



“Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”





Progetto “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

Gruppo di lavoro:

Antonello Cioffi - Linux System Manager e Security Consulting
Angelo De Dominicis - Responsabile Ufficio Protocollo d'Ateneo
Francesca Grombone - Lan, Security, Web e Unix System Manager
Giuliano Intrito - Data Base Administrator

Relatore:

Francesca Grombone

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

Entro il 1° gennaio 2004 le pubbliche amministrazioni devono provvedere a realizzare o revisionare i propri sistemi informativi automatizzati finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi (Testo Unico sulla documentazione amministrativa - DPR 445/2000 - Capo IV – art. 50). Tale realizzazione/revisione ha come obiettivo il rendere maggiormente efficienti le singole amministrazioni attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la diminuzione degli uffici di protocollo, la razionalizzazione dei flussi documentali, nonché il migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa mediante strumenti che rendano possibile un effettivo esercizio del diritto di accesso allo stato dei procedimenti e ai relativi documenti da parte dei soggetti interessati.

L'attività di protocollo, infatti, essendo quella fase che certifica provenienza e data di acquisizione di ogni documento, identificandolo in maniera univoca nell'ambito di una sequenza numerica collegata con l'indicazione cronologica, costituisce il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le Amministrazioni ed all'interno di ciascuna di esse, nonché la memoria delle attività svolte. Ma l'automatizzazione di tale attività e, quindi, la realizzazione di una gestione completamente automatica dei flussi documentali e la conseguente attuazione di profonde innovazioni nelle modalità di lavoro delle amministrazioni, non avrebbe potuto essere attuata senza la grandissima diffusione dell'uso della posta elettronica unita allo sviluppo di strumenti quali la firma digitale ed il protocollo elettronico.

Normativa di riferimento

La legge sulla trasparenza amministrativa (Legge 241/90) insieme alla validità giuridica del documento elettronico sancita dalla Legge 59/1997 ha dato la spinta alla rivoluzione digitale nella P.A. che si è concretizzata con l'emanazione delle norme relative alla firma digitale (DPR 513/97) e al protocollo informatico (DPR 428/98). Tali norme sono state successivamente inserite nel testo unico sulla documentazione amministrativa (DPR 445/2000).

Inoltre, sono state emanate norme (DPCM 31/10/2000 sulle regole tecniche e la AIPA/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 digitale e la posta elettronica). 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. Relativamente alla conservazione elettronica dei documenti la delibera n.42/2001 dell'AIPA, infine, fornisce le indicazioni necessarie per le amministrazioni per una corretta conservazione.

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

In altri termini, le Amministrazioni pubbliche dovranno attenersi ai principi e alle norme di seguito indicati:

- a) adozione del protocollo informatico per la registrazione dei dati e documenti delle Amministrazioni (art. 50 e ss. del D.P.R. 445/2000; decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 ottobre 2000, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 21 novembre 2000, n. 272);
- b) trattamento dei procedimenti amministrativi gestito 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, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre 2000, n. 291; deliberazione Aipa 42/2001, pubblicata 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 elettronica);
- 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, artt. 58, 59 e 60);
- g) sicurezza dei dati, dei documenti, delle tecnologie (decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196; deliberazione Aipa 51/2000, art. 10; D.P.C.M. 31.10.2000, art. 7);
- h) direttiva sulla formazione del Ministro per la 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, art. 26).

Protocollo informatico e flussi documentali

Grazie alla diffusione di nuove tecnologie e fra queste principalmente la rete Internet ed i suoi servizi quali la posta elettronica, è possibile offrire servizi migliori agli utenti, riducendo contemporaneamente i costi di erogazione degli stessi. Scenari operativi di assistenza telematica on-line, l’informatizzazione “interna” degli uffici, l’uso della posta elettronica quale mezzo di scambio documentale, nonché la generica digitalizzazione stanno assumendo un’importanza sempre crescente nella Pubblica Amministrazione.

In questo contesto, assume fondamentale rilevanza la gestione dei flussi documentali o meglio, le attività svolte dai diversi uffici che sono basate su determinati procedimenti amministrativi, caratterizzati da sequenze di atti governate da particolari regole, in ciascuna fase dei quali è possibile acquisire o produrre grosse quantità di documenti. E nell’informatizzazione di tali attività, occorre dare particolare rilievo alla gestione in formato elettronico del protocollo, ossia alla produzione di un documento informatico mediante un processo che, partendo dal documento cartaceo o analogico, produca un documento digitale certificandone provenienza ed acquisizione, attraverso la sua identificazione univoca realizzata per mezzo dell’apposizione di informazioni numeriche e temporali, nonché provveda alla sua conservazione mediante sua memorizzazione su supporti digitali e apposizione sullo stesso della firma digitale da parte dell’operatore responsabile. Tale firma attesta il corretto svolgimento di tutto il processo e, ove necessario, la conformità di quanto riversato al documento d’origine. Dopo il completamento dell’intera procedura di produzione del documento digitale e della sua conservazione, la legge italiana (all’avanguardia in Europa) consente la distruzione dei documenti analogici e quindi cartacei, originari.

