

RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT

Numero 2 - 2017

**Atti del seminario su “I comuni digitali del Lazio”
(25 maggio 2017)**

FONDATA E DIRETTA DA
DONATO A. LIMONE

Direttore responsabile

Donato A. Limone

Comitato scientifico

Piero Bergamini (Autostrade), Francesco Capriglione (professore di Diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, LUISS, Roma), Claudio Clemente (Banca d'Italia), Donato A. Limone (professore di Informatica giuridica, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza), Vincenzo Mastronardi (professore di Psicopatologia forense, Università degli studi Roma, Sapienza), Francesco Riccobono (Ordinario di Teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli), Sergio Sciarelli (professore di Economia aziendale, Università Federico II, Napoli), Marco Sepe (Ordinario di Diritto dell'Economia, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza).

Comitato di redazione

Leonardo Bugiolacchi, Antonino Buscemi, Luca Caputo, Mario Carta, Andrea Casu Claudia Ciampi, Giovanni Crea, Ersilia Crobe, Tiziana Croce, Wanda D'Avanzo, Sandro Di Minco, Paola Di Salvatore, Pasquale Luigi Di Viggiano, Paolo Galdieri, Edoardo Limone, Emanuele Limone, Giulio Maggiore, Marco Mancarella, Antonio Marrone, Alberto Naticchioni, Gianpasquale Preite, Augusto Romano, Fabio Saponaro, Andrea Sacco Ginevri, Pasquale Sarnacchiaro, Sara Sergio, Riccardo Severi, Angela Viola.

Direzione e redazione

Via Riccardo Grazioli Lante, 15

00195 Roma

donato.limone@gmail.com

Gli articoli pubblicati nella rivista sono sottoposti ad una procedura di valutazione anonima. Gli articoli sottoposti alla rivista vanno spediti alla sede della redazione e saranno dati in lettura ai referees dei relativi settori scientifico disciplinari.

Anno VII, n. 2/2017

ISSN 2039-4926

Autorizzazione del Tribunale civile di Roma N. 329/2010 del 5 agosto 2010

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

La rivista è fruibile dal sito www.clioedu.it gratuitamente.

Indice

Editoriale

Donato A. Limone 4

Atti del seminario su “I comuni digitali del Lazio” (25 maggio 2017)

Dalla carta al file: progettazione e organizzazione

Loredana Bozzi – Armando Tomasi 5

Per la gestione documentale digitale della Provincia autonoma di Trento:
strumenti e problematiche

Armando Tomasi 34

Il progetto Protocollo Informatico TREntino. Servizi di protocollo informatico
federato e gestione documentale

Gabriele Quercetani 48

Il Comune digitale. Linee guida

Donato A. Limone 52

Editoriale

Questo numero è dedicato ai processi di semplificazione e digitalizzazione nei comuni. Il numero comprende le relazioni e contributi presentati nella giornata di studio “*I comuni digitali del Lazio*” (25 maggio 2017, organizzata dalla Scuola nazionale di Amministrazione Digitale - SNAD, università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza; dalla Regione Lazio, Assessorato agli Enti locali; da Anci Lazio) e altri scritti a completamento della giornata di studio.

Pubblichiamo quindi

- a) la relazione di Armando Tomasi, *Per la gestione documentale digitale della Provincia autonoma di Trento: strumenti e problematiche*, (Direttore dell'Archivio provinciale di Trento, responsabile del protocollo informatico e della conservazione digitale per la Provincia autonoma di Trento) presentata nella giornata di studio del 25 maggio 2017;
- b) il contributo sulla digitalizzazione di Loredana Bozzi (Direttore Ufficio Digitalizzazione Attività Amministrative) e Armando Tomasi (Direttore Archivio Provinciale di Trento), *Dalla carta al file: progettazione e organizzazione*;
- c) lo scritto di Gabriele Quercetani (Unità operativa progetti e servizi, Direzione Servizi, Informatica Trentina SpA), *Il progetto Protocollo Informatico TREntino. Servizi di protocollo informatico federato e gestione documentale*;
- d) “*Il Comune digitale. Linee guida*” (autore Donato A. Limone), promosso dalla Regione Lazio (assessorato agli Enti Locali), dalla Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD), Unitelma Sapienza; da ANCI Lazio.

Il Direttore della Rivista
Donato A. Limone

Autori di questo numero

Loredana Bozzi

Direttore Ufficio Digitalizzazione Attività Amministrative, Provincia autonoma di Trento.

Email: loredana.bozzi@provincia.tn.it

Donato A. Limone

Professore di informatica giuridica, direttore della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD), Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza; direttore della Rivista elettronica di diritto, economia, management (www.clioedu.it); presidente ANDIG (Associazione Nazionale Docenti Informatica Giuridica e diritto dell'informatica). Esperto di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di sanità digitale ed amministrazione digitale.

<https://www.unitelmasapienza.it/it/contenuti/personale/donato-limone>

Email: donato.limone@gmail.com

Gabriele Quercetani

Unità operativa progetti e servizi, Direzione Servizi, Informatica Trentina SpA.

Email: gabriele.quercetani@infotn.it

Armando Tomasi

Direttore dell'Archivio provinciale di Trento, responsabile del protocollo informatico e della conservazione digitale per la Provincia autonoma di Trento.

Email: armando.tomasi@provincia.tn.it

**Relazioni e contributi presentati
nella giornata di studio**

I COMUNI DIGITALI DEL LAZIO

25 maggio 2017

**Organizzata dalla Scuola nazionale di
Amministrazione Digitale - SNAD, università degli
studi di Roma, Unitelma Sapienza; dalla Regione
Lazio, Assessorato agli Enti locali; da Anci Lazio**

DALLA CARTA AL FILE: PROGETTAZIONE E ORGANIZZAZIONE

Loredana Bozzi e Armando Tomasi¹

Abstract: Il progetto P.I.Tre. Protocollo Informatico Trentino coinvolge più di trecento enti pubblici trentini che condividono non soltanto un unico sistema informativo ed un'unica infrastruttura tecnologica, ma anche la visione e l'obiettivo di realizzare una rete fra le Amministrazioni del territorio, che garantisca, con il contributo di competenze interdisciplinari di tipo tecnico, informatico, giuridico, archivistico, organizzativo, il processo di digitalizzazione del patrimonio documentale in un sistema sicuro ed evoluto.

1. Il progetto Protocollo informatico trentino (P.I.Tre): una genesi remota

Il progetto Protocollo informatico trentino, in sigla P.I.Tre, affonda le proprie radici nel tempo, e si inserisce a pieno titolo in un alveo di iniziative che a vari livelli, con molteplici modalità e con diversi gradi di successo, ha preso le mosse dalla legge 241/1990² ed ha coinvolto a partire dalla metà degli anni '2000 tutta la pubblica amministrazione italiana³.

A seguito dell'entrata in vigore del DPR 445/2000⁴ (5 febbraio 2001) la Provincia autonoma di Trento ha provveduto tempestivamente ad attivare gli adempimenti necessari a soddisfare le prescrizioni contemplate all'art. 50 (in particolare commi 1,

¹ Gli utenti qui considerati sono i dipendenti delle amministrazioni che utilizzano il sistema di protocollo e gestione documentale.

² Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"

³ Un'interessante riflessione al riguardo in P. L. Di Viggiano, *L'amministrazione digitale. Progetti e tecnologie per l'e-government*, in "Rivista elettronica di diritto, economia e management", Numero 1 – 2010, pp. 162 – 180, scaricabile all'indirizzo http://www.giuritecne.it/wp-content/uploads/2011/01/rivista-elettronica_1_2010.pdf. Tutti i riferimenti sitografici sono stati verificati alla data del 14 marzo 2017.

⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"

2 e 3)⁵, nonché all'art. 51, commi 1 e 2⁶ (ora abrogati).

