- Le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71.

Art. 43. Riproduzione e conservazione dei documenti

- I documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, ove riprodotti su supporti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se la riproduzione sia effettuata in modo da garantire la conformità dei documenti agli originali e la loro conservazione nel tempo, nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71.
- Restano validi i documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento già conservati mediante riproduzione su supporto fotografico, su supporto ottico o con altro processo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali.
- I documenti informatici, di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, possono essere archiviati per le esigenze correnti anche con modalità cartacee e sono conservati in modo permanente con modalità digitali.

Art. 44. Requisiti per la conservazione dei documenti informatici

Il sistema di conservazione dei documenti informatici garantisce:

- l'identificazione certa del soggetto che ha formato il documento e dell'amministrazione o dell'area organizzativa omogenea di riferimento di cui all'articolo 50, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;
- l'integrità del documento.
- la leggibilità e l'agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative, inclusi i dati di registrazione e di classificazione originari;
- il rispetto delle misure di sicurezza previste dagli articoli da 31 a 36 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dal disciplinare tecnico pubblicato in allegato B a tale decreto.

Vantaggi del protocollo informatico

L'introduzione di un sistema di protocollo informatico consente di:

- eliminare i registri cartacei
- diminuire gli uffici di protocollo
- razionalizzare i flussi documentali
- rendere più efficace ed economica l'azione amministrativa
- favorire la trasparenza dell'azione amministrativa dei procedimenti

Funzionalità minime ed aggiuntive

Le Amministrazioni devono garantire la realizzazione di un sistema di protocollo informatico che comprenda almeno le cosiddette **funzionalità minime**:

- la certificazione della corrispondenza in ingresso ed in uscita
- l'adozione di un titolario di classificazione dei documenti protocollati a seconda dell'argomento cui essi fanno riferimento.

Relativamente alla **funzionalità aggiuntive**:

- automazione dei procedimenti amministrativi intra-amministrazione o tra AOO diverse
- reingegnerizzazione dei processi di lavorazione dei documenti
- riorganizzazione delle diverse sezioni dell'archivio

Ciclo di vita del documento

1. Documenti in entrata
2. Sistema di Gestione interna dei documenti
3. Sistema di archiviazione e conservazione
4. Documenti in uscita

1 – Documenti in entrata

Dopo l'attivazione del protocollo informatico i documenti in entrata potranno essere:

1. Cartacei
2. Informatici
(con firma digitale o elettronica)

2 – Sistema di gestione interna dei documenti

Dopo l'attivazione del protocollo informatico, i dati di controllo (registro, segnatura) saranno informatici (nucleo minimo), il flusso dei documenti potrà essere:

1. Solo cartaceo: altamente inefficiente, non conforme alla normativa, presuppone la stampa di copie conformi di tutti i documenti informatici ricevuti
2. Solo informatico: altamente efficiente, evita la doppia gestione, riduce al minimo il cartaceo, ma presuppone la digitalizzazione di tutti o quasi tutti i documenti cartacei in ingresso
3. Misto: con gestione elettronica dei flussi dei documenti elettronici (ed eventuale digitalizzazione solo di parte dei documenti cartacei in ingresso)

3 – Sistema di archiviazione e conservazione dei documenti

Dopo l'attivazione del protocollo informatico, il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti potrà essere:

1. Solo cartaceo: altamente inefficiente, non conforme alla normativa, presuppone la stampa di copie conformi di tutti i documenti informatici ricevuti
2. Solo informatico: altamente efficiente, presuppone la digitalizzazione di tutti i documenti cartacei in ingresso
3. Misto: archiviazione informatica per i documenti elettronici e cartacea per i documenti cartacei oppure cartaceo per fini legali e informatico per l'accesso o altre formule

4 – Documenti in uscita

Dopo l'attivazione del protocollo informatico i documenti in uscita potranno essere:

1. Solo informatici (in accordo con l'art 9, comma 1 DPR 445/2000), da cui possono essere tratte copie conformi su altri supporti (cartacei)
2. Solo cartacei, non conforme alla normativa (i documenti scambiati tra PA sono informatici)
3. Misto: altamente inefficiente, con doppia gestione documentale cartaceo/informatico

