

La Trasparenza dell'azione amministrativa e la gestione elettronica dei documenti

Le azioni di supporto alle amministrazioni

GUGLIELMO LONGOBARDI

INTRODUZIONE

In piena rivoluzione digitale, il Governo italiano ha individuato nell'innovazione delle tecnologie all'interno della pubblica amministrazione un fattore di sviluppo e di razionalizzazione, oltre che di contenimento dei costi di funzionamento, che può portare ad un rafforzamento della competitività del Paese e ad un miglioramento della qualità della vita intesa come aumento dell'efficienza nei servizi resi al cittadino-utente. A riprova di ciò, nel documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef 2002-2006) sono previsti anche l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione, la crescita della formazione informatica, l'incentivazione al commercio elettronico e lo sviluppo di infrastrutture di rete a banda larga. Relativamente all'informatizzazione della pubblica amministrazione è evidente che la realizzazione di un sistema di protocollo informatico e di gestione elettronica dei documenti, aperto all'integrazione con altri sistemi, diventa un elemento chiave di successo in quanto essi, nella loro versione più evoluta, comprendono delle funzioni di grande innovazione per la pubblica amministrazione.

Ad esempio, tali sistemi completi di tutte le funzionalità permettono alle amministrazioni di scambiarsi, attraverso lo strumento della posta elettronica e della firma elettronica, documenti ufficiali e protocollati elettronicamente (interoperabilità). Tali documenti hanno validità giuridica ed è di tutta evidenza il vantaggio in termini di riduzione dei tempi di spedizione e, di conseguenza, dei tempi di erogazione di un servizio da parte di un'amministrazione. Inoltre un sistema di protocollo informatico e gestione dei documenti evoluto che permetta di collegare direttamente al sistema di protocollo il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti, garantisce forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi, fornisce elementi utili ai fini

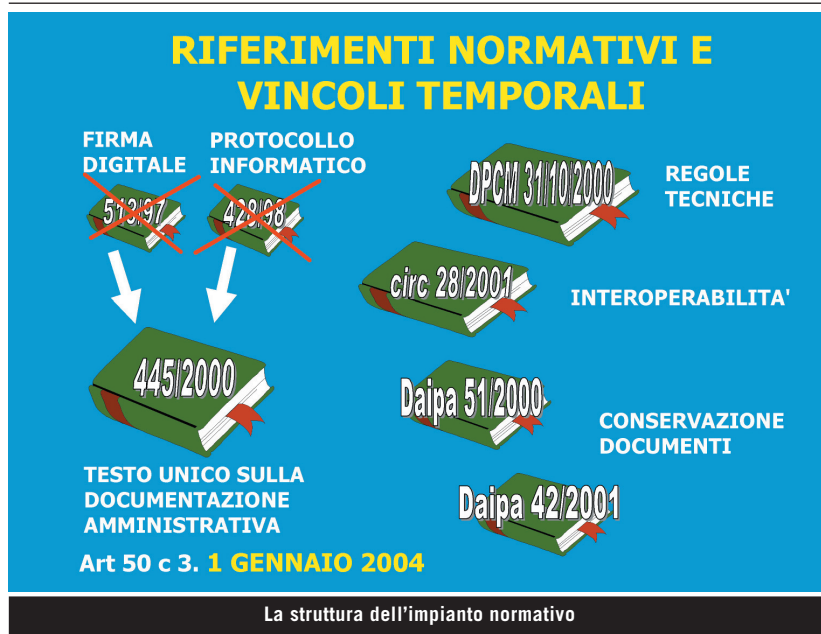
delle attività di controllo di gestione, permette il collegamento a specifici applicativi per l'automazione dei procedimenti amministrativi (workflow) apportando così grandi benefici dal punto di vista dell'efficienza dei processi lavorativi.

La gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pp. aa. 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. Pertanto la diffusione di risorse tecnologiche per il trattamento dei documenti costituisce una rilevante occasione di razionalizzazione e miglioramento del sistema informativo pubblico e, più in generale, del complessivo lavoro amministrativo. È, naturalmente, indispensabile che siano rispettate innanzitutto le regole e le disposizioni comuni che rendono possibile l'interoperabilità di tali sistemi, che garantiscono una corretta e adeguata gestione della documentazione e di conseguenza danno maggiore trasparenza dell'azione amministrativa. A questo fine è orientato il

complesso di norme recentemente approvate in materia di gestione documentale e riunificate nel Testo Unico sulla documentazione amministrativa (DPR 445/2000).

LA STRUTTURA DELL'IMPIANTO NORMATIVO SULLA GESTIONE ELETTRONICA DEI DOCUMENTI

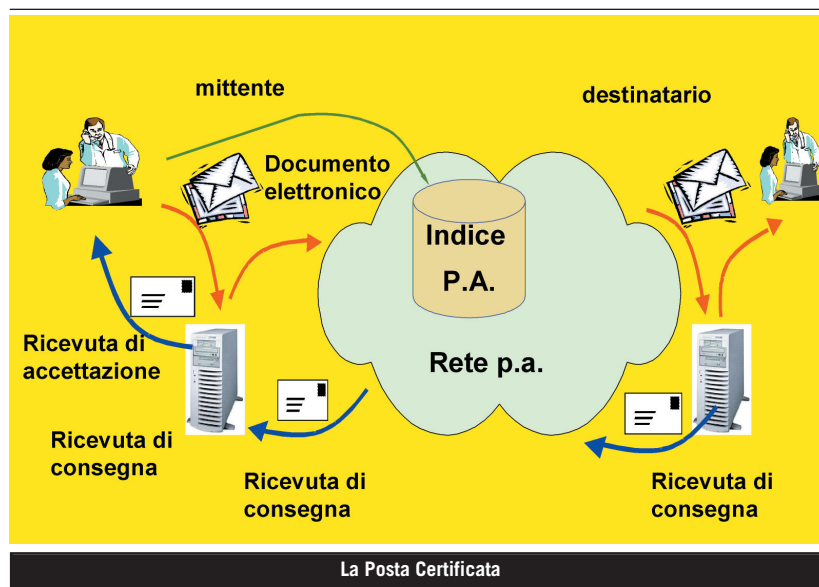
La legge sulla trasparenza amministrativa (Legge 241/90) unita alla validità giuridica del documento elettronico, sancita dall'art. 15 della Legge 59/1997, ha dato la spinta alla rivoluzione digitale nella PA. A ciò va aggiunto che l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, a valle di una indagine conoscitiva sui sistemi informativi e i sistemi informatici nella PA centrale, condotta tra il 1994 e il 1996, ha individuato come la tenuta del sistema di protocollo e la gestione dei documenti fosse uno degli elementi di grande inefficienza nell'espletamento dei procedimenti amministrativi. Un'analisi più dettagliata della problematica ha condotto alla redazione di uno studio di prefattibilità denominato Gedoc e ha evidenziato che la causa di tale inefficienza era insita in una norma in vigore, il regio



decreto del gennaio del 1900, che evidentemente mostrava i segni del tempo soprattutto se letta alla luce della tecnologia utilizzata rispetto a quelle disponibili.

L'Aipa ha pertanto promosso l'azione di rinnovamento dell'impianto normativo che è stata strutturata in modo articolato con una norma primaria (DPR445/2000 art .51 e seguenti) seguita da allegati con contenuto tecnico (DPCM 31/10/2000, circolare Aipa n.28/2001 sull'interoperabilità, delibera Aipa 51/2000 sul documento informatico, delibera Aipa 42/2001 sulla conservazione dei documenti elettronici) allo scopo di redigere una normativa in grado di cogliere le opportunità offerte dalle nuove tecnologie disponibili (documento elettronico, sistemi di information retrieval e database relazionali, reti e programmi di workflow) e, allo stesso tempo, facilmente modificabile al variare di queste.