Con deliberazione n. 1038 del giorno 17 maggio 2002⁷ la Giunta provinciale provvedeva ad approvare il piano provinciale di e-government, all'interno del quale si individuavano, fra l'altro, le proposte progettuali da presentare al Dipartimento per l'Innovazione e le tecnologie per accedere ai finanziamenti, previsti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2002, per l'attuazione del piano di e-government nazionale⁸.

Fra gli obiettivi del piano provinciale di *e-government* volti all'attivazione di servizi innovativi ed integrati tra le Pubbliche Amministrazioni locali a favore delle imprese e del cittadino veniva inserita anche l'azione 3 "I sistemi informativi di cooperazione amministrativa", finalizzata alla realizzazione di un sistema di protocollo informatico, gestione documentale ed archiviazione, integrazione fra i sistemi di protocollo, firma digitale e documento elettronico, che confluiva nel progetto "PROtocollo Federato Trentino Inter-enti e posta elettronica certificata (PRO.FE.T.I.), poi inoltrato al Dipartimento per l'Innovazione e le tecnologie ai sensi del succitato D.P.C.M.

Nonostante la mancata ammissione a finanziamento del progetto PRO.FE.T.I., la Giunta provinciale di Trento, sulla base dell'impegno assunto con il piano provinciale di *e-government* e valutata la strategicità delle azioni inserite nel piano medesimo, con deliberazione n. 908 del giorno 17 aprile 2003⁹ disponeva di inserire comunque il progetto di cui sopra nell'elenco dei progetti strategici ICT, rilevandone l'importanza

⁵ "Attuazione dei sistemi

1. Le pubbliche amministrazioni provvedono ad introdurre nei piani di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati progetti per la realizzazione di sistemi di protocollo informatico in attuazione delle disposizioni del presente testo unico.

2. Le pubbliche amministrazioni predispongono appositi progetti esecutivi per la sostituzione dei registri di protocollo cartacei con sistemi informatici conformi alle disposizioni del presente testo unico.

3. 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 in conformità alle disposizioni del presente testo unico ed alle disposizioni di legge sulla tutela della riservatezza dei dati personali, nonché dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dei relativi regolamenti di attuazione."

⁶ "Sviluppo dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni

1. Le pubbliche amministrazioni adottano un piano di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati in attuazione delle disposizioni del presente testo unico e secondo le norme tecniche delimitate dall'Autorità per l'informatica della pubblica amministrazione.

2. Le pubbliche amministrazioni provvedono a realizzare o revisionare sistemi informativi finalizzati alla totale automazione delle fasi di produzione, gestione, diffusione ed utilizzazione dei propri dati, documenti, procedimenti ed atti in conformità alle disposizioni del presente testo unico ed alle disposizioni di legge sulla tutela della riservatezza dei dati personali."

⁷ "Approvazione del Piano provinciale di *e-government* e adozione di alcune linee guida".

⁸ Interessante, al proposito il documento "L'e-government nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione. obiettivi, azioni e modalità di attuazione", emanato dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie ed approvato dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie Locali il 27 novembre 2003, il quale – nella premessa – fa riferimento all'*e-government* per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa".

⁹ Quarto Aggiornamento del "Piano Pluriennale degli investimenti 2000-2003 per lo sviluppo del Sistema Informativo Elettronico Provinciale (S.I.E.P.)".

per la condivisione dei patrimoni informativi delle pubbliche amministrazioni locali e degli altri enti presenti sul territorio attraverso l'interazione dei rispettivi servizi di protocollo di archivio.

Con deliberazione n. 2683 del giorno 17 ottobre 2003¹⁰ la Giunta provinciale di Trento provvedeva quindi alla formalizzazione del Comitato Guida e dei Gruppi di lavoro a supporto del progetto per la realizzazione di un nuovo sistema di protocollo coerente con il dettato normativo nazionale (DPR 445/2000), e conforme alle relative disposizioni tecniche¹¹.

Con deliberazione n. 3180 di data 12 dicembre 2003¹² la medesima Giunta provinciale approvava poi la Proposta progettuale "Protocollo Informatico Trentino - PI-TRE" e lo Studio di fattibilità "Protocollo Informatico Trentino - PI-TRE", formulati dai Gruppi di Lavoro di cui sopra (costituiti da rappresentanti dell'Amministrazione provinciale, dell'Azienda provinciale per i Servizi sanitari, dell'Università degli Studi di Trento, del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento e dell'Istituto Trentino per l'Edilizia Abitativa, supportati da Informatica Trentina S.p.A.), finalizzati alla realizzazione di un sistema informativo documentale delle Pubbliche Amministrazioni del Trentino che consentisse di perseguire obiettivi di interazione istituzionale, di trasparenza interna alle Pubbliche Amministrazioni, di interoperabilità, di innovazione tecnologica.

In data 19 gennaio 2004 veniva sottoscritto fra la Società Informatica Trentina S.p.A. e la Provincia autonoma di Trento il "Quarto Atto Esecutivo per la disciplina, ai sensi della legge provinciale n. 10/80 e della Convenzione ivi prevista, delle modalità di affidamento e realizzazione del progetto "Protocollo Informatico Trentino - PI-TRE", concernente gli aspetti tecnologici e sistemico-infrastrutturali nonché di servizio.

Alla luce di quanto sopra, la Società Informatica Trentina S.p.A. dava avvio il 16 giugno 2004 ad una procedura ad evidenza pubblica europea, finalizzata all'acquisto della migliore soluzione informatica; parallelamente, nelle more dell'adozione di una soluzione informatica definitiva, si provvedeva ad affidare il 28 luglio 2004 ad Informatica Trentina S.p.A. l'incarico per l'avviamento dell'intervento concernente la fornitura di prodotti e servizi finalizzati all'attivazione di una soluzione transitoria, tale da consentire agli Enti della provincia di Trento la fruizione dei servizi di protocollo informatico e da dare avvio ad una fase sperimentale del nuovo sistema di registrazione di protocollo e gestione documentale, anche in esecuzione di quanto disposto dal D.P.P. 17 novembre 2003, n. 41-4/Leg¹³.

¹⁰ Progetto "Protocollo Informatico Trentino (PI-TRE)" - Formalizzazione del Comitato Guida e dei Gruppi di lavoro a supporto del progetto.

¹¹ D.P.C.M. 31 ottobre 2000, "Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428".

¹² Progetto "Protocollo Informatico Trentino (PI-TRE)" - Integrazione del Comitato Guida e dei Gruppi di lavoro a supporto del progetto e recepimento del contenuto dei documenti attuativi del progetto medesimo.

¹³ "Regolamento di esecuzione della legge provinciale 17 febbraio 2003, n. 1 (Nuove disposizioni in materia di beni culturali) relativo alla formazione, alla conservazione e all'ordinamento degli archivi della provincia".

La gara non fu aggiudicata in quanto nessun concorrente fu in grado di presentare un'offerta che soddisfacesse tutti i requisiti richiesti.

Preso atto della situazione, furono rivisti, di concerto con gli enti aderenti al progetto, gli obiettivi precedentemente definiti e fu presa la decisione di spostare ad una seconda fase del progetto un complesso requisito di innovazione tecnologica, volto in particolare al superamento dell'eterogeneità semantica fra sistemi di classificazione dei documenti di Enti diversi e della varietà organizzativa degli enti che avrebbero costituito la "costellazione" del sistema di protocollo federato trentino. Di conseguenza veniva avviata il 12 luglio 2006 una seconda procedura ad evidenza pubblica europea per la fornitura di prodotti e servizi inerenti protocollo informatico, gestione documentale, *workflow* ed interoperabilità, avente l'obiettivo di realizzare un sistema informativo documentale per la Provincia Autonoma di Trento in armonia e collaborazione con l'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari di Trento, l'Università degli Studi di Trento, l'Istituto Trentino per l'Edilizia Abitativa, il Consiglio della Provincia Autonoma di Trento ed il Consorzio dei Comuni Trentini. A seguito dell'aggiudicazione dell'appalto in data 11 aprile 2007, fu avviata nell'ottobre 2007 una complessa fase di personalizzazione delle soluzioni tecniche generali individuate nell'offerta di gara, che vide coinvolti tutti gli enti aderenti al progetto, ognuno dei quali era portatore delle proprie peculiarità, che necessariamente dovevano essere armonizzate nell'individuazione di soluzioni condivise¹⁴.