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

L'attuazione, a livello nazionale, del progetto protocollo informatico è il primo passo per il raggiungimento degli obiettivi di trasparenza previsti dalla vigente normativa, nonché la prima fase di un processo di automazione il cui fine ultimo è l'integrazione di tutte le Amministrazioni (interoperabilità) o meglio la possibilità per un sistema di protocollo informatico ricevente di una certa amministrazione di trattare automaticamente le informazioni trasmesse dal sistema di protocollo informatico mittente di un'altra amministrazione al fine di automatizzare le attività e i processi sottostanti. Fine che, a sua volta, permette servizi migliori agli utenti: basti pensare solo alla velocizzazione di qualsiasi disbrigo di prassi amministrative (ad esempio, eliminando i tempi necessari all'invio delle pratiche per mezzo posta: i messaggi di posta elettronica arrivano, in genere, in tempo reale o al massimo dopo qualche ora, se mittente e destinatario sono lontani o il “pop” è molto “visitato”) o, nel caso particolare di istituzioni universitarie, alla semplificazione di trasferimenti o altre pratiche che coinvolgono strutture diverse.

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

Gestione automatizzata dei processi

La gestione automatizzata del flusso dei documenti e, quindi, il protocollo informatico necessitano di un'infrastruttura applicativa su cui incentrare i sistemi di gestione documentale integrati con il protocollo, i sistemi di pianificazione e controllo, i sistemi di recordkeeping per la gestione dell'archivio e sistemi di workflow per la gestione dell'iter procedurale. Le funzionalità di tale infrastruttura devono prevedere l'acquisizione dei documenti mediante supporti informatici, la classificazione e fascicolazione in base al titolare di archivio, la certificazione dei documenti e l'integrazione con le e-mail.

La normativa stabilisce che ogni amministrazione deve individuare al proprio interno le “Aree organizzative omogenee” (AOO) nelle quali adottare il protocollo unico e, nell'ambito di ciascuna, le “Unità Organizzative Responsabili” (UOR) che afferiscono a detto protocollo. Per tali AOO deve, inoltre, essere approvato un titolare di classificazione ed un massimario di selezione posti a base di un sistema di protocollo informatico che realizzi alcune funzionalità di base (il c.d. “nucleo minimo”, composto da tutte quelle attività che permettono di fornire il servizio di certificazione) e secondo il quale l'effettuazione di una registrazione di protocollo debba corrispondere ad un'assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione che certifica l'esistenza del documento a partire da una certa data. Questo significa che:

- nel caso di documenti ricevuti, l'amministrazione non può negare, a fronte della richiesta di esibizione del contenuto di una registrazione, che un documento sia esistito e sia entrato nell'ambito dell'amministrazione e dei suoi processi amministrativi che lo riguardano;

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

- nel caso di documenti prodotti dall'amministrazione, la stessa può avvalersi dello strumento protocollo informatico per fini probatori (ad esempio per dimostrare a terzi che un proprio documento è stato prodotto o che ha ottenuto un valore ufficiale prima di una certa data).

Nell'ambito universitario le AOO sono entità dotate di propri organi di governo, gestione o comunque dotate di autonomia in merito di spesa ed organizzazione, mentre le UOR sono sottoinsiemi delle precedenti ossia risorse umane e strumentali cui sono affidate competenze omogenee, nel cui ambito i dipendenti hanno la responsabilità di trattare affari e/o procedimenti e che usufruiscono, in modo coordinato, di servizi comuni per la gestione di flussi documentali. Da tali definizioni generiche deriva che appartengono alle AOO: l'Amministrazione centrale e le singole strutture didattiche, di ricerca e di servizi (Presidenze di Facoltà, Dipartimenti, Istituti, Centri), ognuno provvisto di proprio protocollo unico.

Il nucleo minimo, oltre ad indicare le funzionalità necessarie a far gestire i procedimenti amministrativi in modo elettronico, prevede l'adozione di un titolario di classificazione per permettere l'archiviazione di documenti protocollati a seconda dell'argomento o degli argomenti cui essi fanno riferimento. In tal modo, oltre a favorire la ricerca dei documenti protocollati grazie all'uso di parole chiave, si pongono le basi per una gestione dell'intero patrimonio documentale dell'amministrazione.

La normativa oltre a dare dei principi generali ed a specificare quali sono i requisiti del sistema, detta le regole organizzative interne e le caratteristiche dei sistemi tecnologici che ciascuna amministrazione deve adottare per essere in grado di fornire i servizi di certificazione e di gestione dei documenti garantendo la sicurezza e l'integrità dei dati, e l'accesso diretto ai soli soggetti che ne hanno diritto, in modo da non violare la legge sulla privacy. In particolare l'amministrazione deve: istituire un servizio di protocollo informatico, mantenere un registro informatico, nominare uno o più responsabili (sicurezza, data base, procedure, strutture e così via), assicurare che venga effettuata la registrazione di protocollo dei documenti scambiati con soggetti esterni.

