

**Il protocollo informatico  
nelle Pubbliche Amministrazioni  
alla luce del DPR 428/98**

**del**

**Prof. Luciano Hinna**

**Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche**

**Facoltà di Economia e Commercio**

**Università di Roma**

**Tor Vergata**

**Premessa**

**L'evoluzione normativa del protocollo**

**Le valenze del protocollo informatico**

**La tipologia dei possibili interventi**

**Il processo di introduzione del protocollo informatico**

**Il ruolo dell'AIPA**

**Conclusioni**

## **Premessa**

Non si conosce ancora con precisione il numero degli Enti della Pubblica Amministrazione italiana, tuttavia è inevitabile che per effetto dell'E-Government prima o poi tutte le Pubbliche Amministrazioni colloquieranno tra di loro, con le imprese e con i cittadini su supporto informatico.

Il problema sia in termini tecnici che politici risiede proprio in quel "poi". Quanto tempo bisognerà aspettare e perché?

Nella favola della Storia Infinita due erano le porte dei sogni: quella di corno dei sogni ingannevoli e quella d'avorio dei sogni veri. Nella storia infinita del rinnovamento della nostra Pubblica Amministrazione le porte sono sempre due, ma sono della speranza più che dei sogni: la porta di entrata e la porta di uscita del flusso di informazioni che entra ed esce nel "grande palazzo fatato", qualcuno direbbe "stregato", dove lavorano più di tre milioni di persone.

E' in quelle due grandi porte che si colloca il protocollo informatico, uno snodo che allo stesso tempo è organizzativo e culturale, oltre che ovviamente tecnico. Questo è il senso del DPR 428 del 1998 che ha modificato dopo cento anni una norma storica che ha tenuto nel tempo senza sfigurare nel nostro quadro normativo.

La norma, quindi, viene sostituita non perché superata nella sua impostazione, ma solo per sfruttare a pieno le possibilità che la tecnologia informatica oggi offre. La norma sul protocollo informatico di quasi due anni fa è l'ennesimo segno del cambiamento in atto, un cambiamento divenuto prorompente, ma che fa ancora i conti con gli atteggiamenti di coloro che di tale cambiamento dovrebbero essere gli attori ed i protagonisti e che invece vivendolo negativamente finiscono per essere l'elemento di freno principale.

Anche il protocollo informatico non sfugge a tale preoccupante situazione. Nonostante la norma risalga come detto a quasi due anni fa, la realtà a tale riguardo presenta uno scenario molto vario: poche sono, infatti, le amministrazioni che sono oggi avanzate nel processo di implementazione del progetto protocollo informatico e che hanno cominciato a registrare risultati

positivi, molte sono invece quelle che si trovano nel mezzo di un processo di cambiamento magari sottovalutato all'inizio e moltissime (intorno al 50%) sono infine quelle che non si sono ancora attivate in nessuna maniera, contravvenendo alle disposizioni di legge.

Le ragioni di tale situazione sono diverse, ma la principale, come accade sempre nei processi di innovazione, è rappresentata dalla resistenza al cambiamento insita nel personale dell'amministrazione. E' la solita situazione: prima non si poteva cambiare nulla perché servivano le norme e senza norme nella P.A. non si cambia nulla. Oggi che le norme ci sono e sono anche incalzanti ed il quadro giuridico offre tutti gli strumenti e le leve necessarie al cambiamento, manca la mentalità e quella non si ottiene con una norma, né si può comprare al mercato della consulenza direzionale, ma va creata giorno dopo giorno con la formazione, con la sensibilizzazione del personale ed utilizzando, naturalmente, più i sistemi premianti che non quelli punitivi.

La resistenza deve essere gestita, altrimenti si rischia di perdere in efficienza ed efficacia, ed il protocollo informatico, in questo senso, assume la veste di progetto multiscenario avente moltissime valenze.

Esso, a differenza di quello che si potrebbe pensare per la presenza dell'attributo "informatico", non rappresenta un progetto "degli informatici", ma al contrario necessita di competenze diversificate e trasversali che coinvolgano anche "altri" ed ulteriori aspetti dell'amministrazione: formazione, logistica, sicurezza, archivi, comunicazione, qualità, controllo della gestione, organizzazione e naturalmente informatica.

In questa nota si vuole, dopo un breve cenno storico, sottolineare la necessità dell'approccio interdisciplinare al problema, ovvero le valenze che il protocollo informatico assume nel processo di rinnovamento della P.A., evidenziando tra l'altro il ruolo che l'AIPA è chiamata a svolgere in questo particolare progetto.

## L'evoluzione normativa del protocollo

La storia della gestione del protocollo dei documenti amministrativi nasce all'inizio del secolo con il Regio Decreto n° 35 del 25 gennaio 1900, anche se esistevano due riferimenti precedenti del 1850 e del 1875, attraversa un lungo periodo di letargo durato quasi cento anni, per poi risvegliarsi alla fine degli anni novanta, nell'ambito della stagione delle grandi trasformazioni che tra l'altro riconosce all'informatica e all'evoluzione tecnologica un ruolo di protagoniste indiscusse del cambiamento.

Se si potesse mettere in un tracciato, in una sorta di elettrocardiogramma normativo, quello del protocollo potrebbe essere rappresentato dalla *Fig. 1*.

**FIGURA 1**

### L'elettrocardiogramma normativo del protocollo



Il Regio Decreto ha disciplinato l'attività di protocollazione delle amministrazioni per tutto il corso dell'ultimo secolo, svolgendo per molti anni correttamente i compiti di regolazione da esso individuati.