Il sistema di protocollo e gestione documentale P.I.TRE., munito delle personalizzazioni di cui sopra, fu introdotto a partire dal maggio 2008 negli enti del sistema pubblico trentino¹⁵, ed allo stato attuale è presente in oltre 300 Enti trentini e conta oltre 17.000 utenti attivi.

2. Esigenze, principi ed obiettivi

L'intento della Provincia Autonoma di Trento era di creare uno strumento a norma per la gestione documentale federata sulla base di regole organizzative condivise e di sistemi applicativi compatibili ed interoperanti al fine di far dialogare Amministrazione con Amministrazione e Cittadino con Amministrazione. In sintesi i tre principi ispiratori del progetto furono e sono tuttora: la trasparenza, l'efficienza ed il risparmio gestionale.

¹⁴ Una scheda descrittiva aggiornata del sistema P.I.Tre è scaricabile all'indirizzo <http://www.agid.gov.it/node/1591>

¹⁵ Presso l'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari il 6 maggio 2008, presso Informatica Trentina il 28 maggio 2009, presso il Consorzio dei Comuni Trentini il 5 gennaio 2009, presso l'Università degli Studi di Trento il 7 gennaio 2009, presso gli uffici dell'Amministrazione provinciale l'attivazione di P.I.TRE., con conseguente disattivazione del precedente applicativo di protocollo, ebbe inizio il 6 maggio 2009 e si concluse alla fine di dicembre 2010; negli anni successivi il sistema fu introdotto presso i Comuni, le Comunità di Valle, gli Istituti scolastici e formativi provinciali, i Musei e gli Istituti culturali trentini.

Fin dall'inizio l'amministrazione provinciale ha perseguito l'obiettivo di realizzare una rete fra le Amministrazioni del territorio trentino per la condivisione di un unico sistema informativo e di un'unica infrastruttura tecnologica¹⁶, al fine di attuare una gestione documentale conforme alla normativa, nel pieno rispetto dell'autonomia gestionale dei singoli enti ed in accordo con gli orientamenti del legislatore.

Nell'intraprendere tale percorso è stato adottato un approccio sistemico, al fine di individuare una soluzione di livello territoriale a vantaggio di tutta la comunità ed in grado di garantire la digitalizzazione del patrimonio documentale in un sistema sicuro ed evoluto.

Ben consapevoli che il protocollo informatico costituisce una delle infrastrutture fondamentali per la digitalizzazione della pubblica amministrazione ed in ottemperanza alla normativa che prevede l'obbligatorietà del cosiddetto "nucleo minimo di protocollo"¹⁷, l'avvio del progetto è stato orientato a perseguire primariamente la sostituzione dei sistemi di protocollazione cartacea e di quelli informatici non più adeguati alla nuova normativa in uso presso gli enti del SINET (Sistema Informativo Enti trentini) con un sistema a norma ed uguale per tutti gli enti.

L'individuazione di tale obiettivo basilare, che nel 2003 appariva parecchio ambizioso ne suggerì e ne condizionò il nome: Protocollo Informatico Trentino in sigla P.I.Tre.. Nel volgere di pochi mesi fu chiaro per tutti che il nome cominciava a "starci stretto". Il nucleo minimo prevedeva la protocollazione dei documenti cartacei tramite software, ma c'è voluto poco tempo per comprendere che si sarebbero potuti ottenere maggiori benefici superando il mero adempimento dell'erogazione del numero di protocollo effettuata in modalità digitale. Se il documento continua a rimanere cartaceo non è possibile fruire dei benefici che provengono dall'utilizzo di documenti digitali. Ed è così che quasi tutti gli enti trentini decisero di indirizzarsi verso un utilizzo del sistema ad un livello più avanzato, ossia di cominciare a scommettere sulla gestione documentale. Il nome del progetto però è rimasto lo stesso: ormai è conosciuto come P.I.Tre. da tutti gli utenti e non è opportuno cambiarlo.

¹⁶ Informatica Trentina S.p.A. è la società *in house* della Provincia Autonoma di Trento, a supporto dei servizi ICT dell'amministrazione provinciale e degli enti locali del Trentino.

¹⁷ D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa", art. 56, c. 1:

- "Operazioni ed informazioni minime del sistema di gestione informatica dei documenti

- Le operazioni di registrazione indicate all'articolo 53 e le operazioni di segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 nonché le operazioni di classificazione costituiscono operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni."

3. Il contesto geopolitico

Il Trentino é un territorio morfologicamente complesso e demograficamente molto disomogeneo. I centri abitati più popolosi si concentrano lungo le vallate principali che offrono facili vie di comunicazione, mentre le valli laterali, più strette e ripide sono meno abitate e meno servite.

18



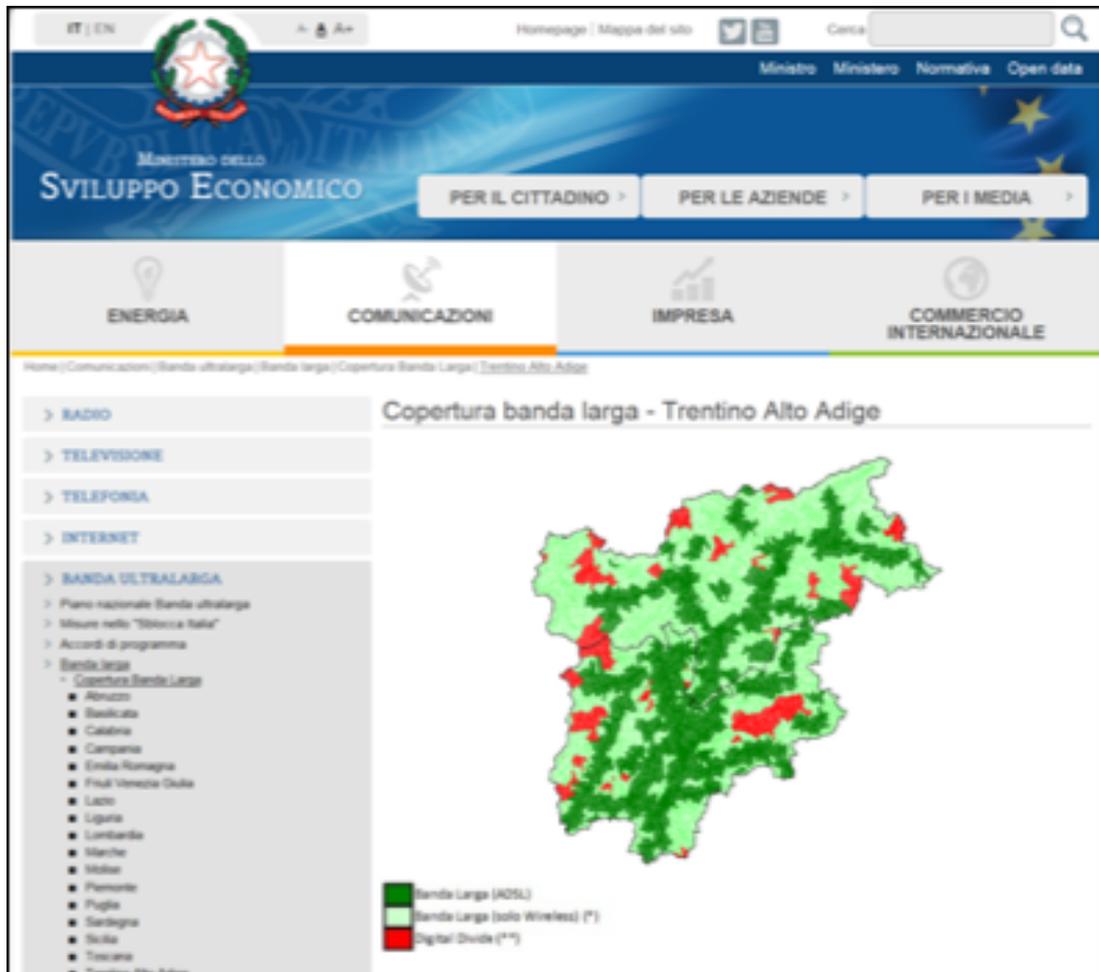
La provincia di Trento è composta da 177 Comuni, di dimensioni molto diverse: si passa dal Comune di Trento, con circa 117.000 residenti e una densità di 743 abitanti per chilometro quadrato al Comune di Massimeno, il più piccolo, che conta 127 residenti e una densità di 5,9 abitanti per chilometro quadrato. La disomogeneità rilevata a livello dimensionale si ripercuote naturalmente anche al livello della struttura organizzativa degli enti, determinandone gradi di complessità molto differenti, passando da organizzazioni strutturate con centinaia di dipendenti a piccolissimi enti in cui singoli addetti ricoprono più funzioni a tempo parziale.