Nella maggior parte dei casi, un sistema di protocollo informatico rappresenta quindi il primo passo nell'automazione dei procedimenti amministrativi o, più in generale, nel supporto all'informatizzazione dei processi o flussi di lavoro (*workflow*). In particolare, all'interno della Pubblica Amministrazione esso rappresenta il primo passo verso l'automazione degli uffici, mentre il supporto alla gestione di flussi documentali ne rappresenta il successivo. Analizzando invece il problema nel suo complesso, si nota che, per un sistema di WFM, la gestione del protocollo è solo una delle diverse attività che possono essere svolte all'interno di un procedimento: spesso il protocollo attiva una determinata procedura amministrativa, ma quest'ultima necessita dell'automazione di altre fasi (archiviazione di documenti, scambio di informazioni con altri uffici, gestione dell'interazione con l'utente, etc.). È quindi necessario delineare la relazione tra i sistemi di protocollo e gestione di flussi documentali e il loro possibile sviluppo, identificando una soluzione completa e flessibile in grado di essere applicata nei differenti uffici e di evolvere a seconda delle necessità.

Firma elettronica e autenticazione dei documenti

La firma elettronica è l'effetto di una procedura informatica che garantisce l'autenticità e l'integrità di messaggi e documenti scambiati e archiviati con mezzi informatici, al pari di quanto svolto dalla firma autografa per i documenti cartacei (Direttiva europea 1999/93/CE, D.P.R. 445 del 28 dicembre 2000, D.P.C.M. 31 ottobre 2000, Circolare AIPA 07/05/2001, n. 28). A partire da un oggetto informatico (tipicamente, un documento) e da alcune informazioni strettamente associate

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

alla persona (coppia di chiave asimmetriche), la firma digitale produce, mediante un processo di calcolo basato sui principi della crittografia asimmetrica (ossia, dove entrano in gioco coppie di chiavi: una utilizzata per cifrare e l'altra per decifrare), un secondo oggetto informatico (il documento firmato) che attesta la volontà espressa dalla persona, titolare della coppia di chiavi, nel sottoscrivere l'oggetto originario al quale è stato applicato il processo di firma e, quindi, nell'assumere la responsabilità del suo contenuto. La procedura adottata (totalmente automatizzabile) deve comprendere:

- calcolo dell'impronta del documento ossia di una sequenza di bit a lunghezza fissa (in genere 128 o 160 bit), unica per ogni documento, che garantisce l'integrità del documento firmato e spedito e la certezza che tale documento non sia stato alterato;
- esecuzione della cifratura dell'impronta del documento utilizzando la chiave privata;
- certificato rilasciato dall'Autorità di certificazione;
- documento in chiaro;
- spedizione del tutto al destinatario che effettua la procedura di verifica del certificato allegato e del documento stesso mediante l'impronta.

I requisiti assolti dall'applicazione della firma digitale sono quindi:

- Autenticità: con un documento firmato digitalmente si può essere certi dell'identità del sottoscrittore;
- Integrità: sicurezza che il documento informatico non è stato modificato dopo la sua sottoscrizione;
- Non ripudio: il documento informatico sottoscritto con firma digitale, ha piena validità legale e non può essere ripudiato dal sottoscrittore, così come riportato nel DPR 445/2000;
- Riservatezza: solo il destinatario può leggere il messaggio.

Il processo di firma, oltre all'autenticità del mittente, attesta l'integrità del documento firmato e il principio del non ripudio che non permette il disconoscimento di quanto firmato. Esso trova applicazione nell'ambito della protocollazione dei documenti elettronici e, in particolar modo, nell'interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico tra le AOO delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 8, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513 ("Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'art. 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59"), stabilisce che le attività di certificazione sono effettuate da certificatori inclusi in apposito elenco pubblico, consultabile in via telematica, predisposto e tenuto aggiornato a cura dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Tali certificatori devono essere dotati dei requisiti elencati nello stesso art. 8, comma 3, del D.P.R. n. 513/1997, e, per quanto riguarda le specifiche, devono osservare le regole tecniche, ai sensi dell'art. 3 dello stesso decreto, emanate con il D.P.C.M. 8 febbraio 1999, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 87 del 15 aprile 1999. Dette regole tecniche, all'art. 16, comma 1, prevedono che: "Chiunque intenda esercitare l'attività di certificatore deve inoltrare all'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, secondo le modalità da questa definite con apposita circolare, domanda di iscrizione nell'elenco pubblico".

