

MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

DIRETTIVA SULLA TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E GESTIONE ELETTRONICA DEI FLUSSI DOCUMENTALI

IL MINISTRO

VISTO l'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa;

VISTO la legge 31 dicembre 1996, n. 675 recante tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286, sul riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, l'articolo 8 concernente la direttiva generale annuale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione;

VISTA la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999 sulla Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 ottobre 2000 recante Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445;

VISTA la circolare AIPA/CR/28 del 7 maggio 2001, relativa alla definizione degli standard, delle modalità di trasmissione, del formato e dei tipi di informazioni minime ed accessorie comunemente scambiate tra le pubbliche amministrazioni e associate ai documenti protocollati;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 agosto 2001, recante delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione e tecnologie al Ministro senza portafoglio dott. Lucio Stanca;

CONSIDERATO l'avviso del Ministro per la funzione pubblica, ai sensi della disposizione di reciproco raccordo, contenuta sia nella delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro Lucio Stanca, sia in quella al Ministro Luigi Mazzella, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2002;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 15 novembre 2001, recante indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002, che prevede, al paragrafo 2, che tra i riferimenti obbligati delle priorità dell'azione di Governo vi sia la digitalizzazione dell'amministrazione, inclusi il potenziamento delle iniziative di e-government e di e-procurement secondo le linee definite dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 8 novembre 2002 recante indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2002, che conferma, al paragrafo 1.3, che la digitalizzazione delle Amministrazioni ed il miglioramento della qualità dei servizi resi dalle Pubbliche Amministrazioni anche attraverso il massimo utilizzo delle reti telematiche costituiscono fondamentali linee d'azione del Governo;

VISTA la direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 21 dicembre 2001, recante linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione che, al n. 3.1, fa riferimento all'esigenza di dare una maggiore trasparenza ai cittadini relativamente alle istanze e richieste di informazioni presentate alle amministrazioni dello Stato, nonché alle iniziative relative al sistema di protocollo informatico;

VISTA la direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 7 febbraio 2002 sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni che prevede, tra le finalità al cui perseguimento la stessa si propone di contribuire, la realizzazione di un sistema di flussi di comunicazione incentrato sull'intenso utilizzo di tecnologie informatiche e banche dati, per migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza organizzativa

EMANA

la seguente direttiva

in materia di trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali

Premessa

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 e 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 30 marzo 2001, n. 165.

Il legislatore ha in questi anni emanato diverse norme volte a regolare gli aspetti concernenti la gestione elettronica dei documenti amministrativi per attuare la legge 59/1997 che ha dato validità giuridica al documento informatico; tale attività normativa ha portato alla emanazione di norme disciplinanti sia la firma digitale (DPR 513/1997 e relative regole tecniche di cui al DPCM 8/2/1999); sia la tenuta dei sistemi di protocollo informatico (DPR 428/1998 e relative regole tecniche di cui al DPCM 31/10/2000). Tali norme, ad eccezione di quelle recanti le citate "regole tecniche", sono poi confluite nel testo unico sulla documentazione amministrativa (DPR 445/2000). Ulteriori norme sono state emesse per garantire la interoperabilità dei sistemi di protocollo (Circolare n.28 Aipa 7 maggio 2001). Dal punto di vista della archiviazione del documento elettronico è stata emanata nel luglio del 1998 la deliberazione 24/1998 successivamente sostituita dalla deliberazione 42/2001; tale deliberazione si propone lo scopo di regolare la fase di conservazione dei documenti conformi alle normative precedentemente citate. Infine è stato emanato il Decreto legislativo 23-1-2002 n.10 recante l'attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche che rende la normativa italiana sulla

firma elettronica coerente con quella europea; fra le disposizioni citate si ritiene utile ricordare in particolare quelle concernenti i requisiti dei sistemi di cui agli artt. 52, 53, 55 e 56 del D.P.R. 445/2000 ed all'art. 7 D.P.C.M. 31.10.2000.