Il DPR 445/2000 fa esplicitamente propria l'esigenza di eliminare la frammentazione dei sistemi documentali mediante "l'abolizione dei registri cartacei, la diminuzione degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali", ma anche quella di "migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che consentano un effettivo esercizio del diritto di accesso allo stato dei procedimenti e ai relativi documenti da parte dei soggetti interessati (cittadini e imprese)". In particolare, il provvedimento si limita a fissare poche regole di limitato contenuto "tecnologico", ma di forte impatto organizzativo, poiché definisce obiettivi ambiziosi sul piano del miglioramento dell'azione pubblica, ma lascia alle amministrazioni la responsabilità nella scelta del modello da adottare e del livello di informatizzazione da seguire. L'autonomia di ciascuna amministrazione si esercita in primo luogo nella individuazione dei settori amministrativi che sono da considerare in termini unitari ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti, ovvero degli ambiti dei nuovi sistemi di gestione informatica che saranno governati da una specifica struttura, il Servizio per la tenuta informatica dei documenti e degli archivi o Area Organizzativa Omogenea (AOO). Il decreto si limita a stabilire il criterio di base di tale determinazione: la definizione di grandi AOO coerenti



con l'adozione di criteri uniformi e condivisi in materia di classificazione e di organizzazione archivistica e comunicazione interna tra le aree stesse (articolo 51). Le norme tecniche di riferimento emanate successivamente sono: il DPCM 31/10/2000 contenente le regole tecniche, la circolare ALPA/CR/28 emanata il 7 maggio 2001, indispensabili per consentire l'interoperabilità tra sistemi di protocollo indipendenti, per integrare il protocollo informatico con gli altri strumenti individuati per il rinnovamento della PA (quali la firma elettronica e la posta elettronica), per garantire l'attuazione dell'e-government. Tali regole, in particolare, individuano nel linguaggio XML la modalità di codifica delle informazioni scambiate e nel protocollo di posta elettronica SMTP e nel formato MIME la modalità di trasporto dei documenti e dei dati associati. Infine la delibera 51/2000 e la 42/2001 forniscono le regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni.

GLI ADEMPIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI

Il processo di riordino in atto nella PA evidenzia la necessità che amministrazioni centrali e locali perseguano il miglioramento delle capacità produttive per dare risposte adeguate ai bisogni della collettività. Le stesse esigenze richiedono, inoltre, di sostituire i criteri di verifica dell'azione amministrativa, basati tipicamente sul controllo di legittimità degli atti, con metodi che consentano di verifi-

care l'efficienza, l'efficacia, la qualità e il buon andamento della gestione. Questi obiettivi strategici impongono l'adozione di una cultura «manageriale» nella gestione dell'ente, oltre ad una revisione dei modelli organizzativi, informativi e comunicativi consolidati. Per il conseguimento di tali obiettivi è necessario che ci si doti di un sistema informativo in grado di consentire, rispetto alla organizzazione attuale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino/utente, assicurando, nel contempo, trasparenza nell'azione amministrativa. L'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione assurge pertanto a ruolo di leva strategica per l'attuazione dei nuovi modelli organizzativi e informativi. In tale disegno la gestione dei flussi documentali riveste un ruolo importante e per tale motivo il DPR 445/2000, fissa una data - 1 gennaio 2004 - entro la quale tutte le amministrazioni del decreto legislativo 165/2001 sono tenute alla gestione automatizzata del sistema di protocollo.

Pertanto le PA sono chiamate:

- ad individuare le Aree Organizzative Omogenee, ovvero gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti,
- a nominare il responsabile (dirigente o funzionario apicale) del servizio per la gestione informatica dei documenti,
- ad adottare e rendere pubblico il manuale di gestione, che descrive le modalità operative nella gestione e conservazione dei documenti,
- a definire un piano operativo per la realizzazione dei progetti. ▶

AZIONI DI SUPPORTO DEGLI UFFICI DI CUI SI AVVALE IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

Allo scopo di dare impulso alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico, e conseguentemente a progetti volti alla trasparenza dell'azione amministrativa, il Governo ha istituito nel dicembre 2001 presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie un Project Office [1] composto da esperti in materia per il coordinamento delle attività di dispiegamento del progetto nella PA centrale e locale. Inoltre, allo scopo di sensibilizzare le amministrazioni e per dare maggiore efficacia alle azioni del Project Office, è stata emanata una direttiva specifica, firmata dal Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, relativa alla tematica della trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione elettronica dei documenti.