Per quanto attiene le PA, esse possono:

a) ai fini della sottoscrizione, ove prevista, di documenti informatici di rilevanza esterna, svolgere in proprio l'attività di certificazione di cui all'art. 8 del decreto 10 novembre 1997, n. 513, ma

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

limitatamente ai propri organi ed uffici ed hanno l’obbligo di iscriversi nell’elenco pubblico dei certificatori, predisposto, tenuto e aggiornato a cura dell’AIPA;

b) per la sottoscrizione di documenti informatici di rilevanza interna, rilasciare ai propri organi ed uffici firme elettroniche certificate secondo regole tecniche diverse da quelle di cui al precedente punto;

c) per la formazione e la gestione di documenti informatici per i quali non è prevista la sottoscrizione, utilizzare altri sistemi elettronici di identificazione e autenticazione.

È da sottolineare che la normativa vigente differenzia, così, due tipologie di firma digitale: la forte e quella debole. La firma forte è l’unica che attribuisce al documento informatico una valenza probatoria. Essa è regolamentata dal D.P.R. 445/2000 che, prevede la presenza di una Certification Authority iscritta all’albo dell’AIPA e l’utilizzo di un dispositivo di firma sicuro. Quest’ultimo è quello su cui risiede la chiave privata (ad esempio una smart card) che non può essere esportata al suo esterno, né può essere conosciuta da persone diverse dal suo possessore, ed è il dispositivo utilizzato per generare il processo di cifratura dell’impronta del documento che si vuole sottoscrivere. Una firma debole, invece, non possiede i requisiti precedenti, è una firma che consente l’identificazione e l’autenticazione in rete, ma non di colui che fisicamente sottoscrive il documento. In quest’ultimo caso, la valenza probatoria del documento firmato è soggetta alla discrezionalità del giudice.

Fasi di progetto

Negli studi dell’AIPA, sono state evidenziate 15 attività, accorpate da un punto di vista logico-operativo in 4 fasi. Le prime due (start-up e riprogettazione) sono essenzialmente organizzative, la terza è prettamente informatica, mentre la quarta (realizzazione e manutenzione) comprende ambedue gli aspetti.

Fase 1:

preparazione al progetto che va dall’attività di sensibilizzazione a quella di programmazione, evidenziando una fase iniziale di start-up, la creazione del gruppo di lavoro e la definizione del PERT del progetto (diagramma GANT).

1. SENSIBILIZZAZIONE

(documenti relativi alla sensibilizzazione e formazione alla tematica ai vertici dell’amministrazione/ente)

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- Formazione sul promotore interno del progetto;
- Individuazione degli utenti "top" da coinvolgere;
- Interventi di acculturamento sulla struttura (seminari, riunioni direzionali, ecc);
- Assistenza all’evento di start-up.

2. PIANO OPERATIVO

(definizione del piano operativo e documenti di progetto)

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- Nomina del responsabile di progetto;
- Posizionamento del progetto al Vertice;
- Definizione di massima della portata del progetto (funzionalità da attuare);
- Definizione delle valenze da considerare;
- Definizione di massima della portata del progetto (in termini quantitativi e qualitativi);
- Definizione dei criteri di scelta per un’eventuale unità test.

3. ATTI PREPARATORI

(delibere e atti costitutivi del gruppo di lavoro)

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Formalizzazione del gruppo di lavoro
- ❑ Individuazione dell'unità test (da coinvolgere nella progettazione)
- ❑ Definizione dei ruoli e regole, macrofasi e tempi (gant del progetto)

4. PROGRAMMAZIONE

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Definizione di obiettivi specifici e misurabili (pert):
 - fonti di documentazione (cosa e dove cercare)
 - piano interviste (chi intervista chi, quando, come, cosa chiede)
 - strategia di rilevazione, ovvero individuazione del “punto di attacco” (flusso in entrata, in uscita, altro)
- ❑ Formulazione di ipotesi sulla definizione delle Aree Organizzative Omogenee
- ❑ Decisione di eventuale monitoraggio

Fase 2:

riprogettazione dei processi che include la rilevazione, l'analisi organizzativa e le proposte di razionalizzazione e si conclude con l'approvazione da parte del Vertice dell'architettura proposta.

5. RILEVAZIONE STATO ATTUALE

(documenti)

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Studio della documentazione;
- ❑ Rilevazione della situazione esistente tramite interviste;
- ❑ Rilevazione delle tipologie di processi e dei relativi iter;
- ❑ Rilevazione delle tipologie di documenti (formali ed informali);
- ❑ Rilevazione del parco applicativo e tecnologico.

6. ANALISI

(documenti)

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Analisi dei processi documentali (BPR):
 - scomposizione in fasi od operazioni individuali,
 - analisi dei flussi di lavoro,
 - ricerca del valore aggiunto;
- ❑ Rilevazione delle criticità ed opportunità;
- ❑ Studio del supporto informatico.