Il DPR 445/2000 fissa al 1° gennaio 2004 il termine per la realizzazione dei sistemi finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi, lasciando a ciascuna amministrazione la scelta delle modalità organizzative e delle soluzioni tecnologiche da adottare.

Considerato il grande impatto sull'organizzazione delle amministrazioni ed in particolare sui sistemi di gestione dei flussi documentali è necessario che tutte le amministrazioni provvedano per tempo alla individuazione delle aree organizzative omogenee (art.50 del DPR 445/2000), come peraltro richiamato dalla direttiva "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione" emanata il 21 dicembre 2001 dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale – Serie generale – del 5 febbraio 2002, n.30, che ha sottolineato l'importanza del tema della trasparenza dell'azione amministrativa, intesa, in questo contesto, come concreto diritto del cittadino e dell'impresa di conoscere lo stato delle attività amministrative che li riguardano e avere la garanzia che tali attività siano condotte nel rispetto di regole di priorità e massimo impegno, nonché le opportunità che i sistemi di gestione del protocollo informatico offrono al riguardo.

Inoltre si ricorda che il Comitato dei Ministri per la Società dell'informazione ha approvato - il 13 febbraio 2002 - un documento in cui sono stati definiti i 10 obiettivi fondamentali di legislatura, uno dei quali ha riguardato il tema della trasparenza dell'azione amministrativa. Tale obiettivo è coerente con il principio che l'azione delle amministrazioni debba essere guidata dalle esigenze degli utenti.

Obiettivi

L'obiettivo primario di questa direttiva è quello di promuovere in tutte le amministrazioni centrali e gli enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale la realizzazione di sistemi informativi per la gestione elettronica dei flussi documentali.

Ciò allo scopo di assicurare il più rapido e proficuo utilizzo del documento informatico e della firma elettronica negli scambi di documenti ed atti tra amministrazioni, in coerenza con i rispettivi obiettivi istituzionali e con gli obiettivi strategici di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Il protocollo informatico e, più in generale, la gestione elettronica dei flussi documentali hanno la finalità di migliorare l'efficienza interna degli uffici attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la riduzione degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali. Inoltre con tali sistemi ci si prefigge di migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che consentano l'accesso allo stato dei procedimenti ed ai relativi documenti da parte di cittadini, imprese ed altre amministrazioni.

Per conseguire tali obiettivi è necessario che le amministrazioni, oltre ad ottemperare a quanto stabilito dalla normativa vigente (cd. "nucleo minimo", artt. 55 e 56 del DPR 445/2000), provvedano ad avviare progetti destinati a diffondere l'utilizzo di documenti elettronici sia al loro interno che negli scambi con i soggetti esterni, con lo scopo di facilitare e favorire l'accesso alle informazioni disponibili sui procedimenti e sui documenti protocollati.

Interoperabilità e flussi documentali

L'azione coordinata di interventi che definiscono il quadro normativo e progettuale del nuovo sistema di gestione elettronica dei documenti ha prodotto:

- ❑ la realizzazione da parte del Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione di un indice delle pubbliche amministrazioni (IPA) come previsto dal DPCM 31/10/2000; informazioni in proposito si trovano sul sito <http://indicepa.gov.it> ;
- ❑ la realizzazione di un sistema di posta elettronica certificata , cioè di un sistema che certifichi l'identificazione univoca del mittente e del destinatario e la ricezione del messaggio da parte di quest'ultimo - ai sensi del DPR 445/2000 art.14 - allo scopo di fornire, nell'immediato, alle amministrazioni uno strumento sicuro di scambio di messaggi ufficiali e, in prospettiva, al cittadino e all'impresa un canale aggiuntivo di comunicazione con la pubblica amministrazione caratterizzato da rapidità ed efficienza.