Questa situazione ha ovviamente condizionato la definizione della soluzione, dei processi di lavoro e la definizione dei ruoli ed il loro collegamento con le funzioni supportate dal sistema informativo. Si è quindi puntato su una definizione precisa di ruoli e responsabilità, supportata da un'ampia configurabilità delle funzioni per ciascun ruolo all'interno di ciascun ente e sulla scalabilità del sistema, che, senza necessità di scrivere software, può agevolmente essere configurato sia per gli enti piccoli sia per quelli di grandi dimensioni.

Un ulteriore requisito, dettato dalla situazione geografica e dall'eterogenea distribuzione sul territorio provinciale, è stato quello di garantire un'infrastruttura tecnologica di base che permettesse ad ogni ente, dislocato fisicamente al centro o in periferia, di accedere al sistema con tempi e modalità adeguati. Su questo versante, fortunatamente il progetto ha potuto sfruttare l'infrastruttura di rete a

¹⁸ I dati sono tratti dal sito www.tuttitalia.it/trentino-alto-adige/77-province/numero-comuni/

banda larga, già realizzata dalla Provincia Autonoma di Trento, che connette tutte le PA del Trentino. L'immagine mostra la copertura di rete sul territorio.



19

4. Le tappe del progetto

Nella prima fase del progetto (dall'anno 2008 all'anno 2012) la parola d'ordine fu "diffusione orizzontale": tutte le risorse furono orientate verso la propagazione delle funzionalità di base di P.I.Tre. nel maggior numero possibile di Enti, al fine di costruire una solida base della rete territoriale degli enti trentini.

La sfida maggiore fu nel coordinare le operazioni di avvio di molti enti nel minor tempo possibile. A mano a mano che gli enti entravano a far parte della federazione

¹⁹ I dati sono tratti dal sito www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/ a luglio 2016

dovevano confrontarsi con nuove regole e l'operatività degli addetti subiva inevitabilmente dei cambiamenti. Eravamo consapevoli che le situazioni *in progress*, in cui convivono sistemi diversi, con regole diverse, costituiscono una fonte di potenziali problemi e di reazioni negative e di disorientamento degli utilizzatori. Si è cercato pertanto di minimizzare il tempo di transizione al nuovo sistema mediando tra due opposte visioni: accompagnare il cambiamento "diluendolo" nel tempo e "concentrare" il passaggio al nuovo sistema.

Un'altra sfida, non meno impegnativa, consistette nel convincere gli enti tecnologicamente più avanzati, che soffrivano il livellamento verso funzioni più elementari rispetto alle loro richieste, ad attendere i tempi della federazione e a sperimentare forme di coesistenza tra obiettivi comuni e obiettivi del singolo ente. La seconda fase (dall'anno 2012 ad oggi) è stata ed è tuttora caratterizzata dall'obiettivo di una "diffusione in profondità": dopo aver superato il terremoto dovuto all'impatto con il cambiamento, affrontate anche le scosse di assestamento delle organizzazioni, si è iniziato ad analizzare, realizzare e proporre funzionalità più avanzate. I primi temi hanno riguardato l'interoperabilità, in particolare tra gli enti federati, e l'integrazione del sistema di protocollo e gestione documentale con gli applicativi verticali di settore. A seguire sono state realizzate le funzioni per l'invio in conservazione dei documenti digitali ad un conservatore accreditato. Si sta anche sperimentando una soluzione per la semplificazione della firma digitale sui documenti e si stanno ponendo le basi per addivenire ad un unico portale dei servizi online, che accorpi i servizi delle amministrazioni del territorio, integrati con P.I.Tre, il quale sta assumendo sempre di più la fisionomia di un sistema di supporto alla digitalizzazione, ossia uno strumento solido che sta alla base ed è abilitante per la progettazione di modelli avanzati di gestione dei servizi al cittadino.

La validità del sistema è confermata da numerose richieste di riuso da parte di enti a carattere nazionali quali pubbliche amministrazioni centrali come il Ministero Economia e finanza, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale, con le quali è già stato formalizzato un accordo, e numerosi altri enti, come il Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio Ministri, l'Arma dei Carabinieri, Federsanità, l'Unione delle Terre d'Argine di Carpi (MO), il Comune di Venezia, l'Azienda Socio Sanitaria Territoriale di Pavia, l'Agenzia Italiana del Farmaco, con i quali sono in corso attività per la definizione di eventuali accordi.

5. I numeri

Il sistema conta 323 enti utilizzatori al 28 febbraio 2017; il numero è in calo rispetto agli anni precedenti in conseguenza del processo di fusione tra comuni, iniziato nel 2015 e che sta proseguendo tuttora.²⁰

L'analisi della composizione degli enti utilizzatori fa emergere:

- una notevole diversificazione per tipologia:

Comuni	157
Comunità	15
Istituti scolastici	74
Provincia Autonoma di Trento	1
Altri enti (Azienda sanitaria, Università, musei, società pubbliche strumentali, consorzi, Regione Autonoma Trentino Alto Adige, Consiglio regionale, Consiglio provinciale, TAR, Amministrazioni separate usi civici, fondazioni, ecc.)	76
Totale al 28 febbraio 2017	323

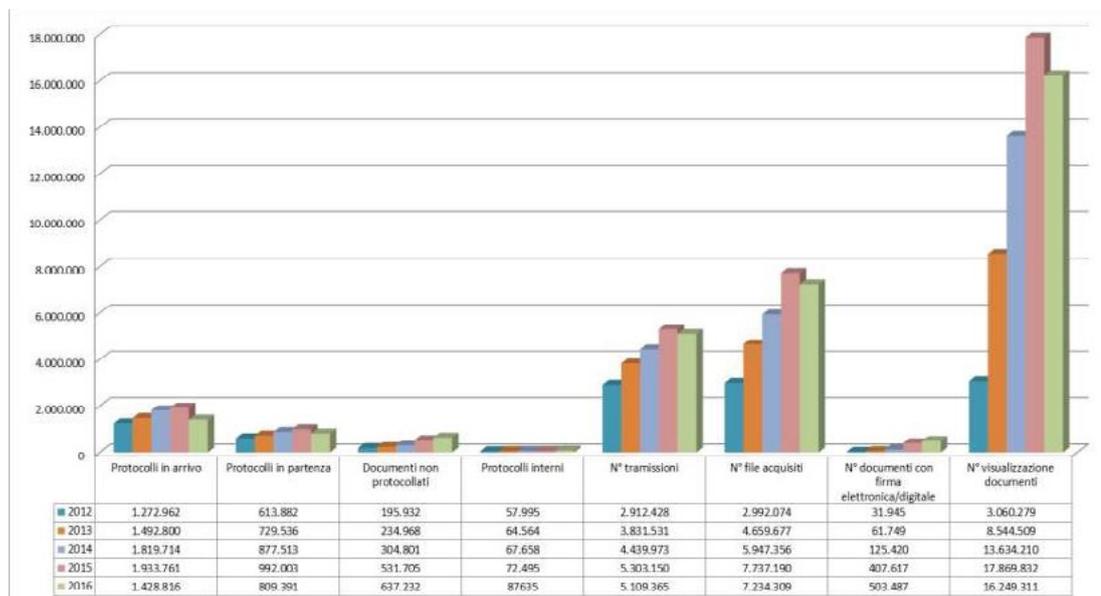
- una rilevante varianza relativamente al numero di persone che utilizzano il sistema. A fronte del numero totale di utenti attivi nel sistema che è di circa 17.000, se si focalizza, ad esempio la tipologia dei Comuni, si può ravvisare una forbice che va dai circa 1.000 utenti del Comune di Trento all'unico utente del Comune di Sagron Mis.