7. RIORGANIZZAZIONE DEL PROCESSO

(proposte di revisione del processo e definizione del titolare e del piano di classificazione)

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Riprogettazione dei processi: individuazione di possibili opzioni e conseguenti implicazioni (organizzative, logistiche, ecc);
- ❑ Definizione dei requisiti per il nuovo sistema informativo di supporto alle soluzioni organizzative prospettate;
- ❑ Definizione delle esigenze di formazione (sulla base del gap rilevato tra competenze attuali e competenze richieste);
- ❑ Definizione di piani di classificazione e conservazione dei documenti;
- ❑ Manuale di gestione (definizione del manuale di gestione ai sensi del DPCM 31/10/2000);
- ❑ Studio del supporto informatico.

8. DECISIONI

(proposte di revisione del processo e definizione del titolare e del piano di classificazione)

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Verifica con l'Alta Direzione;

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

- ❑ Definizione delle Aree Organizzative Omogenee;
- ❑ Definizione delle funzionalità da attivare (priorità e tempi);
- ❑ Elaborazione dell'architettura finale (rappresentazione nel dettaglio dei processi).

Fase 3:

realizzazione del progetto informatico che parte dallo studio di fattibilità del sistema informativo (a supporto della razionalizzazione organizzativa), comprendendo anche l'eventuale capitolato e gara, e termina con la realizzazione, l'installazione ed il collaudo dell'applicazione software individuata.

9. STUDIO DI FATTIBILITA'

(studio di fattibilità del progetto)

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Esame delle alternative di supporto al nuovo processo;
- ❑ Valutazione degli investimenti necessari.

10. CAPITOLATO E DOCUMENTI DI GARA

(capitolato tecnico ed eventuali altri documenti di gara)

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Predisposizione del capitolato tecnico;
- ❑ Predisposizione dello schema di contratto;
- ❑ Predisposizione dell'indice dell'offerta tecnica;
- ❑ Realizzazione della gara, valutazione delle offerte e aggiudicazione.

11. REALIZZAZIONE, INSTALLAZIONE E COLLAUDO DELL'APPLICAZIONE SOFTWARE

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Esecuzione del progetto;
- ❑ Definizione del diagramma Gant del progetto.

12. DIFFUSIONE SULL'INTERA UNITA' ORGANIZZATIVA

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Interventi per la messa a regime:
 - modifiche alla struttura organizzativa (ruoli, compiti, ecc),
 - interventi di addestramento e formazione,
 - interventi sulla struttura logistica.

Fase 4:

verifica dei risultati che inizia con il test sull'eventuale unità pilota (con i necessari aggiustamenti), 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 di gestione.

13. TEST SULL'UNITA' PILOTA E FEEDBACK

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Sperimentazione pilota (sul campione individuato)
- ❑ Monitoraggio sull'andamento
- ❑ Analisi delle criticità (scostamenti, esigenze sopravvenute, situazioni problematiche varie)
- ❑ Correzione e riallineamento (eventuale ritorno alla fase 2.7)

14. RILEVAZIONE DI EVENTUALI SCOSTAMENTI ED INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI MIGLIORAMENTO

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Monitoraggio sui risultati
- ❑ Rilevazione di eventuali scostamenti tra risultato atteso e risultato ottenuto
- ❑ Interventi correttivi (eventuale ritorno alla fase 2.7)

15. MANUTENZIONE E GESTIONE

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

In tale fase vanno svolte le seguenti attività:

- ❑ Monitoraggio sull’andamento dei processi reingegnerizzati
- ❑ Riesame periodico per verificare l’insorgere di nuove esigenze o criticità
- ❑ Interventi di adeguamento (informatici e/o organizzativi)

Adempimenti per l’adozione del protocollo informatico

Secondo i principi e le norme vigenti, l’intero progetto è visto come un quadro unitario nell’ambito del quale il protocollo informatico può essere adottato secondo due tipi di approccio:

- ❑ completo, secondo il quale protocollo, automazione della gestione e dell’iter delle attività, formazione e conservazione dei documenti informatici costituiscono un unico sistema di “governo elettronico”
- ❑ graduale, secondo cui 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 Università, in base alla propria situazione organizzativa e tecnologica, valuta 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, pianificare le attività per la eliminazione dei diversi tipi di protocollo attivati ed accredita l’Amministrazione presso l’IPA, Indice della Pubblica Amministrazione.

Scendendo nel dettaglio, ogni Università dovrà:

1. individuare le Aree Organizzative Omogenee (AOO) e i relativi uffici di riferimento;
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;
4. adottare, per ogni AOO istituita, il manuale di gestione;
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;
6. 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;
7. predisporre correlate attività di formazione;
8. fornire informazioni al Centro Tecnico per la R.U.P.A. sull’avanzamento dei progetti, al fine di permettere delle rilevazioni periodiche sullo stato di attuazione della normativa.
9. 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 in tema di trasparenza dell’attività amministrativa.