Premesso che lo sviluppo di strumenti quali la *firma elettronica* ed il *protocollo informatico*, integrati con servizi di interoperabilità, rende possibile la realizzazione effettiva di una gestione completamente automatizzata dei flussi documentali, si ricorda che, nell'ambito di una comunicazione tra i sistemi di protocollo di differenti amministrazioni, o tra differenti sistemi di protocollo della stessa amministrazione, si ritiene garantita la interoperabilità tra detti sistemi quando è consentito al sistema ricevente di trattare automaticamente le informazioni trasmesse dal sistema mittente.

Su tale tematica è possibile fare riferimento al testo dal titolo "Interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico in ambiente distribuito" emanato dall'Aipa e disponibile sul sito web <http://protocollo.gov.it> dedicato alla tematica oggetto della presente direttiva.

Implicazioni operative per le amministrazioni

Al fine di attuare la normativa vigente e usufruire dei servizi resi disponibili dal Centro Tecnico, è necessario che le amministrazioni nei prossimi mesi svolgano un articolato insieme di azioni nell'ambito della gestione elettronica dei documenti e della trasparenza amministrativa, azioni che sono di seguito descritte.

La gestione elettronica dei documenti

Per i sistemi di gestione elettronica dei documenti è necessario:

- ❑ individuare le aree organizzative omogenee (AOO) e i relativi uffici di riferimento ai sensi dell'articolo 50, comma 4, del D.P.R. n.445/2000;
- ❑ comunicare al Centro Tecnico la casella ufficiale di posta elettronica per l'iscrizione delle AOO nell'indice delle P.A.; indicazioni operative in tal senso saranno inviate dal Centro Tecnico e sono presenti sul sito <http://indicepa.gov.it>;
- ❑ 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, ai sensi dell'articolo 61, comma 2, del D.P.R. n. 445/2000;
- ❑ adottare, per ogni AOO istituita, il manuale di gestione come previsto dalle regole tecniche (art. 5 del D.P.C.M. 31 ottobre 2000);
- ❑ 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. Il manuale comprende analisi, decisioni, piani, iter delle attività, classificazioni, ecc., definiti in relazione alle specificità organizzative, funzionali, strutturali e di servizio dell'Amministrazione di riferimento; assumono particolare rilievo le disposizioni in merito alla pianificazione degli interventi, alla gestione ed all'iter di lavorazione dei documenti, dei sistemi di classificazione ed alle modalità di accesso;
- ❑ 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 ai sensi dell'art.10 c.3 del DPR 445/2000 nel rispetto dei principi di interoperabilità di cui alla circolare Aipa del 7 maggio 2001;
- ❑ predisporre correlate attività di formazione d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi della direttiva sulla formazione del Ministro della Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001;

- fornire informazioni al Centro tecnico sullo stato di avanzamento dei progetti al fine di permettere delle rilevazioni periodiche sullo stato di attuazione della normativa.

E' necessario che le amministrazioni completino le attività precedentemente descritte entro il 31 maggio 2003.

A questo fine le amministrazioni in indirizzo definiscono un piano d'azione dettagliato che preveda lo svolgimento delle attività su elencate tenendo conto della scadenza del 1 gennaio 2004 prevista dal DPR 445/2000 per l'adozione del sistema di protocollo informatico e di comunicare, entro il 28 febbraio 2003, tale piano d'azione al Centro Tecnico.

La trasparenza amministrativa

Per l'attuazione della trasparenza dell'attività amministrativa, così come intesa da questa normativa, le amministrazioni svolgono, entro il 28 febbraio 2003, le seguenti azioni:

- 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;
- individuare i servizi di propria competenza erogati ai cittadini e alle imprese sia con modalità tradizionali che in rete;
- pianificare, secondo criteri di priorità, l'attuazione della trasparenza dell'azione amministrativa come definita in precedenza, tramite la predisposizione di progetti orientati a fornire ai cittadini e alle imprese servizi informativi attraverso canali telematici diretti o tramite intermediazione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico;
- migliorare la comunicazione tra gli uffici e gli URP al fine di migliorare la comunicazione esterna e l'esercizio del diritto di accesso;
- compilare, per ogni progetto una scheda informativa, secondo lo schema riportato in allegato 1, da inviare al Centro tecnico. La scheda contiene gli elementi informativi essenziali per pianificare l'attuazione del progetto di trasparenza.