Il mutamento dell'ambiente di riferimento, causato dalla progressiva e sempre più veloce evoluzione tecnologica che a sua volta ha comportato un aumento delle informazioni scambiate tra le diverse amministrazioni, nonché tra le amministrazioni ed i cittadini, ha reso sempre più inefficiente ed obsoleto non lo spirito del protocollo, ma il processo sottostante ovvero la gestione documentale ispirata dal decreto.

Come sempre, quando la norma non è allineata a quelle che sono le esigenze reali delle singole amministrazioni, vengono a crearsi delle distorsioni organizzative e così è avvenuto anche per il protocollo: da strumento "razionale" di identificazione della pratica e del flusso per garantire la trasparenza del processo e dell'azione amministrativa, si è trasformato pian piano in uno strumento burocratico. La crescita del flusso unita ad una scarsa selezione e scelta della documentazione da protocollare ha ridotto la procedura quasi ad un "rito burocratico", non più capace di assolvere il ruolo per il quale era stato pensato e creato.

I tempi di risposta e la qualità della risposta della "funzione protocollo" sono diventati nel tempo inaccettabili, poi inutili ed infine un vero e proprio peso burocratico.

Era scontato quindi che nella stagione delle grandi riforme amministrative, a partire dalla prima metà degli anni novanta, il tema protocollo dopo un lungo periodo di inattività legislativa venisse ad occupare un ruolo importante nell'agenda del processo di trasformazione della P.A italiana. Con il DPR 428/98 si è cercato di far fronte alle nuove aspettative sia da parte delle singole amministrazioni, sia da parte del cittadino-utente, cercando di utilizzare la risorsa informatica e le soluzioni tecnologiche di cui oggi si riesce a disporre a costi relativamente contenuti se si raffrontano ai benefici ottenibili.

La norma sul protocollo informatico è una norma "annunciata", nel senso che è stata preceduta da altre norme sia primarie, sia tecniche, destinate, le prime (legge 241/90, Legge Delega al Governo n° 59 /97), a dare avvio a quello che conosciamo come il processo di trasformazione generale della

Pubblica Amministrazione, nell'ambito del quale rileva la validità giuridica del protocollo informatico, le seconde (DPR 513/97 sulla firma digitale, delibera Aipa 24/98), attraverso regole appunto tecniche, per consentire l'implementazione effettiva di quanto individuato dalla norma a livello primario.

E' solo con il DPR 428 del 1998 "recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche", che viene espressamente abrogata la vecchia norma del 1900. Esso apporta importanti innovazioni riconoscendo il ruolo dei sistemi informativi automatizzati, e allo stesso tempo garantendo la necessaria flessibilità attraverso la legge delega per la definizione delle regole e dei criteri più specifici, necessari per far fronte alle necessità più strettamente tecniche.

Il DPR 428/98 elimina la frammentazione dei sistemi di protocollo portando alla creazione di un sistema unico di gestione documentale che oggi i sistemi informatici rendono possibile, di cui il protocollo costituisce una parte importante. Con la stessa norma si prevedono diversi livelli di implementazione e si lascia piena libertà alle singole amministrazioni di procedere come meglio ritengono opportuno. Libertà che per la verità qualche amministrazione ha interpretato come libertà di non fare nulla.

L'unicità del sistema favorisce le singole amministrazioni, perché rende possibile un momento di rivisitazione delle procedure ed una riconsiderazione dei ruoli delle persone che si sono da sempre occupate del protocollo, e più in generale dell'archiviazione dei dati.

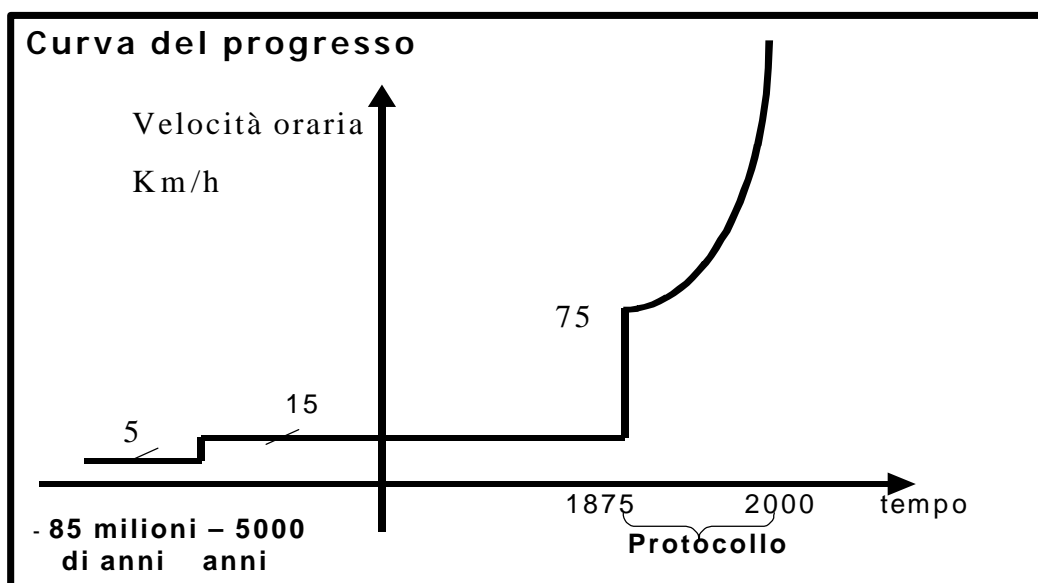
La Direttiva del Presidente del Consiglio (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999 "Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni") dà poi ulteriore rilievo al ruolo dell'informatica e dell'innovazione tecnologica, come fattori di sviluppo per ogni amministrazione, nonché come momenti di coordinamento sia amministrativo che tecnico.