Al progetto P.I.Tre. occorre ascrivere il merito di aver contribuito all'espansione del processo di digitalizzazione documentale nella comunità degli enti territoriali, consentendo loro di beneficiare diffusamente delle indicazioni dei gruppi di lavoro multidisciplinare e multiente che assommano quelle competenze specifiche e specialistiche che molti enti medio-piccoli non annoverano al loro interno. La carenza di risorse umane specializzate risulta uno dei principali ostacoli all'uso diffuso dell'ICT e sono in particolare gli enti di minori dimensioni a segnalare tale difficoltà. Il superamento dei limiti evidenziati avviene precisamente utilizzando le risorse disponibili all'interno del sistema allargato, in cui gli enti sono visti come elementi di un tutto organico e unitario.

I dati raccolti a fine dicembre 2016 dimostrano come gli enti utilizzatori del sistema siano da considerarsi "maturi" dal punto di vista della gestione documentale: il numero consistente di visualizzazioni dei documenti (oltre 60 milioni) e quello delle trasmissioni (oltre 25 milioni) attesta la modalità consolidata di operare con documenti digitali. La pratica di stampare i documenti e lavorare con il cartaceo sta perdendo terreno a favore di una fruizione completamente digitale.

²⁰ A completamento del quadro si contano inoltre 7 Comuni in fase di avvio.

Situazione sistema P.I.Tre. al 31 dicembre 2016



In particolare, per la Provincia Autonoma di Trento, i dati cumulativi a partire dall'anno 2009 (avvio del sistema) al 31 dicembre 2016 sono i seguenti:

Protocolli in arrivo	10.007.302
Protocolli in partenza	5.179.749
Documenti non protocollati	2.252.599
Protocolli interni	441.492
Trasmissioni	25.829.716
File acquisiti	32.804.031
Documenti con firma elettronica/digitale	1.163.964
Visualizzazioni di documenti	60.192.228

6. Approccio metodologico e organizzativo

Un progetto così vasto in termini di enti destinatari e conseguentemente così ambizioso ha richiesto una speciale attenzione alla pianificazione e gestione del progetto, in modo da definirne correttamente i requisiti e monitorare progressivamente l'implementazione. Ci si è anche resi conto che in tale situazione era difficile procedere in maniera lineare, definendo a priori le funzionalità necessarie, i cambiamenti all'organizzazione del lavoro, le casistiche presenti in una platea così ampia di enti di diversa tipologia. Per questo si è puntato ad un approccio di sviluppo ed adattamento progressivo, verificando costantemente il corretto soddisfacimento

delle esigenze e pianificando le opportune correzioni di rotta ed evoluzioni del sistema il più possibile in armonia con l'organizzazione degli enti e con le loro esigenze specifiche.

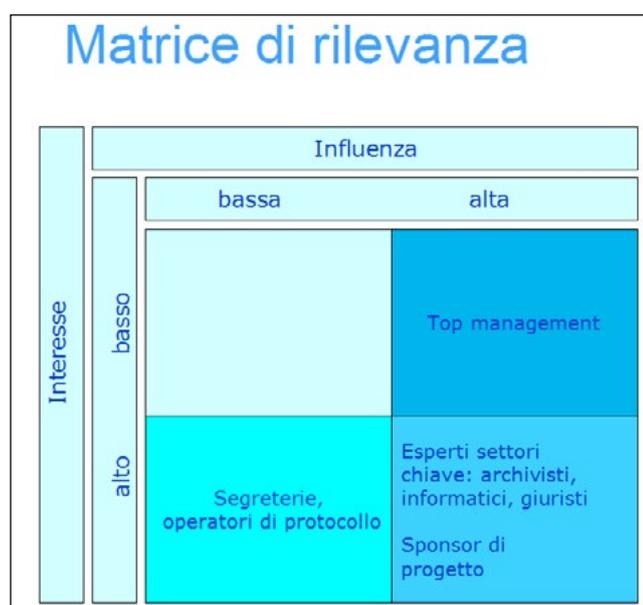
Di seguito vengono illustrati alcuni argomenti particolarmente rilevanti per il successo del progetto.

Gli *stakeholders*

Con il termine *stakeholder* si intende ciascuno dei soggetti direttamente o indirettamente coinvolti in un progetto o nell'attività di un'azienda. Sono coloro che, interni o esterni all'organizzazione, mostrano un qualsiasi tipo di interesse nei confronti del progetto e dell'attività che viene svolta. Essi possono influenzarne l'attività, mediante opinioni e azioni, ed il loro contributo può favorire o ostacolare il raggiungimento degli obiettivi. Per tale motivo, considerata la rilevanza del progetto in termini economici e strategici, si è prestata una particolare attenzione all'individuazione degli *stakeholders* e alle strategie di gestione degli stessi.

Il primo passo è stato l'identificazione degli *stakeholders* e la costruzione della cosiddetta matrice di rilevanza, nella quale sono stati mappati i soggetti, attribuendo loro una pesatura in considerazione delle variabili di interesse al progetto e potere/influenza sull'andamento del progetto stesso.

Il livello di interesse concerne l'impatto che il progetto ha sulle attività dell'attore e gli effetti positivi o negativi che esso potrà determinare. Il livello di influenza, invece, misura il potere dell'attore nell'influenzare l'impostazione, l'esecuzione e il raggiungimento dei risultati del progetto con le proprie azioni, opinioni e decisioni. Lo scopo è di coinvolgere e favorire la partecipazione positiva di tutti i portatori di interessi rilevanti, trovando una forma di comunicazione opportuna con ognuno di essi, in modo da garantire che il progetto possa portare i benefici attesi dai vari attori. La matrice di rilevanza del progetto PITRE individua i seguenti soggetti:



1. Segreterie, operatori di protocollo

E' uno *stakeholder* con poca capacità di influenzare le decisioni e le scelte, ma è portatore di grandissimo interesse in quanto il progetto propone un cambiamento molto forte del loro modo di lavorare.

E' rappresentato da un alto numero di soggetti, che possono rallentare il raggiungimento degli obiettivi o supportarli diffusamente, in relazione al grado di soddisfazione percepito rispetto al recepimento delle loro esigenze operative ed ai vantaggi apportati dalla soluzione.

2. Esperti settori chiave: archivisti, informatici, giuristi, esperti di organizzazione

Sono *stakeholder* essenziali: hanno alta capacità di influenza e alto interesse, vantano competenze essenziali per il progetto ma sono portatori di possibili criticità dovute a linguaggi specialistici diversi che possono creare delle difficoltà nella comunicazione e nell'interpretazione condivisa di vincoli, obiettivi e requisiti.

3. Sponsor di progetto

Sono gli *stakeholder* chiave, hanno un'altissima influenza e alto interesse. E' indispensabile una condivisione preliminare degli obiettivi strategici e una relazione continua che preveda dei rapporti sullo stato di avanzamento, evidenziando possibili criticità e coinvolgendoli per la loro risoluzione e sulle relative decisioni strategiche.

4. Top management

Sono attori che hanno un'influenza alta, soprattutto sul lato organizzativo e decisionale e di gestione del cambiamento, ma purtroppo, contemporaneamente, spesso non investono il tempo necessario per partecipare attivamente, manifestando di fatto un basso interesse. E' certamente opportuno un loro coinvolgimento, occorre però considerare attentamente a quale livello spingersi e come coinvolgerli.