Analisi organizzativa

Al fine di valutare le azioni da intraprendere nel nostro Ateneo per giungere alla scadenza fissata almeno con la realizzazione del c.d. “nucleo minimo” di funzionalità, preliminarmente si è effettuata un’analisi della struttura organizzativa esistente, partendo dall’organigramma fino alla

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

rilevazione delle tipologie di postazioni presenti suddivise in: “di lettura/scrittura” se composta da PC con browser e stampante e “di protocollo” se fornita, oltre alla stampante, anche di uno scanner.

Si sono, quindi, esaminati i flussi documentali ed i processi coinvolti nelle attività di protocollazione, definendo ed identificando: situazione attuale; tipologia di attività, di utenza differenziata e la documentazione movimentata; ambito, livelli, campo di applicazione ed obiettivi dell'intervento organizzativo; diagnosi delle criticità e delle priorità.

Infine, si sono esaminate le scelte hardware e software necessarie alla realizzazione del presente progetto, comparando varie soluzioni secondo un'analisi costi/benefici e tenendo sempre ben presente la scadenza normativa del 1 gennaio 2004.

Per i dettagli, si rimanda allo studio di fattibilità allegato alla presente relazione.

Aree Organizzative Omogenee (AOO)

Attraverso l'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 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 annessa l'operazione di registrazione di dati ridondanti) ad ogni passaggio anche tra strutture interne alla stessa Amministrazione, oltre a difficoltà di reperimento del documento protocollato tali da rendere, paradossalmente, l'individuazione della collocazione fisica del documento un problema secondario rispetto all'individuazione del registro di protocollo in cui esso è 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. Essa 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 dell'area stessa (art. 61 D.P.R.445/2000).

Le Amministrazioni pubbliche e quindi anche le Università, al termine del processo di analisi della propria situazione organizzativa, processo in cui, tra l'altro, hanno individuato le AOO presenti al proprio interno, devono comunicare al Centro Tecnico per la R.U.P.A. la casella ufficiale di posta elettronica istituzionale per l'iscrizione delle singole AOO (Allegato A) nell'Indice della Pubblica Amministrazione, nonché nominare i singoli responsabili del servizio di protocollo informatico.

Manuale di gestione

Il manuale di gestione, di cui all'art. 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'art. 61 del D.P.R. 445/2000, ha il compito di predisporre lo schema del manuale di gestione. L'art. 5 del

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

predetto decreto è strutturato come un “indice” del manuale, facilitando così la redazione dello stesso, e detta i seguenti punti:

- a. pianificazione, modalità e misure;
- b. piano di sicurezza dei documenti informatici;
- c. modalità di utilizzo di strumenti informatici per lo scambio di documenti all'interno ed all'esterno dell'area organizzativa omogenea;
- d. 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, quali fax, raccomandata, assicurata o di fatto pervenuti per canali diversi da quelli previsti dalla normativa;
- e. indicazione delle regole di smistamento ed assegnazione dei documenti ricevuti con la specifica dei criteri per il loro ulteriore eventuale inoltramento verso aree organizzative omogenee della stessa amministrazione e/o verso altre amministrazioni;
- f. indicazione delle unità organizzative responsabili delle attività di registrazione di protocollo, di organizzazione e tenuta dei documenti all'interno dell'area organizzativa omogenea;
- g. elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo;
- h. elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare e le relative modalità di trattamento;
- i. 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;
- j. 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;
- k. la descrizione funzionale ed operativa del sistema di protocollo informatico con particolare riferimento alle modalità di utilizzo;
- l. i criteri e le modalità per il rilascio delle abilitazioni di accesso interno ed esterno alle informazioni documentali;
- m. le modalità di utilizzo del registro di emergenza, inclusa la funzione di recupero dei dati protocollati manualmente.

Il manuale di gestione deve essere redatto in modo chiaro e completo e deve essere periodicamente aggiornato, nonché essere reso pubblico ed accessibile sia tramite Internet, mediante la pubblicazione di apposite pagine esplicative del servizio e delle sue regole, sia attraverso supporti informatici o cartacei. Esso, in sintesi, è l'insieme delle regole certificate per un corretto ed efficace funzionamento del sistema di protocollo, dei procedimenti amministrativi informatici e del sistema documentale.

La corretta ed efficace attuazione delle norme in materia di protocollo e di sistema documentale informatico è strettamente correlata alla redazione del manuale, in quanto esso, per sua natura e struttura, comprende analisi, decisioni, piani, iter delle attività, classificazioni e così via, tutti fattori definiti in relazione alle specificità organizzative, funzionali, strutturali e di servizio dell'Amministrazione cui fa riferimento.

Il Manuale di gestione che adotterà la nostra università è in fase avanzata di redazione. Esso prende spunto dal quello adottato da una rete estesa di Atenei italiani; pubblicato insieme al titolare di classificazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 del 29 dicembre 1997, è entrato in vigore il 1° gennaio 1998 presso alcuni atenei italiani e, successivamente, è stato modificato (in genere le modifiche entrano in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo).