Da tutto quanto sinora detto emerge chiaramente che dopo un lunghissimo periodo di stasi l'introduzione di nuova materia legislativa ha reso

disponibili molti, se non tutti, gli strumenti necessari per attuare il cambiamento.

Per rendersi conto a livello prettamente “culturale “ della necessità della introduzione di un sistema di protocollo informatizzato è sufficiente osservare nella Fig 2 la cosiddetta “curva del progresso”.

**FIGURA 2**



Essa mette in relazione nel tempo la velocità oraria raggiunta dall'uomo nella sua evoluzione tecnologica e sociale con l'evoluzione del protocollo nella P.A.: da quando 80 milioni di anni fa l'uomo si è alzato in piedi ed ha liberato le braccia e la mani per fare qualche cosa di altro (gli studiosi dicono che è lì il passaggio fondamentale dalla specie animale a quella umana) ha mantenuto immutato il rapporto di cinque km all'ora, poi per comodità, diciamo intorno al 5000 A.C., la velocità è salita a 15-20 km all'ora grazie al dominio dell'uomo sul cavallo; poi la velocità oraria è rimasta sostanzialmente uguale fino al 1875, anno in cui fa l'apparizione del treno non in via sperimentale (la Napoli-Pozzuoli è di una quarantina di anni prima) e l'uomo domina la macchina. In quello stesso anno nasceva il protocollo nel nostro ordinamento normativo e la velocità incredibile che si poteva raggiungere era di 75 km orari. Da quel mitico

1875 la curva del progresso ha registrato un'impennata: oggi siamo a velocità di crociera di due-tre volte la velocità del suono, senza pensare ai viaggi interplanetari. Nello stesso arco di tempo, però, mentre il mondo cambiava il protocollo rimaneva fermo, in letargo appunto, rimaneva il registro, la solita penna, il solito numero, il solito codice, la solita archiviazione. Con il DPR 428 del 1998 si tenta di riallacciare il rapporto tra P.A. e tecnologia, esigenze e strumenti disponibili.

### **Le valenze del protocollo informatico**

La parola protocollo, ci dicono gli storici, ha origine egiziana ed identificava il "nastrino" che veniva annodato intorno al papiro sul quale si sintetizzava il contenuto dello stesso per evitare di rovinare il documento originale srotolandolo ogni volta per comprenderne il contenuto. Quel nastrino, oggi diremmo, è un "codice" che permette di risalire al contenuto del "documento", magari al luogo dove è stato archiviato, alle persone interessate e si è certi che se gli antichi avessero potuto lo avrebbero informatizzato. Nella sostanza quindi nulla di nuovo sotto il sole, oggi disponiamo di tecnologie informatiche ed è abbastanza normale che il protocollo venga informatizzato, non c'è nulla da recriminare sui potenziali ritardi: oggi disponiamo della tecnologia ed oggi informatizziamo; prima non era possibile.

Tuttavia, è proprio dalla parola "informatico" che sorge il problema: essa evoca il futuro, l'evoluzione prossima ventura nell'immaginario collettivo della P.A., mentre invece stiamo parlando del presente, della attuale situazione, e ciò non può che evidenziare contraddizioni stridenti.

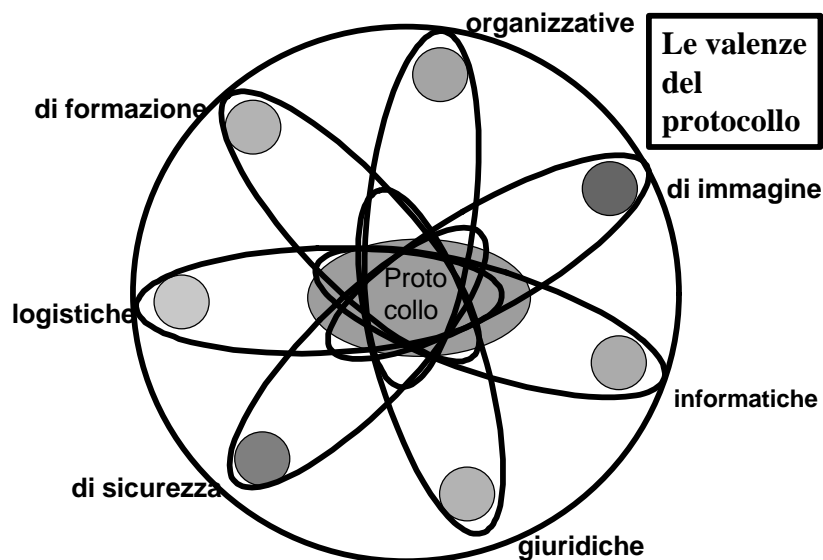
L'attributo "informatico" potrebbe far pensare ad uno strumento avente unicamente valenze informatiche, che si avvale perciò solo di competenze di tipo tecnico-informatico. Così non è. Prima di tutto, come già accennato, il protocollo rappresenta solo una parte di un unico processo di gestione documentale e di conseguenza le valenze dello stesso devono essere considerate

alla luce delle caratteristiche dell'intero sistema; secondo poi, l'informatizzazione del sistema deve essere vista, proprio perché si parla di sistema, come un momento per portare ad un miglioramento complessivo dei procedimenti amministrativi, come uno strumento capace di portare risultati attesi positivi, solo se congiunto ad altri ed ulteriori strumenti di portata più ampia.

Il protocollo informatico non può e non deve essere l'informatizzazione della carta esistente e delle informazioni che non servono, ma l'occasione per cogliere le  $n$  possibilità da cavalcare in termini organizzativi e culturali.

Osservando la Fig 3 si osserva come il protocollo si posiziona, rispetto alle diverse valenze che assume, in maniera "baricentrica", ovvero equidistante da tutte le valenze.