Per ogni soggetto individuato è stata quindi messa a punto una strategia di gestione

1. Segreterie, operatori di protocollo

Nella fase di avvio del progetto l'attenzione è stata posta sulla valorizzazione della loro esperienza pregressa. Si è riconosciuta l'importanza della loro competenza e si è presentato il progetto come uno strumento per favorire e supportare la loro attività con l'obiettivo di migliorarla ulteriormente.

A loro è stata proposta formazione in aula con l'obiettivo di fornire le informazioni di base e consolidare i principali ambiti di cambiamento delle loro attività. Durante i corsi erano previsti dei momenti in cui erano presenti le figure di riferimento del progetto, con l'obiettivo di offrire spazi di dialogo, recepire domande, accogliere posizioni critiche o di aperta opposizione e gestirle.

Successivamente a questi attori, nella seconda parte del progetto, sono stati proposti oggetti multimediali fruibili mediante formazione a distanza per supportare l'apprendimento delle nuove funzionalità che sono state via via rilasciate. Inoltre sono state predisposte delle pillole di informazioni inviate periodicamente tramite email agli utenti, per focalizzare la loro attenzione su casistiche particolari. Sono

stati organizzati anche dei percorsi formativi di tipo seminariale, dedicati alle figure di segreteria/protocollisti, per condividere nuove modalità operative, in particolare per approfondire indicazioni legate agli aspetti di organizzazione del lavoro.

È stato inoltre attivato un punto di assistenza e consulenza sempre disponibile, al quale qualsiasi utente può veicolare domande, richieste di chiarimenti, presentare nuove esigenze, suggerire migliorie tramite una casella di posta elettronica quotidianamente presidiata.

2. Sponsor di progetto

Gli sponsor del progetto sono *stakeholder* importanti in quanto hanno una forte capacità di intervenire e/o supportare le decisioni. E' essenziale definire e successivamente rivedere con loro la strategia ed il piano di progetto, esaminare le idee importanti e strategiche e condividere le linee guida. Questi attori sono stati regolarmente informati sull'andamento del progetto. Alle riunioni degli sponsor di P.I.Tre. (membri del Comitato guida) sono stati sottoposti piani di progetto e di lavoro, sia a livello preventivo che consuntivo, e stati di avanzamento periodici. Sono stati coinvolti inoltre nei casi in cui si sono rilevate criticità non gestibili dai responsabili del progetto.

3. Esperti settori chiave

Gli esperti provengono da diversi enti territoriali, solitamente da quelli con dimensioni maggiori. Essi sono attori chiave, portatori di competenze specialistiche imprescindibili per il progetto e profondi conoscitori di realtà organizzative molto diversificate; di conseguenza sono stati coinvolti fin dall'inizio del progetto, a partire dalle fasi di definizione dei requisiti.

Il loro coinvolgimento è stato continuo ed importante: hanno svolto e svolgono tuttora, riuniti in forma di Comitato tecnico o in Gruppi di lavoro più informali, funzioni di supporto al progetto. Le loro competenze sono preziose, ma occorre superare qualche difficoltà: infatti per poter valorizzare le loro conoscenze e beneficiarne appieno, è necessario supportarli perché superino i loro ambiti specialistici e condividano un linguaggio comune. Solo in tal modo il progetto potrà fruire di tavoli di lavoro "multicompetenti" e multiente.

4. *Top management*

I livelli apicali degli enti hanno rappresentato una vera sfida da gestire. All'inizio del progetto il loro coinvolgimento è stato insufficiente. Sono state organizzate delle giornate di presentazione del progetto che sono state percepite poco efficaci. In seguito sono stati proposti alcuni seminari su argomenti ritenuti di loro interesse, ma si è rilevato un grado di partecipazione non molto elevato.

Nella fase di avviamento delle strutture di cui essi sono responsabili sono stati coinvolti negli incontri preliminari di presentazione delle attività di analisi e nelle fasi di scelta e validazione finale della configurazione documentale della loro struttura. In generale le relazioni con questi *stakeholders* hanno presentato qualche difficoltà: non sempre si è riusciti a stabilire una relazione e, quando si è riusciti nell'intento, talvolta le comunicazioni non sono state facili. Sono stati rilevati atteggiamenti molto diversificati nei confronti del progetto: alcuni cercano di bloccarlo o rallentarlo,

alcuni se ne fanno promotori, altri invece sono indifferenti.

Poiché la strategia adottata per la gestione di questi attori non sempre si è rivelata vincente, sono state fatte alcune riflessioni. Ci si è chiesti se sarebbe stato più efficace evidenziare maggiormente la necessità di cambiamento organizzativo già nelle prime fasi del progetto. Peraltro, forse tale aspetto avrebbe potuto allarmare eccessivamente i manager, i quali avrebbero potuto bloccare o rallentare l'avvio. La scelta è stata invece quella di introdurre gradualmente il cambiamento e dove possibile verificarlo sul campo. Tuttavia, anche se complessivamente la gestione delle relazioni con il top management non è risultata così efficace, le azioni di gestione degli altri *stakeholders* hanno contagiato anche il top management e l'effetto positivo si è propagato partendo dal basso in modalità *bottom up*. Questo processo ha richiesto un tempo più lungo di dispiegamento, ma ora una buona parte dei *top manager* sostiene il progetto, anche se si rileva ancora qualche sacca di resistenza.

La caratteristiche del sistema P.I.Tre. e le scelte organizzative

“E' un'applicazione *web based* per il protocollo informatico, la gestione documentale e la gestione dei flussi documentali. Garantisce il governo dell'intero ciclo di vita della documentazione facente parte dell'archivio corrente di ogni Ente, utilizzando appropriati strumenti di gestione dell'archivio quali il titolario di classificazione²¹ e le strutture aggregative fascicoli e sottofascicoli.”²²

Il sistema permette una configurazione e una parametrizzazione specifiche per ogni Ente. Poiché il tessuto del territorio trentino è costituito da numerosi enti, molti dei quali di dimensioni medio-piccole è apparso da subito molto rilevante il requisito dell'implementazione di differenti modelli organizzativi e procedurali con modalità snelle e di rapida esecuzione. Ne è nato un sistema che, senza necessità di scrivere software ad hoc, ma semplicemente parametrizzando e configurando opportunamente, riesce ad adattarsi in tempi rapidissimi ad amministrazioni con strutture organizzative eterogenee anche per dimensione, assicurando nel contempo la possibilità di gestirne con altrettanta duttilità la dinamicità organizzativa.

“Il funzionamento del sistema di gestione documentale P.I.Tre. si basa su alcuni concetti fondamentali. Il concetto di Area Organizzativa Omogena (AOO) trova espressione nel sistema come l'insieme di Unità Organizzative di un ente che condividono: registro di protocollo, titolario di classificazione e rubrica dei corrispondenti, insieme ad altri possibili elementi quali ad esempio l'oggettario e le tipologie documento e/o fascicolo.

Nel sistema, in base alle scelte funzionali dell'ente e come previsto anche dalla normativa, ciascuna Amministrazione può essere composta da una o più AOO.

²¹ In relazione agli strumenti archivistici per la gestione documentale P.I.Tre. si veda, in questo stesso numero, il contributo di Armando Tomasi, *Per la gestione documentale digitale: strumenti e problematiche*

²² “PROgetto interregionale DE materializzazione” – Provincia Autonoma di Trento – Rilevazione stato dematerializzazione in relazione ai modelli ProDe

All'interno del sistema P.I.Tre. per ciascuna amministrazione viene definito un Organigramma, cioè una struttura gerarchica i cui elementi costitutivi sono Unità Organizzative (UO), Ruoli e Utenti. L'Organigramma viene disegnato in funzione delle esigenze organizzative dell'ente e spesso è molto diverso dall'organigramma istituzionale. In particolare, l'organigramma è utilizzato nel sistema per gestire i diritti di visibilità che UO, Ruoli e Utenti devono avere sui documenti dell'archivio.