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

Piano di sicurezza dei documenti informatici

Il responsabile del servizio di cui all'art. 61 del D.P.R. 445/2000 ha il compito di predisporre il piano di sicurezza secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 2, lett. b), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000. Le attività che derivano dall'applicazione di tale normativa ineriscono l'analisi dei rischi in relazione alla tipologia dei documenti e alla tipologia dei dati personali, le misure di sicurezza adottabili di tipo organizzativo, procedurale e tecnico, formazione dei dipendenti e monitoraggio periodico del piano di sicurezza.

Sistema di classificazione dei documenti e titolare

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 istituzionali, e può essere su base numerica o alfanumerica. Le sue caratteristiche e modalità di formazione discendono dall'applicazione della norma di cui all'art. 5, comma 2, lett. i), del D.P.C.M. 31 ottobre 2000, e sono le seguenti: il sistema di classificazione dei documenti dovrà essere definito in ragione dell'ordinamento, dell'organizzazione e dei servizi della stessa Amministrazione e dovrà basarsi su principi di omogeneità tematica dell'AOO cui fa riferimento, di autonomia dei documenti rispetto alla struttura organizzativa di riferimento e di reperibilità del documento rispetto all'argomento ed ai contenuti e alla stessa struttura organizzativa di riferimento. Esso trova piena applicazione in unione al titolare che censisce e classifica, secondo voci o titoli, tutto il patrimonio documentale presente e che ogni AOO deve necessariamente adottare insieme al manuale di gestione.

Formazione e organizzazione del personale

Il piano di formazione del personale, obbligatorio ai sensi della Direttiva della Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001, è uno dei fattori da tener presente nella fase di analisi organizzativa, insieme alla formazione culturale e informatizzazione dello stesso, per ottimizzare l'organizzazione derivante dall'introduzione del protocollo informatico (definizione di profili, assegnazione di incarichi, individuazione di referenti e così via), anche mediante l'introduzione di servizi di help-desk per gli utilizzatori. Il programma di formazione e comunicazione dovrà prevedere una differenziazione in base ai destinatari ed un'articolazione in moduli teorico-pratici per avviare e monitorare il processo di evoluzione delle competenze manageriali e professionali atte a renderle più rispondenti e coerenti con le nuove esigenze. In altri termini esso dovrà essere un piano di aggiornamento professionale integrato da interventi pianificati di comunicazione, volti a migliorare il coinvolgimento e la sensibilizzazione del personale e promuoverne l'adesione agli obiettivi da raggiungere.

Nucleo minimo

Entro il termine del 1 gennaio 2004, l'Università deve 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. Tali funzionalità minime sono costituite dalle operazioni di registrazione e di segnatura di protocollo e da quelle di classificazione del documento, e tutte formano il nucleo necessario e sufficiente per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti.

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

In particolare, la registrazione di ogni documento ricevuto o spedito, secondo l'art. 53 del D.P.R. 445/2000, deve essere effettuata mediante memorizzazione: del numero di protocollo del documento generato automaticamente dal sistema e registrato in forma non modificabile, della data di registrazione di protocollo assegnata automaticamente dal sistema e registrata in forma non modificabile, del mittente/destinatario registrato/i in forma non modificabile, dell'oggetto del documento registrato in forma non modificabile, della data e protocollo del documento ricevuto se disponibili e dell'impronta del documento informatico costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificarne univocamente il contenuto registrata in forma non modificabile. Inoltre, il sistema di protocollo dovrà prevedere la produzione di report giornalieri (art.53, comma 2) e l'assegnazione delle informazioni di protocollazione 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.

Le informazioni minime previste per la segnatura del documento, secondo l'art. 55 del D.P.R.445/2000 e l'art. 19 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000, dovranno includere il progressivo di protocollo secondo il formato disciplinato all'art. 57, la data di protocollo e l'identificazione in forma sintetica dell'università o dell'AOO individuata ai sensi dell'art. 50, comma 4. Le operazioni di segnatura andranno effettuate contemporaneamente a quelle di protocollazione.

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 di aggregazione di base dei documenti all'interno dell'archivio in cui i documenti sono ordinati secondo le funzioni o attività o affari o materie cui essi partecipano. Le funzionalità minime previste dalla normativa includono risorse informatiche destinate non solo alla registrazione e alla segnatura ma anche alla conservazione della documentazione (deliberazione AIPA n. 42/2001) in modo da rendere concreto l'accesso alla documentazione da parte dei dipendenti abilitati in modalità locale e da remoto. Accesso che dovrà seguire quanto stabilito dal piano di sicurezza dei documenti informatici, previsto dall'art. 7 del DPCM 31 ottobre 2000 e dall'art. 10 della deliberazione AIPA n. 51/2000 in attuazione dell'art. 9 comma 4 del D.P.R. 445/2000. Piano che dovrà contemplare almeno un'analisi dei rischi, politiche di sicurezza e misure di sicurezza per la tutela dei dati personali, interventi operativi, nonché verifica ed aggiornamento del piano stesso.