Nella direttiva si indica alle amministrazioni un percorso consigliato per la realizzazione dei progetti di protocollo informatico in maniera tale da rispettare la data fissata all'inizio del 2004 per l'attuazione della normativa. In sintesi tale direttiva chiede di accelerare i processi organizzativi quali la definizione delle Aree Organizzative Omogenee, la nomina dei Responsabili delle suddette AOO, la predisposizione del manuale di gestione almeno relativamente all'iter dei documenti e alle modalità operative, per quanto riguarda la trasparenza amministrativa di istituire dei gruppi di lavoro per l'individuazione dei processi amministrativi, e a seguire la pianificazione delle attività per la realizzazione, che hanno caratteristiche tali, in termini di numerosità di interazioni e di interlocutori, da essere candidati ad essere automatizzati e ad istituire per essi un canale di comunicazione telematico (quale è ad esempio internet) per fornire un ulteriore servizio a cittadini e/o imprese. Tale direttiva ha, inoltre, istituito presso il Centro Tecnico della Presidenza del Consiglio dei Ministri un centro di competenza per il Progetto Protocollo informatico che, continuando le attività svolte fin qui dall'Aipa, svolgerà funzioni di indirizzo e coordinamento e promuoverà iniziative di affiancamento per garantire l'attuazione della presente direttiva, in particolare attraverso:

- le informazioni, le esperienze e i servizi messi a disposizione tramite il

sito web sulla gestione elettronica dei documenti <http://protocollo.gov.it> (alias <http://protocollo.aipa.it>);

- la collaborazione che sarà fornita dal centro di competenza, che può essere contattato al seguente indirizzo di posta elettronica: cc_protocollo@gov.it.

Il Project office ha la funzione di individuare le strategie di progetto e controllarne la coerenza con altre iniziative correlate fortemente nella realizzazione della gestione elettronica dei documenti nella PA. In particolare si fa riferimento alla realizzazione e gestione dell'indice delle pubbliche amministrazioni e del servizio di un sistema che garantisca mittente, destinatario e oggetto di trasmissione noto come sistema di posta elettronica certificata. Tali attività sono infatti propedeutiche al buon esito dell'intero impianto progettuale.

INDICE DELLE AMMINISTRAZIONI

Il già citato DPCM 31/10/00, recante le regole tecniche per il protocollo informatico nella PA, introduce una nuova disciplina per le modalità di registrazione e di trasmissione dei documenti informatici per via telematica. In particolare il decreto riguarda:

- gli obiettivi di adeguamento delle pubbliche amministrazioni, in particolare l'individuazione delle Aree Organizzative Omogenee (AOO) già previste dal DPR 445/00 con l'attivazione dei corrispondenti sistemi di protocollo informatico e delle caselle istituzionali di posta elettronica;
- le modalità tecniche di registrazione dei documenti informatici ed i requisiti di sicurezza dei sistemi di protocollo informatico;
- il formato e le modalità tecniche di trasmissione dei documenti informatici tra pubbliche amministrazioni. Il DPCM 31/10/2000 prevede inoltre l'istituzione, presso il Centro Tecnico, di un indice delle PA, accessibile per via telematica all'URL <http://indicepa.gov.it>. Nell'indice della PA sono pubblicate le strutture organizzative centrali e periferiche delle amministrazioni pubbliche, con l'elenco dei servizi offerti, le informazioni per il loro utilizzo, e gli indirizzi di posta elettronica certificata delle caselle istituzionali e uffici attivi presso ogni amministrazione. In estrema sintesi, le informazioni per cui è prevista la pubblicazione pres-

so l'indice delle amministrazioni pubbliche sono:

- l'elenco delle PA accreditate presso l'indice e quindi abilitate alla trasmissione di documenti informatici protocollati per via telematica;
- la denominazione, il codice identificativo e l'indirizzo postale di ciascuna amministrazione;
- l'elenco delle AOO di ciascuna pubblica amministrazione;
- la denominazione, il codice identificativo, l'indirizzo telematico della casella istituzionale di posta elettronica di ciascuna AOO;
- l'elenco degli uffici o unità organizzative utente di ciascuna AOO. Oltre a tali informazioni obbligatorie, l'indice delle PA può anche contenere altre informazioni utili a favorire la trasmissione telematica di documenti informatici protocollati:
- l'elenco di altri servizi telematici eventualmente disponibili presso una AOO, come ad esempio un sito web o un indice particolare che riporta l'elenco delle persone e dei ruoli;
- eventuali dati relativi alla sicurezza, come ad esempio i certificati X.509v3 per la connessione telematica sicura o l'autenticazione dei messaggi;
- un eventuale riferimento al manuale di gestione della AOO reperibile in forma di documento informatico.

SISTEMA DI POSTA CERTIFICATA

Il progetto per la realizzazione di servizi di posta certificata si propone di realizzare un servizio di posta elettronica in linea con la normativa vigente in tema di trasmissione documentale. La realizzazione di tale progetto consentirà alla PA centrale di avviare la gestione elettronica dei flussi documentali.

Il DPCM 31/10/2000 assegna al Centro Tecnico la realizzazione e la tenuta di un directory relativo agli indirizzi telematici degli uffici di protocollo e della struttura organizzativa delle PA.

Il DPR 445/2000 pone in equivalenza gli indirizzi telematici con quelli fisici. Infatti, il recapito telematico di un documento ad un indirizzo di posta elettronica, qualora quest'ultimo sia stato indicato dal destinatario, equivale a portare il documento stesso a conoscenza del destinatario, sottintendendo e dando per scontata la lettura del documento da parte di quest'ultimo.

Inoltre, ove è previsto dalla normati-

va che le notifiche possano avvenire a mezzo posta tradizionale, le stesse possono essere effettuate per via telematica, purché con modalità che assicurino l'avvenuta consegna.

Per posta certificata, pertanto, si intende un servizio che consente di inviare messaggi con eventuali allegati a uno o più destinatari con immediata notifica, sulla propria posta elettronica, della ricezione dei messaggi stessi da parte del destinatario. Il sistema di posta certificata appone alla notifica di ricezione la propria Firma elettronica e una marca temporale a conferma del giorno e ora in cui l'invio è avvenuto.

IL CENTRO DI COMPETENZA SUL PROGETTO TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E GESTIONE ELETTRONICA DEI DOCUMENTI

Il Centro di competenza costituisce il punto di riferimento per il progetto e svolge funzioni di indirizzo e coordinamento, promuovendo l'attuazione della direttiva emanata dal Ministro Lucio Stanca. Esso si occupa del dispiegamento del progetto nella PA, di effettuare azioni di sensibilizzazione e comunicazione, di svolgere un costante monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti, di fornire un supporto informativo e consulenziale alle amministrazioni anche attraverso il sito web sul protocollo informatico <http://protocollo.gov.it>, un attento monitoraggio sull'offerta di mercato disponibile, il supporto tecnico ai pareri su progetti di protocollo informatico delle amministrazioni.

e-procurement

Tra le attività del centro di competenza quella relativa al monitoraggio dell'offerta di mercato è finalizzata a fornire il necessario supporto tecnico alla Consip nell'ambito delle attività di e-procurement nel settore ICT.

Dall'analisi delle richieste di parere ricevute dalle amministrazioni in questi anni sui progetti di gestione elettronica dei documenti è emersa la grande rilevanza della voce di costo relativa all'acquisizione delle licenze d'uso sia di pacchetti applicativi sia di piattaforme tecnologiche che hanno costretto le amministrazioni ad effettuare acquisizioni onerose oppure a ripiegare su soluzioni meno costose ma anche qualitativamente meno efficaci.