²³

Un'Unità Organizzativa è un elemento dell'organigramma che può corrispondere ad un ufficio o altro tipo di struttura organizzativa di cui l'amministrazione necessita per la gestione di specifici processi documentali.

“All'interno delle UO, ciascun Utente, cioè soggetto fisico dotato di proprie credenziali per l'accesso al sistema, è inserito all'interno di uno o più ruoli, che rappresentano ciascuno un insieme di funzioni che gli utenti svolgono all'interno dell'Unità Organizzativa.

Per ogni Ruolo configurato in organigramma è necessario definire una serie di elementi che caratterizzano il ruolo stesso. In particolare, all'atto della creazione del ruolo occorre indicare, oltre al codice e alla descrizione che identificheranno il ruolo all'interno dell'amministrazione, il Tipo ruolo.”²⁴ Tale concetto costituisce un attributo specifico del singolo ruolo, grazie al quale si stabilisce una gerarchia tra i diversi ruoli configurati nella UO. La gerarchia dei ruoli influenza direttamente il livello di visibilità sui documenti e sui fascicoli prodotti all'interno del sistema.

Una volta configurato il ruolo in organigramma, è possibile associargli uno specifico profilo funzionale, cioè un insieme personalizzato di funzioni, utilizzabili all'interno del sistema. Gli utenti inseriti in un ruolo sono quindi abilitati a svolgere correttamente le loro mansioni, secondo quanto definito nel loro profilo funzionale.

“Accanto a questi elementi di base, per una migliore aderenza alle esigenze degli enti, viene introdotto nel sistema anche il concetto di Raggruppamento Funzionale (RF). Un RF è costituito da un insieme di ruoli, che possono appartenere ad una stessa UO o ad UO differenti, i quali afferiscono ad uno stesso ambito funzionale dell'ente. Gli RF, pur essendo gerarchicamente subordinati all'AOO, presentano alcune caratteristiche analoghe ad essa: l'identificazione attraverso un proprio codice univoco e una descrizione; la possibilità di associare al RF una propria casella di posta elettronica per la ricezione e la spedizione di messaggi; una specifica rubrica di corrispondenti.

I diritti di visibilità su documenti e fascicoli definiti nel sistema seguono delle specifiche regole che consentono di stabilire cosa gli utenti possono vedere a seconda del ruolo che ricoprono. In generale, le visibilità automatiche vengono definite dall'amministratore del sistema associando tipi ruolo diversi ai ruoli in organigramma; inoltre, gli utenti del sistema, grazie al canale della trasmissione,

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem

possono decidere di condividere il documento/fascicolo all'interno della stessa amministrazione estendendo così i diritti di visibilità anche ai ruoli che non li hanno ereditati in modo automatico.”²⁵

Le indicazioni fornite agli utenti del sistema hanno sottolineato l'importanza ed i vantaggi della gestione effettuata per ruolo e non per singolo utente (persona). Gli oggetti documentali (documenti e fascicoli) sono visibili a ruoli ed i ruoli fotografano in genere i gruppi di lavoro. Ne consegue che, se uno dei destinatari fosse assente, i documenti sarebbero comunque visibili alle altre persone presenti nel medesimo ruolo che potrebbero gestirli opportunamente. Parimenti, se un nuovo utente viene inserito in un ruolo, immediatamente acquisisce la visibilità di tutti i documenti ed i fascicoli visibili a tutti i componenti che in precedenza già facevano parte del medesimo ruolo. Infine, se un utente si sposta in una diversa struttura dell'ente e cambia le proprie mansioni, sarà sfilato dal vecchio ruolo ed inserito in un ruolo della nuova struttura di assegnazione. Anche in questo caso, non è richiesta nessuna azione particolare nel sistema: gli oggetti documentali del vecchio ruolo non saranno più visibili all'utente, ma lo saranno gli oggetti del nuovo ruolo. In sintesi, lavorare prendendo a riferimento esclusivamente il ruolo e non la singola persona consente di ridurre a zero le operazioni di “passaggio di consegne” in caso di spostamento degli utenti da un ramo ad un altro della struttura.

Il modello della gestione documentale dell'ente Provincia Autonoma di Trento “Dal punto di vista organizzativo, la Provincia ha scelto di adottare un modello caratterizzato da un'unica Area Organizzativa Omogenea (AOO), costituita dall'insieme delle strutture di primo, secondo e terzo livello (o ad esse equiparate) previste dall'ordinamento provinciale. In particolare, l'organigramma configurato nel sistema documentale riflette le competenze e quindi le visibilità sui documenti dei diversi ruoli configurati, garantendo la riservatezza sui documenti protocollati da ciascuna struttura. Coerentemente con tale strutturazione, sono stati creati diversi Raggruppamenti Funzionali (RF), ognuno dei quali è identificato da un proprio codice.

Uno dei vantaggi della configurazione dei Raggruppamenti Funzionali è legato alla gestione di caselle di posta multiple (semplici o certificate) ovvero alternative all'unica casella di posta associata all'AOO; infatti per ogni singolo RF è possibile configurare una casella di posta²⁶ (semplice o certificata) che consente di gestire la corrispondenza in ingresso e in uscita di competenza delle strutture afferenti al RF stesso. Inoltre, attraverso l'associazione di opportune funzioni ai ruoli, è possibile stabilire a quali ruoli all'interno di un RF sia consentito gestire la corrispondenza scambiata tramite PEC.

Le strutture provinciali – compresi gli uffici periferici dislocati sul territorio –

²⁵ Ibidem

²⁶ La Provincia ha scelto di associare ad ogni RF la propria casella di posta elettronica certificata.

appartenendo tutte ad una stessa AOO, condividono un unico registro di protocollo, ma nella segnatura di protocollo insieme ai dati essenziali di identificazione del documento è indicato anche il codice del RF che ha effettuato la protocollazione (in arrivo o in partenza) del documento.

Tutta la documentazione registrata nel sistema (documenti non protocollati e documenti protocollati) deve essere obbligatoriamente classificata sotto una delle classi del titolare dell'Ente.

Per quanto riguarda la protocollazione dei documenti, la Provincia ha deciso di adottare tre tipologie di protocollo: in arrivo, in partenza, interno. Quest'ultimo identifica la corrispondenza scambiata tra le sole strutture provinciali, ovvero i cui destinatari appartengono all'AOO.

Un ulteriore vantaggio offerto alle strutture dall'appartenenza ad un'unica AOO è rappresentato dalla possibilità di condividere non solo documenti ma anche fascicoli procedurali che possono essere così alimentati da diverse strutture, agevolando lo scambio di informazioni nei casi di competenze trasversali.

Il sistema di gestione documentale P.I.Tre. consente di registrare la documentazione nell'apposito registro di protocollo sancendone così l'ufficialità e garantendone inoltre la corretta classificazione in base al titolare d'archivio.”²⁷

Ogni documento, sia digitale sia prodotto su supporto cartaceo, è associato al profilo di protocollo. Nei primi anni di avvio del sistema i documenti venivano prodotti in formato cartaceo, sottoscritti con firma autografa ed acquisiti tramite scanner. La stessa modalità di acquisizione tramite scansione veniva utilizzata per i documenti ricevuti. Oggi, sempre di più, vengono creati dagli enti documenti nativamente digitali e si registra un continuo aumento anche sul fronte della ricezione di documenti digitali. “Il sistema consente di apportare delle modifiche ai metadati del documento protocollato; queste possono essere effettuate soltanto dai ruoli a ciò abilitati e che abbiano visibilità sul documento registrato. Ogni modifica apportata al documento viene tracciata dal sistema.

A seguito della registrazione, il sistema consente lo scambio documentale: all'interno dell'Amministrazione mediante trasmissione interna alla AOO; all'esterno dell'Amministrazione utilizzando il canale dell'interoperabilità tramite Posta Elettronica Certificata.

