

IL PROTOCOLLO INFORMATICO: CONCETTI GENERALI (fonte www.cnipa.gov.it)

Chi deve realizzare il protocollo



Sono tenuti a realizzare la gestione del protocollo con sistemi informativi

automatizzati le pubbliche amministrazioni indicate nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che sono:

"**tutte le amministrazioni dello Stato**, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le **istituzioni universitarie**, gli popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le

istituti autonomi case
associazioni, tutti gli enti
aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale".



Ogni Pubblica Amministrazione, perseguendo gli obiettivi previsti dal proprio mandato istituzionale, riceve e produce una enorme quantità di documenti. Tale attività si estrinseca in processi governati da procedure e regole variabilmente complesse ed articolate. L'attività di protocollazione è quella fase del processo che certifica provenienza e data di acquisizione del documento identificandolo in maniera univoca nell'ambito di una sequenza numerica collegata con l'indicazione cronologica. Costituisce pertanto il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le Amministrazioni ed all'interno di ciascuna di esse; le modalità di gestione adottate in merito assumono di conseguenza una importanza fondamentale nella strategia operativa della P.A.

Inoltre, la memoria relativa ad attività svolte (se necessaria ai bisogni amministrativi degli individui e, ancor più, delle strutture, alla programmazione delle attività future) richiede organizzazione, nel caso specifico un inquadramento nel tempo e nello spazio dei documenti prodotti e conservati e il collegamento con le attività a cui partecipano.

Obiettivi e strategie di progetto

Gli obiettivi che si vogliono raggiungere con lo strumento "protocollo informatico" sono fondamentalmente due: in primo luogo rendere maggiormente efficienti le amministrazioni - attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la diminuzione degli uffici di protocollo, la razionalizzazione dei flussi documentali - e secondariamente migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che rendano possibile un effettivo esercizio del diritto di accesso allo stato dei procedimenti e ai relativi documenti da parte dei soggetti interessati (cittadini e imprese).

La strategia seguita dal CNIPA prima e dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie poi, sul tema è stata quella di emanare delle norme comuni (DPR 428/98 poi confluito nel DPR 445/2000) per la salvaguardia della trasparenza amministrativa (per garantire, ad esempio, la non modificabilità delle registrazioni, oppure la stretta sequenzialità della numerazione dei documenti), lasciando alla autonomia di ciascuna amministrazione tutti gli aspetti relativi al miglioramento della propria efficienza interna - come la scelta sull'organizzazione del flusso interno di lavorazione dei documenti e sul livello di automazione attuabile.

Le funzioni della gestione elettronica dei documenti

La **gestione automatizzata del flusso dei documenti e protocollo informatico** necessita 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 workflow per la gestione dell'iter procedimentale. Le funzionalità prevedono l'acquisizione dei documenti da supporti informatici e l'integrazione con le e-mail (utilizzando lo standard XML; la classificazione e fascicolazione in base al titolare di archivio; la certificazione dei documenti).

La normativa stabilisce che ogni amministrazione deve individuare al proprio interno un insieme di "Aree organizzative omogenee" (AOO) e per ciascuna di esse deve dotarsi di un sistema di protocollo informatico che realizzi alcune funzionalità di base (nucleo minimo).

Funzioni base

Le funzionalità che realizzano il nucleo minimo del sistema di protocollo sono quelle che permettono di fornire il servizio di certificazione. L'effettuazione di una registrazione di protocollo (ovvero l'operazione con la quale si memorizzano le informazioni principali relative al documento nel registro di protocollo) corrisponde alla assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione e in particolar modo serve a certificare l'esistenza del documento a partire da una certa data. Questo significa:

- 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. Inoltre essa certifica il fatto che il documento è entrato nell'ambito dell'amministrazione e dei processi amministrativi di quest'ultima che lo riguardano;
- 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).

Il nucleo minimo prevede anche l'adozione di un titolare di classificazione per permettere all'amministrazione di archiviare i 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 eventuale gestione dell'intero patrimonio documentale dell'amministrazione.

La normativa oltre a dare dei principi generali (e quindi 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 per ogni AOO: mantenere un registro informatico; istituire un servizio e nominare un responsabile; assicurare che venga effettuata la registrazione di protocollo dei documenti scambiati con soggetti esterni.

Funzioni avanzate

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). Tali supporti informatici (WorkFlow Management Systems) sono rappresentati da prodotti commerciali attualmente diffusi in diversi settori industriali, dove è possibile individuare le condizioni che permettono a soluzioni di workflow di migliorare la produttività complessiva del sistema; tali condizioni sono rappresentate dalla stabilità temporale dei processi, dalla complessità dei procedimenti amministrativi e dalla numerosità degli stessi. Nella Pubblica Amministrazione tali condizioni sono soddisfatte in alcune realtà, ove è possibile riscontrare un notevole interesse nell'informatizzazione delle attività; non sempre però è necessaria l'automazione dei flussi di lavoro, in particolare in amministrazioni di ridotta entità dove un impatto di tali sistemi può risultare inadeguato in relazione ai benefici ottenibili.

All'interno della Pubblica Amministrazione il protocollo informatico ha rappresentato finora il primo passo verso l'automazione dell'ufficio, 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 WFMS 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 della Pubblica Amministrazione e di evolvere a seconda delle necessità.