Documenti informatici e loro gestione

Per gestione documentale si intende la gestione informatica dei documenti in modalità avanzata. Una soluzione che privilegia ed esalta le potenzialità legate alla gestione informatizzata dei documenti e degli archivi, consistente in attività eterogenee che variano a seconda del grado di funzionalità da attuare, ma che trovano il loro comune presupposto nella dematerializzazione dei documenti cartacei e quindi della disponibilità degli stessi a livello informatico. Nella più recente attività normativa italiana, a partire dalla legge 241/1990, il documento è definito quale rappresentazione del contenuto di atti, quale elemento qualificante dell'entità documentaria ossia ragione stessa della sua produzione e tenuta ed è 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, la gestione informatica dei documenti e dei flussi documentali,

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

l’archiviazione dei documenti, l’accesso telematico e la sicurezza. Tali requisiti vincolano le Amministrazioni non solo sul piano organizzativo e tecnologico, ma anche per quanto attiene le acquisizioni dei relativi servizi e tecnologie.

La formazione e la conservazione dei documenti informatici non sono considerate dal legislatore solo una operazione tecnologica, ma una semplificazione e razionalizzazione (legge 241/90; art.3, comma 3, della Deliberazione Aipa 51/2000) del sistema documentale stesso. I contenuti e la struttura dei documenti sono definiti dalla dirigenza e nell’ambito dell’autonomia delle singole Amministrazioni, con riferimento all’ordinamento delle stesse (art.3, comma 4, Deliberazione Aipa 51/2000). Mediante la conservazione elettronica dei documenti si vogliono, inoltre, evitare duplicazioni ed accumuli di copie cartacee e favorire la trasformazione graduale degli archivi cartacei in sistemi informativi automatizzati ad alto livello di sicurezza ed affidabilità, nonché realizzare sistemi di ricerca più efficaci e più efficienti.

Il sistema di gestione documentale dovrà essere di tipo integrato, definito in tutti i suoi aspetti strutturali, funzionali e relazionali sotto il profilo documentale, organizzativo ed informatico. Una tale gestione non può essere delegata solo ai responsabili dei sistemi informatici, ma deve necessariamente includere anche i responsabili delle diverse unità organizzative, specie nelle decisioni in merito le regole interne da adottare.

Il sistema di gestione dei documenti e dei relativi flussi dovrà essere di tipo “aperto”, totalmente informatico, ed essere progettato e realizzato in tutte le sue componenti “prima” dell’automazione del sistema stesso. Ciò significa che si devono prioritariamente 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, intervento complesso di tipo documentale, organizzativo, procedurale e tecnico che deve impegnare soprattutto i responsabili delle unità organizzative.

Quando lo scambio dei flussi comporta uno scambio documentale lo strumento tecnico scelto dalla normativa a supporto è la posta certificata che, ai sensi dell’art. 14 del D.P.R. 445/2000, è un servizio di messaggistica il quale, mediante l’utilizzo dei relativi standard, è in grado di fornire ricevute di recapito. Tali ricevute, firmate elettronicamente dal sistema emittente, sono messaggi generati automaticamente dal servizio di posta certificata, recanti una serie di informazioni che caratterizzano l’evento cui sono associate e per le quali dovranno essere garantite la confidenzialità, l’integrità e la storicizzazione delle stesse. Questo servizio è strettamente correlato all’IPA, poiché in esso sono pubblicati gli indirizzi di posta certificata associati alle AOO e alle funzioni organizzative eventualmente previste dalle Amministrazioni.

Produzione della documentazione

Sono in fase di avanzata redazione i seguenti documenti:

1. Manuale di gestione del sistema;
2. Titolario di classificazione;
3. Prontuario di classificazione.

Progetto: “Informatizzazione del Protocollo e dei Flussi documentali”

Allegato A

Elenco Aree Organizzative Omogenee dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

1. Amministrazione centrale

2. Strutture didattiche (6):

- Facoltà di Economia
- Facoltà di Giurisprudenza
- Facoltà di Ingegneria
- Facoltà di Scienze e tecnologie
- Facoltà di Scienze motorie
- SICSI

3. Strutture di ricerca (11):

- Istituto di Diritto commerciale
- Istituto di Diritto della navigazione e lingue
- Istituto di Diritto pubblico
- Istituto di Geodesia, topografia e Idrografia
- Istituto di Matematica, fisica e applicazioni
- Istituto di Meteorologia e Oceanografia
- Istituto di Navigazione "G. Simeon"
- Istituto di Statistica e matematica
- Istituto di Studi aziendali
- Istituto di Studi economici
- Istituto di Teoria e tecnica delle onde elettromagnetiche

4. Strutture di servizi (6):

- Biblioteca centrale
- Centro di calcolo elettronico
- Centro orientamento e tutorato
- Centro servizi d'Ateneo per i rapporti tra facoltà e dipartimenti
- Centro servizi d'Ateneo per i rapporti con il territorio (in allestimento)
- Centro servizi "Villa Doria"