**FIGURA 3**



Se è troppo orientato a soddisfare le esigenze informatiche o quelle organizzative o quelle culturali, rischia di essere condizionato e perdere la sua caratteristica di transversalità ed interdisciplinarietà. La storia di progetti di

protocollo informatico che è possibile oggi registrare mette in luce come le cause più ricorrenti di fallimento siano proprio il “monopolio culturale” con il quale è stato realizzato: solo archivisti, solo informatici, solo organizzativi etc.

Il protocollo informatico riveste, quindi, non una sola valenza, ma diverse valenze. Certamente una valenza di immagine e comunicazione in quanto, inserendosi nel delicato rapporto tra P.A. ed utente/cliente, esso finisce per essere una leva di comunicazione potente, un “portale” di accesso destinato a cambiare la qualità del rapporto tra le singole P.A. e tra queste ed il mondo delle imprese e la realtà dei cittadini.

Non è un caso che molte delle amministrazioni che avevano già adottato un protocollo informatico prima che venisse introdotto il DPR 284/98 erano quelle a contatto diretto con gli utenti, come gli enti locali e le aziende sanitarie, attente al giudizio dei loro utenti soprattutto se questi sono chiamati a votare i loro amministratori. Sotto questo aspetto, quindi il progetto protocollo informatico ha una valenza di marketing e di qualità allo stesso tempo.

Un'altra valenza che riveste è certamente quella giuridica, in quanto il protocollo è comunque “un processo di certificazione”, un qualche cosa che finisce per avere valore probatorio, data certa, e qui serve uno scatto in avanti: non tutte le comunicazioni sono comunicazioni cifrate della Nato come nelle Forze Armate. La tendenza, infatti, è quella di protocollare tutto, dalle offerte di gare di appalto agli auguri di Natale e quindi si rende necessario proprio dal punto di vista giuridico valutare attentamente ciò che è giusto e necessario “protocollare” da quello che può entrare semplicemente in un flusso documentale, come avviene con la corrispondenza e nel flusso di documenti di migliaia e migliaia di imprese in tutto il mondo.

Anche le valenze logistiche non sono trascurabili soprattutto se legate ai processi di archiviazione. Qui l'esperienza degli archivisti è preziosa: molti dei progetti innovativi in materia di protocollo informatico, infatti, hanno visto un coinvolgimento forte di questa categoria di professional all'interno delle P.A. ed in particolare di quelli coinvolti nel settore dei beni culturali, abituati da sempre ad archiviare non per immagazzinare ma per rendere disponibili i documenti

alle generazioni future. Dove collocare fisicamente l'ufficio protocollo, dove collocare l'archivio, quale struttura dare allo stesso, le regole di archiviazione, che cosa archiviare e che cosa no, con quale possibilità di accesso, con quali livelli di sicurezza sono tutte domande alle quali è necessario dare una risposta e sottolineano ancora una volta come le valenze non siano solo informatiche.

Un'altra valenza forte del progetto protocollo informatico è la valenza di formazione: modificare dopo cento anni un comportamento ispirato a "abbiamo fatto sempre così" fortemente radicato nella cultura di generazioni e generazioni di impiegati e funzionari della P.A. richiede necessariamente grandi investimenti in formazione, in funzione anche del livello di conoscenze informatiche presenti in determinate strutture.

L'elenco delle valenze potrebbe continuare ancora, ma ciò che si vuole evidenziare è come anche i soggetti da coinvolgere in un progetto di protocollo informatico sono diversi e di discipline diverse.

L'errore più ricorrente, infatti, è quello di assegnare il progetto protocollo informatico al responsabile del sistema informativo, al responsabile dei sistemi che interfaccia con l'AIPA; mancando la funzione organizzazione nella maggior parte delle P.A. si sposta subito l'attenzione, il baricentro del progetto, e si pongono così serie ipoteche sulle possibilità di successo del progetto stesso. Lo strumento informatico è ovviamente importante, ma arriva alla fine, e non all'inizio, e non deve condizionare, fatte rare eccezioni, il progetto nella sua impostazione.

E' in tal senso che il protocollo diventa l'occasione per ripensare l'intero sistema di gestione documentale in un'ottica di efficienza intesa in senso globale, ed è proprio in quest'ottica che la valenza informatica diventa, insieme a quella organizzativa, di immagine, giuridica, di sicurezza, logistica e di formazione, una delle valenze, ma certamente non l'unica.

Appare evidente, quindi, come il protocollo informatico racchiuda in sé valenze organizzative forti. L'introduzione di sistemi informatici nuovi non può prescindere da una rivisitazione delle variabili organizzative. Ciò che può differenziare un intervento dall'altro, lo vedremo più specificamente nel

paragrafo successivo, è la sua profondità di intervento, dato che il DPR 428/98 introduce la possibilità di scelta da un range molto ampio che va dal “Nucleo Minimo” al “Business Process Reengineering”.

La valenza organizzativa del progetto protocollo viene ad essere legata, in sintesi, da una parte alla scelta dell'amministrazione nell'ambito discrezionale previsto dalla norma, dall'altra alla specificità delle singole amministrazioni, specificità che le rendono realtà diverse l'una dall'altra - si pensi solo alle variabili legate alla dimensione, alla struttura organizzativa, alla cultura informatica presente all'interno della struttura, fattori questi ultimi che determinano, insieme alla scelta della tipologia di intervento, il grado di complessità dell'implementazione del progetto.

La valenza più importante, comunque, rimane quella strategica in quanto, come vedremo, il DPR 428/98 prevede la possibilità di scelta da parte delle amministrazioni in merito al livello applicativo del progetto e di tali scelte, o meglio dei risultati, l'amministrazione dovrà ovviamente rendere conto alle altre pubbliche amministrazioni nel momento di contatto con esse ed agli enti delegati al controllo, sia sotto il profilo delle risorse impiegate che delle scelte tecniche adottate.

