

QUESITI PIU' FREQUENTI SUL PROTOCOLLO INFORMATICO (fonte: www.cnipa.gov.it)

Chi ha l'obbligo di realizzare la gestione informatica dei documenti ?

Tutte le pubbliche amministrazioni provvedono, entro il 1 gennaio 2004, a realizzare o revisionare sistemi informativi automatizzati finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n.165/2001, sono amministrazioni pubbliche:

- le amministrazioni dello Stato
- le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo
- le regioni, le province, i comuni, le comunità montane
- i consorzi e le associazioni dei predetti enti
- gli istituti autonomi case popolari
- le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e le loro associazioni
- gli enti pubblici non economici
- gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative
- le istituzioni universitarie
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale

Quali sono gli obiettivi di carattere generale realizzabili attraverso la gestione informatica dei documenti?

Le disposizioni sulla gestione informatica dei documenti consentono di:

- accrescere l'efficienza delle amministrazioni attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la diminuzione degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali;
- migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa tramite strumenti che rendano possibile un effettivo esercizio del diritto di accesso alla documentazione amministrativa da parte dei soggetti interessati.

Ciascuna amministrazione deve:

- definire un adeguato piano di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati
- individuare le aree organizzative omogenee e i relativi uffici
- istituire i servizi per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi
- nominare i responsabili di tali servizi
- redigere e adottare il manuale di gestione del sistema documentario
- introdurre un sistema informatico per la gestione documentale che preveda almeno il nucleo minimo del protocollo informatico.

Cosa si intende per nucleo minimo del protocollo informatico?

Per nucleo minimo s'intende la componente del sistema di protocollo informatico in grado di effettuare le operazioni di registrazione, segnatura e classificazione dei documenti. Tali operazioni costituiscono le operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

In cosa consiste, praticamente, l'operazione di registrazione di protocollo?

Le disposizioni sulla gestione informatica dei documenti consentono di:

- numero di protocollo e data di registrazione del documento spedito, generati automaticamente dal sistema
- mittente (per i documenti ricevuti) o destinatario (per i documenti spediti)
- oggetto del documento
- impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica

La registrazione di tali informazioni deve avvenire in forma non modificabile. Inoltre, se disponibili all'atto della registrazione, devono essere memorizzati anche numero di protocollo e data di registrazione del documento ricevuto.

Cosa è l'impronta di un documento informatico?

L'impronta del documento è una sequenza di lunghezza fissa di simboli binari ottenuta attraverso l'applicazione di una specifica funzione di calcolo che garantisce una associazione biunivoca (a meno di eccezioni statisticamente irrilevanti) tra l'impronta stessa ed il documento originatore

Perché si deve registrare anche l'impronta?

Perché attraverso la registrazione dell'impronta del documento informatico in modo non modificabile si ha la certezza di aver registrato esattamente uno specifico documento (integrità del documento), rendendo in tal modo il sistema di protocollo più sicuro rispetto alla sua funzione di sistema di certificazione interna degli eventi di transito dei documenti attraverso i confini di una AOO. Lo stesso livello di garanzia non è ottenibile per i documenti cartacei per i quali si ricorre alla registrazione dell'oggetto e del mittente o destinatario effettuata contemporaneamente alla operazione di segnatura. Nella trasmissione di un documento informatico non è necessario inviare anche l'impronta in quanto questa può essere calcolata dal ricevente (purchè nota la funzione di calcolo). La cosa importante è che l'impronta venga univocamente e permanentemente associata ai dati di protocollo.

Cosa è la segnatura?

La segnatura di protocollo consiste nell'associare in modo permanente e non modificabile delle informazioni al documento. In particolare la segnatura deve contenere per lo meno:

- indicazione o codice dell'amministrazione
- indicazione o codice della AOO
- numero di protocollo
- data di protocollo

A quali documenti si applica la segnatura?

Per i documenti cartacei la segnatura si applica sia ai documenti in ingresso che ai documenti in uscita e deve avvenire contemporaneamente alla operazione di registrazione.

Qual è lo scopo della segnatura?

Lo scopo di una segnatura apposta su un documento cartaceo è quello di mantenere una associazione indissolubile e direttamente leggibile tra il documento stesso e la corrispondente registrazione di protocollo.