Per rispondere a tali esigenze, l'Aipa e la Consip S.p.A. hanno attivato una stretta collaborazione che ha

portato alla definizione della stipula di convenzioni relativa all'acquisizione di licenze per la gestione elettronica dei documenti con un apposito listino per la PA attivato lo scorso 28 febbraio 2003.

A questo punto tale iniziativa prevederà l'ingresso in convenzione di diversi fornitori per cui il Centro di competenza fornirà il supporto necessario alla Consip per la verifica dei requisiti tecnici delle piattaforme di gestione elettronica dei documenti candidate a partecipare alla convenzione.

Uno strumento di valutazione del software: la check-list

Una delle azioni che il Centro di competenza sta portando avanti è la stesura di un documento che intende proporsi come uno strumento di riferimento sia per le amministrazioni che per i fornitori di software del settore per la verifica e la validazione della conformità alla normativa di un generico sistema di protocollo informatico.

L'approccio seguito nel documento, denominato check-list, prevede la descrizione dei requisiti sia funzionali sia di sistema in relazione ad uno scenario di riferimento avente lo scopo di rappresentare in termini generali ed astratti gli specifici sistemi informativi da realizzare e/o adattare in modo conforme con il quadro normativo vigente sulla materia. Particolare attenzione è stata pertanto posta su quei requisiti specifici che è possibile dedurre direttamente dal quadro normativo, che assumono carattere prescrittivo e definiscono criteri e modalità a cui le diverse soluzioni implementative devono necessariamente uniformarsi.

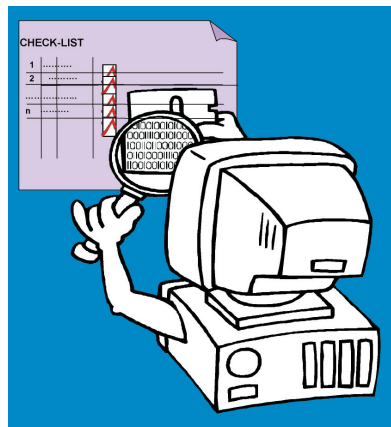
Dal contesto normativo è possibile definire:

- funzionalità minime,
- funzionalità aggiuntive,
- funzionalità interoperative.

Il sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali è collocato in relazione con:

1. sistemi di gestione documentale;
2. sistemi per l'archiviazione e la conservazione dei documenti;
3. sistemi di workflow per l'esecuzione automatica e il tracciamento dei flussi di lavoro (processi);
4. sistemi di posta elettronica e per la gestione della firma elettronica dei documenti.

La struttura del documento prevede la seguente classificazione:



- Gestione dei dati di profilazione: funzionalità che descrivono la capacità del sistema di trattare dati strutturati associati al documento o agli altri oggetti di riferimento del sistema (fascicoli, procedimenti, rubrica ecc.);
- Gestione documentale: funzionalità che descrivono la capacità del sistema di archiviare e reperire i "files" associati ai documenti elettronici (dematerializzazione dei documenti);
- Gestione del lavoro cooperativo: funzionalità che descrivono la capacità del sistema di distribuire e coordinare le attività su diversi soggetti (persone o ruoli) che collaborano per la esecuzione di processi incentrati sullo scambio ed il trattamento di documenti;
- Interoperabilità: integrazione con posta elettronica e firma elettronica, per una completa automazione dei flussi documentali.

Per ogni dimensione introdotta sono stati individuati i requisiti di tipo funzionale e tecnologico che ne definiscono le caratteristiche funzionali del sistema ai fini della loro aderenza al dettato normativo, l'aderenza dei sistemi alle modalità tecniche e agli standard previsti dalle regole tecniche. Sulla base dei requisiti così raccolti e organizzati viene costruita la check list di verifica e valutazione.



Guglielmo Longobardi
Responsabile AIPA per il Protocollo Informatico nella PA, fa parte del Centro di competenza del Centro tecnico

[1] Il Project Office è composto dal Prof. C. Batini, dall'Ing. U. Guelfi, dal Dott. L. Zoffoli, dal Prof. S. Tucci, dall'Ing. G. Longobardi.