### **La tipologia dei possibili interventi**

Il progetto protocollo informatico può essere approcciato in maniera diversa, come si è già avuto modo di sottolineare, e prevede una gamma di alternative tecniche diverse, ciascuna delle quali presenta vantaggi e svantaggi.

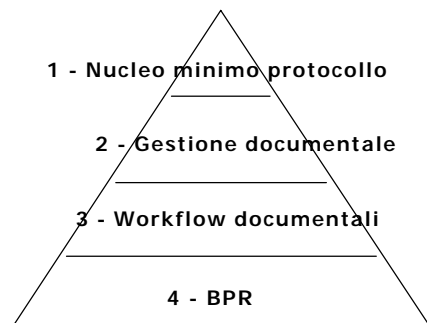
Si tratta di individuare, come mostrato nella *Fig. 4*, il “livello realizzativo” corrispondente alle funzionalità che la stessa amministrazione vuole realizzare. Si individuano, dunque, quattro livelli di realizzazione del protocollo informatico e di conseguenza quattro possibili tipologie di intervento:

- nucleo minimo di protocollo;

- gestione documentale;
- workflow documentali;
- Business Process Reengineering.

## FIGURA 4

### Progetto protocollo: possibile ambito di intervento



2

Nel nucleo minimo di protocollo rientrano tutti i “progetti protocollo” che tendono a soddisfare le funzionalità minime richieste dall’art. 7 del DPR 428/98. In esso viene ad essere prevista:

- la tenuta di un archivio informatico che registri tutte le informazioni riguardanti un documento;
- la segnatura sul documento delle informazioni riguardanti lo stesso (numero, data, aree organizzative omogenee);
- una classificazione d’archivio che permetta una corretta organizzazione dei documenti.

Limitarsi a questo primo livello di realizzazione significa circoscrivere l’obiettivo dell’intervento alla certificazione dei documenti, coinvolgere nel processo di informatizzazione solamente l’Ufficio Protocollo, consentire l’accesso in via informatica alle informazioni relative ai documenti, ma non ai documenti stessi e, quindi, perdere una grande occasione dal punto di vista organizzativo.

Il principale vantaggio che presenta è legato alle risorse necessarie; esse, infatti, sia in termini di tempo che sotto il profilo dei costi sono molto contenute. Lo svantaggio consiste invece nel fatto che si perde l’occasione per avviare un progetto di riorganizzazione profonda. E’ ovviamente un primo

passo, l'importante che non rimanga l'unico anche se questo è consentito dalla norma.

La seconda tipologia di intervento, la gestione documentale, prevede, a differenza del precedente, la dematerializzazione dei documenti cartacei e quindi la disponibilità degli stessi a livello informatico. Essa comporta:

- ❑ la scannerizzazione dei documenti cartacei;
- ❑ l'assegnazione per via telematica al destinatario;
- ❑ la classificazione dei documenti;
- ❑ la fascicolazione dei documenti.

Procedere a questo livello di realizzazione significa, in sintesi, privilegiare l'obiettivo della creazione del patrimonio informativo, prendere in considerazione tutti i documenti e non solamente quelli protocollati, coinvolgere più uffici nel progetto di informatizzazione, disporre di una classificazione che consenta l'accesso in via informatica direttamente ai documenti.

La gestione documentale permette quindi di procedere ad un intervento organizzativo che incide sulla struttura organizzativa dell'amministrazione.

Nella terza categoria di intervento, i workflow documentali, si vogliono ricomprendere quelle attività di razionalizzazione e conseguente informatizzazione mediante workflow dei processi documentali di una amministrazione, escludendo quelli primari.

Essa prevede una o più delle seguenti attività:

- ❑ informatizzazione dei processi relativi ai flussi documentali in entrata;
- ❑ informatizzazione dei processi relativi ai flussi documentali in uscita;
- ❑ informatizzazione dei processi relativi ai flussi documentali interni;
- ❑ integrazione con gli eventuali workflow relativi ai processi primari.

Procedere a questo livello di realizzazione significa privilegiare l'obiettivo della razionalizzazione ed informatizzazione dei flussi documentali; prendere in considerazione tutti i documenti, anche quelli relativi agli iter di processo; coinvolgere nel processo di informatizzazione tutti gli uffici; disporre di una classificazione che consenta l'accesso in via informatica agli iter di processo.

L'ultima tipologia d'intervento, infine, il Business Process Reengineering, è quella che prevede la reingegnerizzazione dei processi dell'ente al fine di una loro successiva informatizzazione. Vengono gestiti mediante sistemi integrati di workflow, in particolare, tutti quei processi che possiedono i cosiddetti requisiti di convenienza individuati nel documento GEDOC2, ovvero la complessità, la ripetitività e la stabilità dell'iter.