Perché registrazione e segnatura devono avvenire contemporaneamente?

L'operazione di segnatura deve avvenire contemporaneamente a quella di registrazione per garantire che ogni registrazione venga eseguita effettivamente a fronte di un documento pervenuto o inviato dalla AOO. In altre parole non deve essere consentito, nel modo più assoluto, che si effettuino registrazioni di protocollo senza disporre del documento a cui la registrazione si riferisce.

Come si può applicare, in pratica, la segnatura su un documento cartaceo?

Lo scopo di una segnatura apposta su un documento cartaceo è quello di mantenere una associazione indissolubile e direttamente leggibile tra il documento stesso e la corrispondente registrazione di protocollo.

La segnatura si applica anche sui documenti informatici?

Sì, ma solo sui documenti in uscita ed ha una funzione diversa. Nel caso di un documento informatico la funzione di stabilire un legame indissolubile tra documento e registrazione di protocollo è garantita dalla presenza dell'impronta del documento nella registrazione stessa. L'altra funzione -propria della segnatura- di rendere accessibili le informazioni di registrazione a partire da un documento, può essere fornita direttamente dal sistema informatico. Se i documenti informatici sono accessibili esclusivamente attraverso l'applicazione che gestisce anche il protocollo allora tale funzione associativa è svolta in modo diretto, se viceversa, i documenti informatici sono gestiti anche da altri sistemi allora il sistema di protocollo dovrà offrire una specifica funzione di ricerca che a partire da un documento informatico fornisca le corrispondenti informazioni di registrazione. Per i documenti informatici la segnatura si applica ai soli documenti in uscita ed ha uno scopo molto più ampio, ovvero consentire la codifica strutturata delle informazioni archivistiche relative al documento inviato, le informazioni sul procedimento amministrativo ed altre informazioni utili al trattamento del documento. La segnatura informatica è codificata per mezzo del linguaggio XML ed è alla base dell'interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico in rete.

Quali sono i tempi imposti dalla normativa?

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a realizzare o revisionare sistemi informativi automatizzati finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi in conformità alle disposizioni del dpr 445/2000 ed alle disposizioni della legge 31 dicembre 1996, n. 675, nonché dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dei relativi regolamenti di attuazione.

Come si può realizzare, in pratica la contemporaneità tra registrazione e segnatura?

Il vincolo di contemporaneità tra le operazioni di registrazione e segnatura stabilisce che le due operazioni siano un'unica operazione informatica, ovvero debbono essere eseguite entrambe con successo entro un breve intervallo di tempo pena l'annullamento degli eventuali risultati intermedi. Il concetto di "breve intervallo" va calato nei diversi contesti organizzativi in cui si colloca il protocollo informatico. In ogni caso il dettaglio della procedura di segnatura, e quindi la valorizzazione dell'intervallo di tempo entro il quale questa deve essere eseguita subito dopo la registrazione, costituiscono elementi da specificare nel manuale di gestione. Un esempio può essere dato dalla segnatura apposta con speciali stampanti di etichette: in questo caso la contemporaneità può essere stabilita con una regola organizzativa interna che impone l'apposizione dell'etichetta entro -ad esempio- un minuto dall'avvenuta registrazione. Il sistema di protocollo potrebbe essere strutturato in modo da chiedere all'operatore conferma dell'avvenuta segnatura e se entro l'intervallo stabilito tale conferma non dovesse essere fornita, il sistema deve annullare automaticamente la registrazione.

Cosa sono le AOO?

Si definisce AOO (Area Organizzativa Omogenea) un insieme di unità organizzative dell'amministrazione che usufruiscono, in modo omogeneo e coordinato, degli stessi servizi per la gestione dei flussi documentali. In particolare, all'interno di una AOO esiste un solo servizio di protocollazione dei documenti in entrata ed in uscita, che adotta una unica sequenza numerica per l'attribuzione del numero di protocollo, rinnovata ad ogni anno solare.