Il ruolo del Centro Tecnico e del centro di competenza per il Progetto Protocollo informatico e trasparenza amministrativa

Il Centro Tecnico, continuando le attività svolte fin qui dall'AIPA, ha istituito un centro di competenza per il Progetto Protocollo informatico e trasparenza amministrativa, quale unico punto di riferimento, che svolgerà funzioni di indirizzo e coordinamento e promuoverà iniziative di affiancamento per garantire l'attuazione della presente direttiva, in particolare attraverso:

- le informazioni, le esperienze e i servizi messi a disposizione tramite il sito web sulla gestione elettronica dei documenti <http://protocollo.gov.it>;
- la collaborazione che sarà fornita dal centro di competenza, che può essere contattato al seguente indirizzo di posta elettronica: protocollo@gov.it.

Il Ministro

Roma,

ALLEGATO 1:

scheda per l'individuazione dei progetti di trasparenza amministrativa

Compilare, per ogni progetto di trasparenza, una scheda informativa da inviare al Centro Tecnico presso il centro di competenza del Progetto Protocollo informatico e trasparenza amministrativa che contenga:

- la denominazione del progetto;
- il nome dell'amministrazione e del referente;
- la data indicativa di erogazione del servizio di trasparenza;
- la denominazione dei procedimenti amministrativi oggetto di trasparenza e una descrizione del loro iter;
- per ogni procedimento amministrativo, la denominazione dell'ufficio responsabile e l'insieme delle fasi di cui è reso possibile conoscere lo stato.

Tali informazioni potranno essere fornite secondo il seguente schema.

Tabella 1 – Progetto di trasparenza

Per ogni progetto di trasparenza indicare la denominazione del progetto, la denominazione dell'amministrazione proponente, il referente del progetto e la data indicativa in cui l'amministrazione intende fornire il servizio di trasparenza.

Num.	Denominazione Progetto	Amministrazione/Ente	Referente	Data indicativa di erogazione del servizio di trasparenza (mese e anno)
1	Esempio: Invalidità civile	Esempio: Ministero dell'economia e delle finanze. Dip.to Direzione Generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra – Divisione XI		
2				
...				

Tabella 2 - Procedimenti amministrativi

Riportare la denominazione, una descrizione dell'iter del procedimento amministrativo oggetto del progetto di trasparenza e la denominazione dell'ufficio responsabile.

Num.	Denominazione procedimento amministrativo	Descrizione e indicazione della struttura responsabile	Ufficio responsabile
1	Esempio: Ricorsi di invalidità civile	Esempio: Richiesta del riconoscimento di una Invalidità Civile. Verbale negativo da parte della ASL competente. Ricorso avverso la decisione presso il MEF entro 60 giorni. Esame della documentazione ed eventuale richiesta di ulteriore documentazione effettuata da parte dell'Ufficio XIII; se la prima fase ha esito positivo si passa ad una seconda fase, gestita dall'Ufficio XIV, che prevede l'effettuazione di ulteriori verifiche mediche, da parte di apposita commissione. Emissione di un nuovo verbale. Il verbale torna successivamente all'Ufficio XIII che predispone il provvedimento finale di accoglimento o rigetto del ricorso.	Esempio: Direzione Generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra - Divisione XI
2			
..			

Tabella 3 - Procedimenti-Fasi

Nell'ambito dell'iter del procedimento amministrativo, definire le fasi di cui è possibile conoscere lo stato. Ad esempio, per un procedimento di richiesta di contributi l'amministrazione potrebbe decidere di far conoscere lo stato delle seguenti fasi: ricezione, istruttoria, delibera.

Num	Denominazione procedimento	Insieme delle fasi
1	Esempio: richiesta di contributi	Esempio: <i>ricezione - istruttoria - delibera</i>
2		
3		
...		