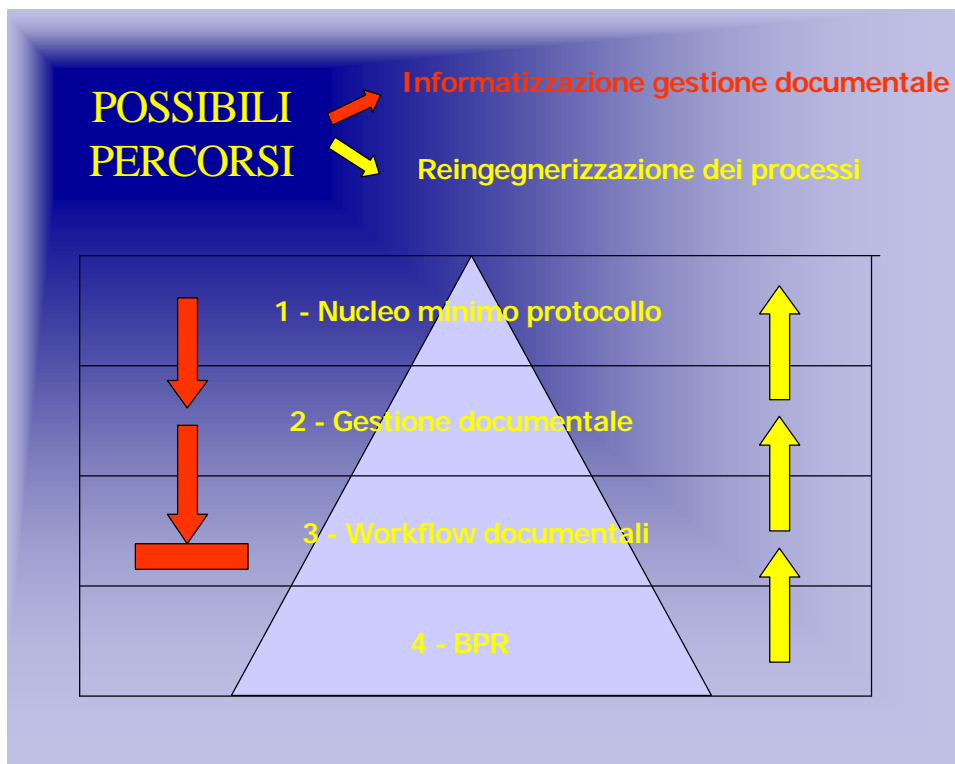
La reingegnerizzazione dei processi nelle Pubbliche Amministrazioni italiane sembra essere diventato un progetto di grande moda: si passa dalla reingegnerizzazione per redistribuire le risorse all'interno delle strutture organizzative, fino alla reingegnerizzazione per il controllo di gestione, per la qualità - intesa come tempi di risposta - o per la definizione di un nuovo sistema informativo. Ora la reingegnerizzazione serve ovviamente anche per il protocollo informatico, così potrebbe essere colta l'occasione sia per dare alla reingegnerizzazione una valenza più ampia rispetto al solo protocollo sia per utilizzare la reingegnerizzazione dei processi, nata per altre esigenze gestionali, anche per il protocollo informatico.

Certo è che se una Pubblica Amministrazione vuole intraprendere la via dell'innovazione il passaggio per la reingegnerizzazione dei processi è quasi obbligato, l'importante è non ripetere il passaggio due volte.

E' importante evidenziare (*Fig. 5*) che se si decide di approcciare il protocollo informatico partendo dal Business Process Reengineering è possibile risalire tutta la scala fino ad arrivare al nucleo minimo che in questo caso, però, poggia su una struttura ed uno studio di tutto rispetto; se invece si intende partire dal nucleo minimo ed informatizzare la gestione documentale è bene sapere fin dall'inizio che non ci si potrà spingere oltre i Workflow documentali,

con tutto ciò che comporta in termini di tempi, complessità, e naturalmente, costi.

**FIGURA 5**

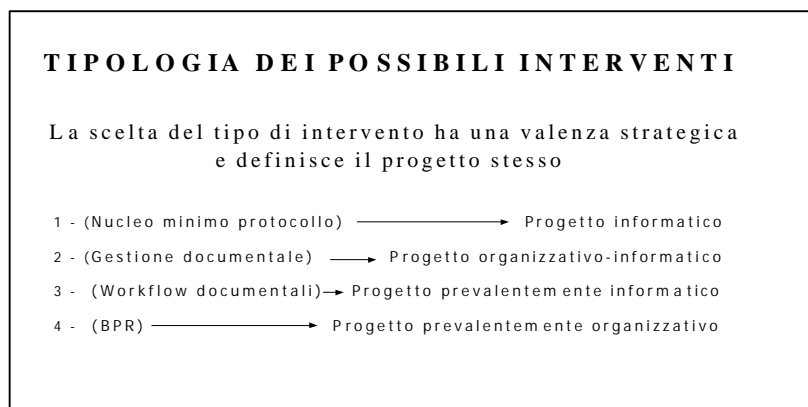


Da tutto ciò si desume come il decidere se partire dal nucleo minimo o dalla reingegnerizzazione dei processi rappresenti una scelta che deve essere pianificata preventivamente perché investe moltissimi aspetti dell'organizzazione, attivando talune variabili organizzative che tra l'altro l'AIPA ha classificato ed analizzato in uno studio a disposizione di tutte le Amministrazioni che sono interessate a valutarle preventivamente.

La scelta del tipo di intervento, infatti, come accennato, non solo ha pesanti ricadute in termini di complessità, di costi, di formazione, di ruoli coinvolti, che ovviamente risultano crescenti man mano che si va dal livello del nucleo minimo al Business Process Reengineering, ma, come si è già avuto

modo di sottolineare, riveste una specifica valenza strategica nel momento in cui definisce e si qualifica il progetto stesso (si veda la *Fig. 6*).

**FIGURA 6**



### **Il processo di introduzione del protocollo informatico**

I compiti dell'AIPA sono stabiliti dalla legge; tuttavia, nel caso specifico del protocollo informatico, l'AIPA ha messo a disposizione una serie di strumenti per consentire di velocizzare il più possibile il processo di adozione da parte delle P.A che ricadono sotto la sua autorità.