Perché istituire una AOO

I principali vantaggi che derivano dalla istituzione delle AOO sono:

- riduzione della frammentazione degli uffici di protocollo, e quindi ottimizzazione e riqualificazione dell'uso delle risorse
- potenziamento delle capacità di accesso e ricerca alle informazioni e ai documenti stessi
- migliore circolazione di informazioni e documenti tra gli uffici
- maggiore trasparenza, grazie ad un più razionale accesso alla documentazione amministrativa da parte dei soggetti interessati
- migliore organizzazione dell'archivio attraverso l'adozione di un unico piano di classificazione all'interno dell'area.

Come individuare le unità organizzative che compongono una AOO

Una AOO è individuata da un insieme di uffici che, per tipologia di mandato istituzionale, di funzione amministrativa perseguita, di obiettivi e di attività svolta, presentano esigenze di gestione della documentazione in modo unitario e coordinato.

Quali criteri adottare per la definizione delle AOO

Per definire al meglio le AOO da istituire, l'amministrazione deve effettuare una analisi della propria struttura organizzativa e il proprio modello funzionale, valutando attentamente alcune variabili come:

- il grado di omogeneità degli uffici dal punto di vista delle funzioni svolte
- il volume e del flusso dei documenti all'interno dell'amministrazione
- la dislocazione geografica delle sedi
- la cultura informatica del personale interno
- l'esistenza di precedenti sistemi informatici di supporto alla gestione documentale
- grado di coerenza dell'attività amministrativa svolta dagli uffici.

L'individuazione delle AOO va effettuata dopo un'attenta analisi di tali informazioni e dopo avere evidenziato le criticità della modalità operativa in essere e gli eventuali vincoli organizzativo-logistici esistenti.

La nascita delle AOO ha effetti sui registri di protocollo intermedi?

Una AOO è individuata da un insieme di uffici che, per tipologia di mandato istituzionale, di funzione amministrativa perseguita, di obiettivi e di attività svolta, presentano esigenze di gestione della documentazione in modo unitario e coordinato.

Con le AOO si eliminano i registri di protocollo intermedi: come si fa a tenere traccia delle comunicazioni interne agli uffici della AOO stessa?

L'individuazione delle AOO determina l'eliminazione della frammentazione dei sistemi di protocollo e una riorganizzazione dei flussi documentali: all'interno di ogni area, la certificazione del passaggio dei documenti a valenza esterna (registrazione di protocollo) potrà essere separata dal tracciamento dei passaggi dei documenti all'interno della struttura. Inevitabilmente, ciò determina la necessità di sostituire il rudimentale sistema di tracciamento del flusso documentale (costituito dalla sequenza di successive protocollazioni tra aree interne) con un sistema integrato più evoluto e funzionale alle esigenze dell'amministrazione (posta elettronica interna, sistema di groupware, sistema di workflow, ecc.).

Il fax va protocollato?

Il documento, in quanto tale, è indipendente dal supporto sul quale viene scritto e dal mezzo di trasporto sul quale viene veicolato. Recentemente, l'art. 7, comma 3 del dpr 403/1998 ha stabilito che il fax soddisfa il requisito della forma scritta ed è quindi "documento" a tutti gli effetti di legge: come tale e quindi soggetto a protocollazione. In seguito, pervenuto l'originale, non si dovrà procedere ad una nuova registrazione, ma si dovranno riportare tutti i dati della registratura del documento pervenuto via fax: si tratta infatti del medesimo documento, anche se pervenuto in tempi e con modalità diverse. Un altro importante motivo di tale procedura risiede nel fatto che la registrazione del fax causa l'avvio dei termini del procedimento amministrativo o dell'affare a cui si riferisce in una determinata data. Non è possibile posticipare quest'ultima semplicemente riproccollando il medesimo documento: ciò causerebbe un'incertezza del diritto e, nel caso ipotetico - ma non raro - di assegnazione ad un responsabile del procedimento diverso da quello precedente, anche un'incoerenza dell'azione amministrativa.

Soddisfatti gli adempimenti minimi previsti dalla normativa, quali altre possibilità ci sono?

