

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999 - Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni

Per le note al presente regolamento si veda la G.U. della Repubblica Italiana - Serie generale, n. 290 del 11 dicembre 1999

II PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

VISTO l'art. 5, comma 2, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n.400;

VISTO l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge 14 gennaio 1994, n.20;

VISTO il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n.39;

VISTA la legge 15 marzo 1997, n. 59;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n.513, con cui è stato emanato il "Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59";

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428, recante "Regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica";

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1999, recante le "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n.513;

CONSIDERATA la necessità di impartire direttive alle pubbliche amministrazioni per favorire l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428, e per incentivare l'utilizzo delle tecnologie dirette a realizzare la gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni;

EMANA
la seguente direttiva
in materia di gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche
amministrazioni

1. Premessa

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

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

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

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

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

La gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni risulta così finalizzata - oltre che al potenziamento dei supporti

conoscitivi - al miglioramento dei servizi, alla trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi, secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa.

2. Quadro normativo e tecnico

Nel periodo 1997-1999 è stata condotta un'azione coordinata di interventi che definiscono il quadro normativo e tecnico del nuovo sistema di gestione elettronica delle attività amministrative:

- l'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, che prevede che gli atti, dati e documenti, formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici e telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge;
- il 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'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59";
- l'art. 4 della legge 16 giugno 1998, n.191, e il relativo regolamento emanato con DPR 8 marzo 1999, n.70, in materia di telelavoro nelle pubbliche amministrazioni;
- la delibera dell'AIPA del 30 luglio 1998, n.24, che definisce le regole tecniche sull'archiviazione ottica;
- il decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428, recante "Regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica", che fissa criteri e modalità per la gestione elettronica dei documenti, consente la interoperabilità tra le amministrazioni pubbliche e l'accesso esterno al sistema documentario, compatibilmente con le norme sulla tutela dei dati personali;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1999, recante le "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n.513";
- la circolare dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) 26 luglio 1999, n.22, che detta le modalità per presentare le domande di iscrizione nell'elenco pubblico dei certificatori;

Il quadro normativo e tecnico sarà completato - a norma dell'art. 4, comma 4, del dPR 20 ottobre 1998, n. 428 - con l'imminente emanazione delle regole e criteri relativi alle operazioni di registrazione di protocollo.

3. Coordinamento amministrativo e tecnico

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

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

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

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

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

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

- definizione di sistemi di monitoraggio specifico volti alla verifica dello stato di attuazione dei progetti e alla valutazione dei risultati ottenuti in termini di contenimento dei costi e di aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Ai fini dell'attuazione della presente direttiva e per il coordinamento delle conseguenti iniziative, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un apposito organismo, denominato "Comitato per l'innovazione tecnologica nelle procedure amministrative" con i seguenti compiti:

- assicurare pieno coordinamento per l'attuazione delle iniziative oggetto della presente direttiva, anche mediante l'adozione di indirizzi e criteri guida destinati alle strutture di coordinamento individuate presso ciascuna amministrazione;
- dare impulso alle attività progettuali e organizzative necessarie;
- diffondere informazioni e documentazione sulle esperienze più significative;
- svolgere attività di monitoraggio sui progetti già realizzati o in corso di realizzazione.

Il comitato sarà composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri- Segretariato generale, del Dipartimento per la funzione pubblica, dell'AIPA, del Ministero dei beni e delle attività culturali e della Conferenza unificata.

4. Adempimenti delle amministrazioni

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

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

- l'attivazione di un capillare programma di sensibilizzazione e di formazione, che in questo contesto assume un rilevante significato culturale.

Le amministrazioni sono quindi chiamate a intervenire direttamente nella fase attuativa del DPR n. 428 del 1998 per lo sviluppo del "governo elettronico" nelle pubbliche amministrazioni, anche nella prospettiva del loro effettivo ingresso nella Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni.

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

5. La definizione delle grandi aree organizzative omogenee

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

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

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

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

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

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

La definizione e l'applicazione di sistemi di classificazione di archivio – a cura delle singole amministrazioni - rappresentano il presupposto indispensabile per la

realizzazione e lo sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei flussi documentali. L'obiettivo è la costruzione di un sistema integrato di informazioni sui documenti.

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

Tra le finalità perseguite dalla classificazione, vi sono:

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

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

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

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

7. Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni e flussi documentali

Le nuove prospettive dell'interconnessione e della piena interoperabilità tra i sistemi informativi pubblici - al centro della realizzazione della Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni - conferiscono una dimensione ancor più ampia agli obiettivi ed agli indirizzi oggetto della presente direttiva che, pertanto, si pone in rapporto di continuità

con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 1995, avente ad oggetto la realizzazione dell'infrastruttura telematica pubblica.

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

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

Nel documento di indirizzo GEDOC, disponibile sul sito *web* dell'Autorità per l'Informatica (www.aipa.it), tali aspetti sono stati inquadrati nell'ambito della configurazione organizzativa denominata "protocollo federato".

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

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

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

8. Iniziative di formazione professionale in materia

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

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

- responsabili della reingegnerizzazione dei processi legati alla protocollazione informatica;
- responsabili degli uffici di protocollo informatico;

- operatori di protocollo informatico;
- responsabili delle altre strutture utenti del protocollo informatico.

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

La presente direttiva è indirizzata a tutte le amministrazioni centrali dello Stato e agli enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale. Per le regioni e gli enti locali territoriali costituisce contributo alle determinazioni in materia, nel rispetto della loro autonomia amministrativa. Può rappresentare schema di riferimento anche per le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.