Il primo strumento, che può sembrare il più semplice, è quello di “censire” le poco più di cinquanta amministrazioni che rientrano nella sfera di competenza dell'AIPA per vedere a quale stato di evoluzione è il progetto e, nel contempo, censire le amministrazioni più attive dalle retroguardie organizzative; l'AIPA ha poi messo a disposizione delle varie amministrazioni sia risorse finanziarie che competenze specialistiche, nonché il necessario supporto di informazioni attraverso l'utilizzo di un sito dedicato che ha lo scopo di mettere in collegamento le varie amministrazioni sia per scambiarsi esperienze ed informazioni sia per evidenziare potenziali problemi e criticità nelle varie fasi del progetto. In più occasioni, in seminari di formazioni ed in

video conferenze lanciate su tutto il territorio nazionale, sono state sottolineate le “regole d’oro” del protocollo informatico e “gli errori da evitare”.

Il contributo più interessante tuttavia è offerto dalla predisposizione da parte dell’AIPA di una apposita metodologia per l’introduzione ed il monitoraggio del progetto: una serie di fasi in cui si scompone il progetto, una sorta di “spartito in bianco” nel quale ciascuna amministrazione può scrivere il “suo” progetto con i suoi tempi ed i risultati attesi.

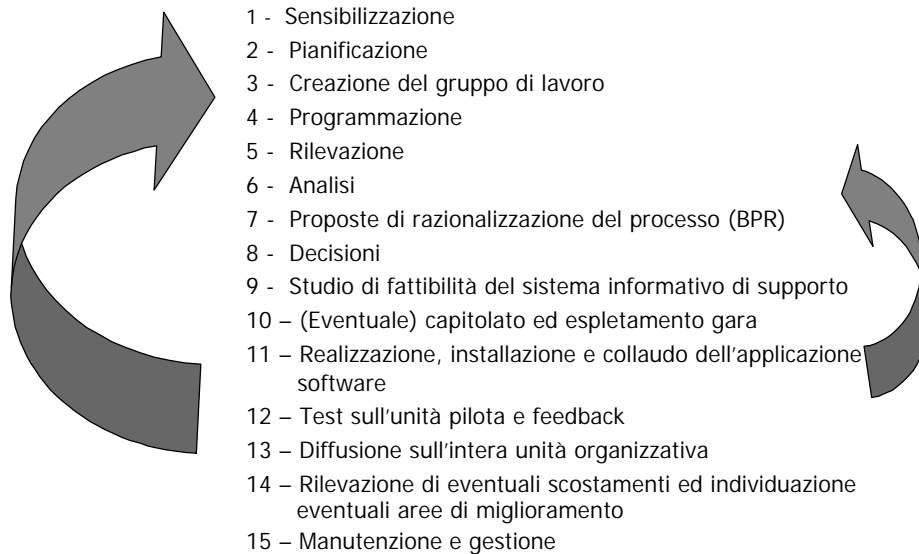
Le fasi di attuazione del progetto protocollo informatico non sono differenti nella sostanza dalle fasi di un qualsiasi progetto e non rappresentano altro che i passi che ciascuna amministrazione dovrebbe percorrere nel momento in cui decide di avviare il progetto.

Se da una parte è assai difficile prevedere un tracciato unico in considerazione sia della scelta della tipologia del progetto, sia delle peculiarità di ciascuna amministrazione, dall’altra è necessario individuare un percorso ideale e convenzionale cui far riferimento per identificare lo stadio di evoluzione della singola amministrazione, e permettere un confronto tra diverse organizzazioni o tra amministrazioni allo stesso stadio di evoluzione.

Possono così essere evidenziate, come mostrato nella *Fig. 7*, quindici fasi che si accorperanno da un punto di vista logico-operativo in quattro macrofasi.

**FIGURA 7**

### Informatizzazione del protocollo: fasi del progetto



La prima macrofase è rappresentata dalla “preparazione al progetto” e nella figura sopra rappresentata comincia con la fase di sensibilizzazione per finire con quella di programmazione. Essa si attiva nel momento in cui l'amministrazione dimostra un certo grado di apertura nei confronti del progetto; verranno quindi in questa fase previsti degli interventi di acculturamento, rappresentando una fase di start-up nella quale viene ad essere posizionato il progetto al Vertice dell'amministrazione, creato il gruppo di lavoro, definito il per il progetto, i risultati attesi, nonché gli obiettivi dello stesso.

La seconda macrofase è rappresentata dalla “riprogettazione dei processi”, ed include la rilevazione, l'analisi organizzativa e le proposte di razionalizzazione, per concludersi con l'approvazione da parte del Vertice dell'amministrazione dell'architettura proposta.

La terza macrofase è rappresentata dalla “realizzazione del progetto informatico”. Essa parte dallo studio di fattibilità del sistema informativo a supporto della razionalizzazione organizzativa; comprende l'eventuale

capitolato e gara, e termina con la realizzazione, l'installazione ed il collaudo dell'applicazione software individuata.

L'ultima macrofase è rappresentata dalla "verifica dei risultati". Essa inizia con il test sull'eventuale unità pilota, si sviluppa con la diffusione del progetto sull'intera struttura organizzativa e prevede in conclusione l'implementazione di un sistema di monitoraggio sull'andamento del progetto, al fine di rilevare e correggere gli eventuali scostamenti, nonché cogliere nuove esigenze ed opportunità da gestire.

Nella realtà operativa potrebbero verificarsi dei casi in cui una o più amministrazioni non rientrano in nessuna delle macrofasi sopra descritte, perché non sono ancora state sensibilizzate dal progetto.

Potremmo quindi supporre che esista a monte delle quattro macrofasi un'altra fase che, pur non facendo parte del progetto Protocollo, in quanto il progetto stesso ancora non è stato avviato, si potrebbe definire come una fase essenzialmente di "Coinvolgimento", riguardante l'AIPA, nel momento in cui essa si attiva per interessare, sensibilizzare, coinvolgere quelle Pubbliche Amministrazioni che nel panorama del protocollo brillano per la loro assenza.