Oltre all'attuazione del nucleo minimo del protocollo, possono essere individuati tre ulteriori "livelli realizzativi", che consentono di migliorare progressivamente l'efficienza, la trasparenza e la qualità dell'azione amministrativa:

- la gestione informatica dei documenti in modalità avanzata (scansione dei documenti cartacei, assegnazione per via telematica all'interessato, gestione
- avanzata della classificazione, collegamento dei documenti alla gestione dei procedimenti)
- la razionalizzazione dei processi documentali
- la reingegnerizzazione dei processi primari.

Cosa s'intende per BPR?

BPR è l'acronimo di Business Process Reengineering ed è l'applicazione di nuove tecnologie per ridisegnare i processi in modo radicalmente diverso dal passato ottenendo una discontinuità nel livello di prestazione.

Come scegliere il "livello realizzativo" da raggiungere?

Tale scelta si basa su una corretta identificazione delle reali esigenze e degli obiettivi strategici che si vogliono raggiungere, nonché su una precisa analisi della fisiologia dell'Amministrazione, ovvero della struttura in termini di risorse umane e tecnologiche, al fine di determinare l'entità e l'impegno dell'investimento necessario.

Come procedere all'attuazione del progetto?

È necessario creare un apposito gruppo interno di lavoro e posizionarlo al vertice, affinché possa realmente decidere e sostenere le trasformazioni organizzative che il progetto comporta. Il gruppo deve essere composto da esperti nelle diverse materie afferenti al progetto, nonché dai responsabili delle principali unità organizzative; eventualmente possono essere invitati a partecipare anche consulenti esterni, nel caso in cui manchino le specifiche competenze all'interno dell'Amministrazione.

Da dove iniziare l'analisi dei flussi documentali?

Non è importante da dove si parte (documenti in entrata, o in uscita, o ad esclusiva rilevanza interna), quanto piuttosto che non si tralasci alcun tipo di iter documentale.

Quali tipologie di documenti prendere in considerazione nell'analisi dei flussi documentali?

Tale scelta dipende dalla tipologia di intervento che si intende attuare. A livello generale, è comunque opportuno prendere in considerazione tutti i documenti, anche quelli informali, in particolare tutti quelli che concorrono a determinare gli iter di processo, in quanto non solo garantiscono la trasparenza dell'azione amministrativa, ma costituiscono per l'Amministrazione un preciso know-how di cui fare patrimonio.

Quando e come coinvolgere gli archivisti?

Gli archivisti devono essere coinvolti dall'inizio, come partecipanti al gruppo di progetto. Nella fase di rilevazione, essi dovranno analizzare lo stato pregresso del sistema di gestione dei documenti dell'ente e valutare le esigenze degli utenti interni; nella fase di riprogettazione organizzativa, dovranno definire i nuovi piani di classificazione e conservazione dei documenti e gestire tutte le problematiche connesse (ad esempio, l'organizzazione e l'allocazione dell'eventuale archivio cartaceo e l'integrazione tra l'archivio cartaceo e il nuovo sistema documentale informatico).

Quando e come coinvolgere gli informatici?

Gli informatici devono essere coinvolti dall'inizio, come partecipanti al gruppo di progetto. Nella fase di rilevazione, essi avranno il compito di censire il parco tecnologico; nella fase di analisi e riprogettazione, dovranno individuare le criticità e proporre le relative soluzioni tecnologiche; nella fase di realizzazione del progetto informatico, infine, lavoreranno pressoché in autonomia, coerentemente con gli indirizzi espressi nello studio di fattibilità.

Come scegliere le unità pilota del progetto di informatizzazione?

Nell'individuazione delle unità pilota possono essere scelte strutture che si candidano autonomamente, oppure quelle a più elevato tasso di informatizzazione, o ancora quelle di dimensioni più ridotte: tale scelta ha il vantaggio di conseguire l'operatività del prototipo in tempi brevi, ma non risolve l'incognita dei tempi e dei costi necessari alla diffusione generalizzata. Al contrario, la scelta di una struttura caratterizzata da numerose problematiche allunga certo i tempi di prima attuazione, ma assicura tempi e costi contenuti per la completa diffusione, in quanto l'analisi necessariamente più complessa permette di capitalizzare sul know-how acquisito a vantaggio delle altre unità organizzative.

Come condurre la fase di rilevazione e a chi fare le interviste?