Oggetti per la gestione documentale informatizzata

1. Documento digitale
2. Classificazione / Titolario
3. Registro di Protocollo
4. Fascicolo digitale / Faldone digitale
5. Procedimento digitale
6. Responsabile / Incaricato del procedimento
7. Posta elettronica certificata

Documento

Il documento in entrata può trovarsi in uno dei seguenti stati:

- Sospeso
- In lavorazione
- Rifiutato
- Agli atti
- In evidenza
- Presa visione
- Annullato

Il documento in uscita può trovarsi in uno dei seguenti stati:

- In risposta
- Non spedito
- Spedito
- Annullato

Fascicolo

Il fascicolo può trovarsi in uno dei seguenti stati:

- In trattazione
- Agli atti
- In evidenza

Procedimento

Il procedimento può trovarsi in uno dei seguenti stati:

- Aperto
- In evidenza
- Scaduto
- Chiuso

Al procedimento è associato un responsabile che ne cura la lavorazione:

1. Fase iniziale
2. Fase istruttoria
3. Fase decisoria
4. Fase integrativa
5. Concluso

Workflow entrata 1

1. Arrivo del documento:
 - Digitale
 - Cartaceo -> digitalizzazione
2. Protocollazione
 - Classificazione
 - Assegnazione all'Ufficio di competenza

Workflow entrata 2

3. Presa in carico / rifiuto
4. Lavorazione del documento
 1. Avvio nuovo procedimento
 2. Archiviazione / Fascicolo
 3. Trattazione / evidenza

Workflow uscita 1

1. Predisposizione documento digitale
2. Protocollazione:
 - Archiviazione / Fascicolo
 - Classificazione
 - Invio tramite Posta elettronica

Workflow uscita 2

3. Caso invio in formato cartaceo
 1. Stampa documento
 2. Firma manuale
 3. Copia a fascicolo
 4. Imbustamento
 5. Ricevuta di ritorno

Workflow ricerca

- Ricerca per:
 - Numero Protocollo
 - Numero Fascicolo
 - Numero Procedimento
 - Data di Arrivo / Uscita / protocollazione
 - Ufficio / Incaricato
 - Testo libero
 - Stato di lavorazione
(Trattazione/Evidenza/Atti/ecc...)

Le criticità

Utilizzo distorto nell'applicazione della norma:

- la gestione documentale se attuata male implica a una gestione ridondante dei documenti non porta a nessuna razionalizzazione e nessuna semplificazione

Scarsa sicurezza in alcuni aspetti del quadro normativo:

- La mancata o limitata attuazione della gestione elettronica dei documenti è dovuta anche alla mancata soluzione dei problemi legati alla conservazione elettronica dei documenti

Possibili azioni di contrasto

Occorre definire delle linee guida sulla base di una sperimentazione pratica di attuazione delle norme vigenti sulla conservazione allo scopo di verificarne:

- la facilità di applicazione
- la sostenibilità dei costi
- la garanzia di un raggiungimento di un buon grado di efficienza a fronte di un rischio di perdita di informazione praticamente nullo
- la definizione chiara dei ruoli e dei compiti degli operatori

Occorre investire sulla formazione e sulle attività di change management

Possibili azioni di contrasto

Per ottenere una vera semplificazione occorre reingegnerizzare i processi o nel rispetto delle norme reinventare i processi amministrativi riducendo le prassi endoprocedimentali consolidate: la farraginosità di certi processi amministrativi causa una gestione documentale inefficiente e ridondante

- Top down – prima BPR poi attuazione (BPR non sia l'alibi per rinviare l'attuazione dei progetti)
- Bottom up - Non materializzare i file e “pensare digitale”

Possibili azioni di contrasto

- Evitare di materializzare e dematerializzare il file solo così si innesca un processo virtuoso che obbliga una analisi del Flussi
- Almeno tra PA comunicare con strumenti elettronici
- Adottare nuove modalità per verificare l'efficienza del processo
- Firma digitale solo per le comunicazioni all'esterno da parte di chi ha delega di firma