## **Il ruolo dell'AIPA**

La complessità del progetto implica una forte riconsiderazione del ruolo dell'AIPA che non può fermarsi a quello di promotore dell'iniziativa legislativa, ma deve evolvere e trasformarsi in quello di "accompagnatore" della singola Amministrazione nell'attuazione di quanto richiesto formalmente dalla norma.

Accanto ad un ruolo caratterizzato tipicamente da competenze e monitoraggio, diventa particolarmente importante evidenziare anche quello strategico di autorità centrale, intesa come punto di riferimento di tutte le Pubbliche Amministrazioni, che consente, allo stesso tempo, di minimizzare il rischio di vedere progetti e modelli di protocollo informatico che non siano in linea con il quadro normativo e regolamentare.

L'AIPA deve dunque porsi il duplice obiettivo di monitorare da un lato lo stato di avanzamento delle Pubbliche Amministrazioni che attuano le differenti tipologie di progetto e, dall'altro, di "concorrere" attivamente, con il dovuto distacco che è richiesto ad una Autorità, all'effettiva realizzazione del protocollo informatico presso tutte le Pubbliche Amministrazioni.

In tale contesto l'Autorità per l'Informatica assume un ruolo fondamentale, perché essa oltre ad essere stata l'ente promotore della modifica del quadro normativo di riferimento si è fatta carico di assistere le amministrazioni nell'attuazione del DPR 428/98 con strumenti ed azioni quali:

- erogazione di finanziamenti per i progetti in base alla L.400/96 (Fondi progetto Rete Unitari Pubblica Amministrazione);
- sensibilizzazione delle amministrazioni sulla valenza organizzativa prima che tecnica della informatizzazione dei sistemi di gestione documentale;
- partecipazione tecnica esterna ai progetti delle amministrazioni più recettive (o più avanzate dal punto di vista tecnologico);
- sperimentazione delle tecnologie innovative sul sistema di gestione documentale interno;
- stesura dei documenti di indirizzo Gedoc e Gedoc2;
- istituzione di gruppi di lavoro inter-amministrazioni per lo scambio delle informazioni automatizzate con l'utilizzo di formati standard.

Attraverso tali attività l'AIPA coglie l'occasione per monitorare tutte le Pubbliche Amministrazioni utilizzando strumenti operativi utili per un controllo costante, senza però dover entrare nel merito della gestione diretta del progetto che viene ad essere rimessa alle singole Amministrazioni. Allo stesso tempo l'AIPA tenta di favorire il coagulo delle esperienze e l'incontro/confronto tra le Pubbliche Amministrazioni, offrendosi come "facilitatore" e punto di incontro per esperienze e problematiche.

Il ruolo sinora descritto consentirà all'AIPA di realizzare un utile strumento per la definizione dei propri piani di assistenza e formazione nei

confronti delle Pubbliche Amministrazioni. Detenere un “cruscotto” di controllo sullo stato di avanzamento del progetto permetterà, infatti, da un lato, di pianificare il proprio impegno nell’ambito dell’attività di promozione ed assistenza e, dall’altra, nell’ambito più specifico della formazione, di modulare la propria offerta formativa a seconda delle reali necessità degli utenti, individuando con precisione i tempi, gli interlocutori e le relative esigenze.

## **Conclusioni**

Da tutto quanto fino a qui accennato appare quanto mai evidente l’importanza che l’implementazione del protocollo informatico riveste per la singola amministrazione soprattutto in considerazione delle valenze organizzative, di immagine e strategiche che il progetto assume.

Può risultare difficile da credere, ma il protocollo informatico può realmente essere il “grande progetto” innovativo della Pubblica Amministrazione italiana; un progetto dal nome vecchio, forse consumato –si è provato più volte a cambiarne il nome-, ma di portata nuova, con effetti facilmente percepibili sia dall’esterno del palazzo, dai cittadini e dalle imprese, sia all’interno del palazzo, dal Dirigente generale all’ultimo usciere.

Lo sforzo normativo con tutta la sua strumentazione di norme, regolamenti e supporti anche finanziari si è concluso. Ora la palla va giocata sul fronte delle singole amministrazioni: sono stati messi a disposizione uomini, risorse finanziarie, programmi di formazione, siti web, cd rom, video conferenze, ma ora serve il coinvolgimento, la convinzione dei vertici delle amministrazioni, la disponibilità al cambiamento di tutta la struttura. Senza di quella non si può realizzare nulla.

Un proverbio arabo recita: “puoi portare il cammello alla fonte, ma non puoi obbligarlo a bere”. Così è per la P.A.. L’AIPA può portare addirittura la fonte alle amministrazioni, ma di queste non può cambiare i comportamenti; si può solo lavorare con quelle amministrazioni che hanno dato la loro

disponibilità, mentre per altre si dovrà aspettare il termine del processo per verificare chi avrà realizzato e chi no, e nello spirito del DL 29 e delle responsabilità dei Dirigenti ciascuno dovrà rispondere nelle sedi opportune di ciò che sarà stato realizzato e di ciò che non sarà stato realizzato, tenendo conto anche dei danni in termini organizzativi, e quindi economici, provocati.

Deve essere chiaro che il protocollo informatico per tutte le amministrazioni della nostra P.A. non è un'opzione organizzativa, ma un "must", una necessità per operare nella RUPA e per cogliere a pieno le opportunità che la "e-government" offre. Un'amministrazione che non realizza il protocollo informatico non solo crea danno alla propria struttura, mortifica il proprio personale e trascura i propri utenti, ma mette in crisi l'intero sistema della P.A.. Nel processo di globalizzazione della P.A italiana nessuno si può permettere di continuare a guidare tenendo la sinistra, mentre il resto del mondo guida a destra.