Le informazioni devono essere raccolte e strutturate secondo una griglia comune, capace di rilevare le maggiori criticità ed opportunità. In linea di massima devono essere sentiti tutti i responsabili delle unità organizzative, fino ad un ragionevole livello di dettaglio, coerentemente con l'esigenza di disegnare un quadro sufficientemente chiaro dei processi documentali.

Come fare per garantire il coordinamento fra le diverse AOO all'interno di un'unica Amministrazione?

Può essere utile prevedere un "decollo" uniforme, al fine di tracciare un percorso di riferimento, in seguito liberamente personalizzabile da ciascuna AOO nell'ambito della propria analisi specifica. Allo scopo si può predisporre un primo gruppo di lavoro, di altissimo livello e trasversale a tutte le AOO, che individui le linee guida generali dell'assetto organizzativo-documentale auspicato; in merito a quest'ultimo obiettivo, si segnala l'attività del gruppo di lavoro della Scuola superiore della pubblica amministrazione, che ha recentemente prodotto delle linee guida per "La gestione elettronica dei documenti e la tenuta degli archivi".

Cos'è la classificazione?

La classificazione è un'attività che consente di organizzare tutti i documenti correnti prodotti da un determinato soggetto (nel caso specifico, da una Area Organizzativa Omogenea), protocollati e non, secondo uno schema articolato di voci (il

piano di classificazione, comunemente detto titolario) che descrive l'attività del soggetto produttore identificandone funzioni e competenze.

Quali documenti devono essere classificati?

Sono soggetti a classificazione tutti i documenti che entrano a far parte di un sistema documentale, a prescindere dal loro stato di trasmissione (a prescindere cioè dal fatto che siano documenti ricevuti, spediti o interni) e dal supporto utilizzato (a prescindere cioè dal fatto che si tratti di documenti cartacei o informatici). In quanto strumento di prima organizzazione dei documenti, la classificazione si applica contestualmente allo svolgimento delle attività correnti e mai a posteriori in archivi già formati secondo criteri diversi.

Sul documento di linee guida pubblicato in G.U. si parla a pag.12 di "classificazione decimale" dei documenti. Che cosa si intende precisamente?

In materia di classificazione il DPR 445/2000 ed il DPCM 31.10.2000 non fanno riferimento ad uno specifico sistema di classificazione. Le linee guida a pag.12 della G.U. 249/2003 stabiliscono che il sistema di classificazione "può"(non deve) seguire le regole generali definite dalla classificazione decimale". Il riferimento al sistema di classificazione decimale è, quindi, a titolo esemplificativo anche in quanto si tratta di un sistema di classificazione molto conosciuto ed utilizzato. Ci si riferisce pertanto alla struttura di un sistema di classificazione multilivello rispondente alla strutturazione funzionale delle singole amministrazioni interessate.

Cos'è la fascicolazione?

La fascicolazione è l'attività di riconduzione logica (e, nel caso di documenti cartacei, anche fisica) di un documento all'interno dell'unità archivistica che ne raccoglie i precedenti, al fine di mantenere vivo il vincolo archivistico che lega ogni singolo documento alla pratica relativa. Tale attività permette di costruire un sistema basato sull'organizzazione funzionale dei documenti in unità complesse stabili nel tempo (i fascicoli), che riflettono la concreta attività del soggetto produttore. La classificazione e la fascicolazione favoriscono la sedimentazione stabile dei documenti prodotti e acquisiti dall'Amministrazione nel corso della propria attività: solo così si assicura la possibilità per l'Amministrazione stessa e per il cittadino di accedere ad una informazione contestualizzata, che dia conto del patrimonio informativo utilizzato a supporto di una determinata attività amministrativa.

Perché creare un piano di classificazione condiviso da tutta l'AOO?

La normativa vigente prevede che le amministrazioni individuino gli uffici da considerare ai fini della gestione unica e coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse (dpr 445/2001, art. 50, comma 4).

È corretto creare un piano di classificazione basato sull'organigramma dell'Ente?

La rapida trasformazione delle strutture organizzative dell'Amministrazione scoraggia l'adozione di piani di classificazione ritagliati sull'organigramma: meglio basarsi sull'analisi delle competenze, delle funzioni e delle attività, che solitamente si rivelano più durature nel tempo.