La gestione del flusso documentale interno, come anticipato, è realizzata mediante l'utilizzo della trasmissione che consente di assegnare e condividere documenti e/o fascicoli sia all'interno di una stessa UO che tra UO differenti (afferenti però ad un'unica AOO). L'utente del sistema che effettua la trasmissione ha la possibilità di decidere, oltre all'oggetto da trasmettere, anche la ragione di trasmissione scegliendo tra: competenza, conoscenza, inoltro, sola lettura (l'elenco riporta solamente le ragioni più frequentemente utilizzate a livello organizzativo). La scelta di una di tali ragioni di trasmissione determina anche il tipo di diritti che il destinatario della

²⁷ Ibidem

trasmissione acquisirà sul documento o sul fascicolo.

A completamento delle funzioni che garantiscono la gestione della documentazione, il sistema consente di effettuare delle ricerche dei diversi oggetti gestiti nel sistema (documenti, fascicoli). Le ricerche sono soggette alle regole di visibilità stabilite per l'Ente e pertanto l'utente può ricercare soltanto gli oggetti sui quali possiede diritti di visibilità. Oltre a documenti e fascicoli, è anche possibile effettuare delle ricerche sulle trasmissioni di tali oggetti, effettuate e ricevute dagli utenti.

La gestione dei ruoli, come prevista dal programma PiTre, è complessa e prevede l'associazione di ogni utente ad uno o più ruoli, in modo che la visibilità di ogni documento sia consentita, ad uno specifico utente, esclusivamente in base al ruolo con il quale tale utente si presenta al sistema. Quando un utente cambia il suo ruolo perde la visibilità su tutti i documenti precedentemente acceduti in base al ruolo scaduto.²⁸

Gli enti trentini che utilizzano il sistema di protocollo e gestione documentale P.I.Tre. si avvalgono di una modalità di interscambio documentale denominata Interoperabilità intra-P.I.Tre o Interoperabilità semplificata. Tale funzionalità è stata ideata per facilitare lo scambio documentale in sicurezza attraverso una comunicazione diretta senza l'uso della PEC. Anziché viaggiare sulla rete internet, la corrispondenza tra gli enti della federazione avviene su un canale dedicato all'interno del sistema e della rete comune delle amministrazioni trentine. L'interoperabilità semplificata elimina infatti tutti i passaggi della gestione della casella PEC rendendo molto più snello il lavoro dei mittenti e dei destinatari P.I.Tre. La spedizione di documenti in P.I.Tre mediante il canale dell'interoperabilità semplificata avviene in maniera del tutto analoga a quella che si avvale del canale mail o interoperabilità: è prevista infatti una gestione delle notifiche assimilabile a quella dell'interoperabilità via PEC. Vengono prodotte, in particolare:

- le ricevute di avvenuta o mancata consegna generate a seguito dell'avvenuto o mancato recapito del documento al destinatario
- le ricevute di ritorno: di conferma di ricezione inviata al mittente quando il destinatario provvede alla protocollazione del documento ricevuto, di annullamento protocollazione inviata al mittente quando il destinatario annulla il documento protocollato in ingresso, di eccezione inviata al mittente se il destinatario non conferma la competenza sul documento ricevuto.

Processo di attivazione di un nuovo Ente

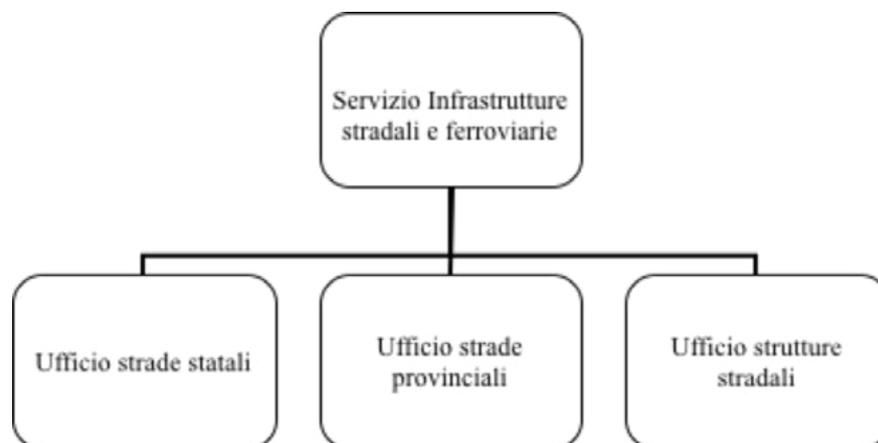
Come già illustrato precedentemente, la fase di avvio massivo degli enti fu un momento di forte complessità: da un lato arrivava forte e chiara la richiesta di soddisfare rapidamente le esigenze degli enti che desideravano aderire al sistema, dall'altro lato le risorse a disposizione non avevano una capacità produttiva infinita e non era possibile aumentarla oltre un certo limite. La soluzione che venne trovata

²⁸ Ibidem

fu la definizione di un modello che potesse abbreviare i tempi di lavoro, garantendo al contempo un medesimo standard di qualità a tutti gli enti. La definizione di una precisa procedura operativa aprì inoltre la possibilità di monitorare il modus operandi, riscontrare le deviazioni dallo standard ed intervenire puntualmente. La parola chiave è stata quindi modellare processi efficienti, nell'ottica del miglioramento continuo, per riuscire a fare di più con le stesse risorse, riducendo i costi a fronte dei risultati.

Il modello prevede, in sintesi, i seguenti passi:

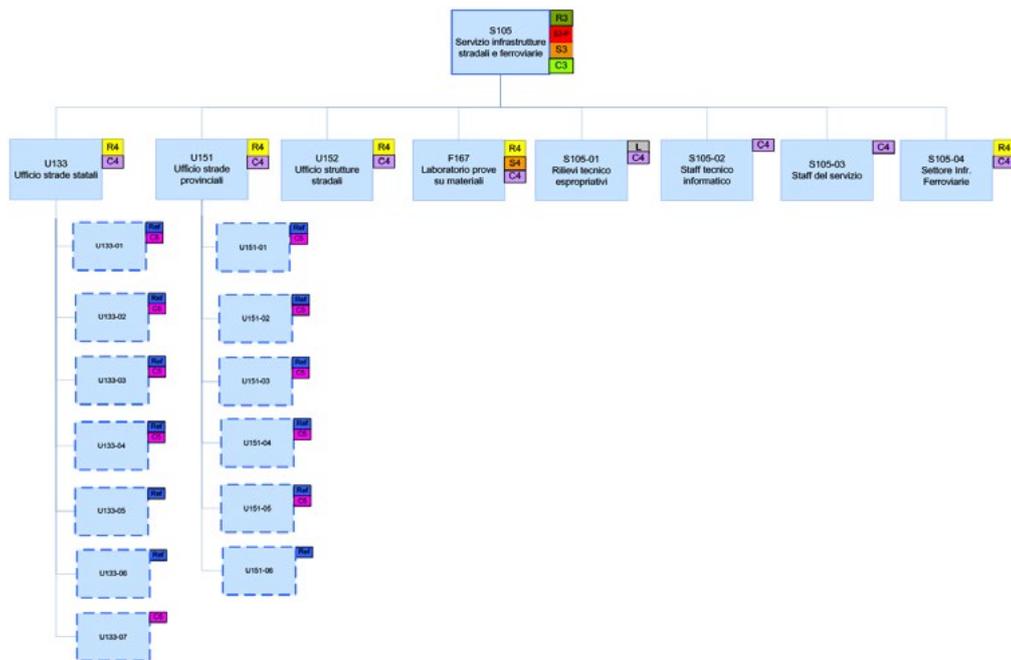
- **Analisi organizzativa e funzionale**
Gli aspetti da considerare sono relativi al contesto di riferimento dell'ente, alla *mission*, all'organizzazione della sua struttura, alle attività svolte in relazione alle competenze.
- **Analisi organigramma istituzionale, flussi documentali in essere, responsabilità e ambiti di competenza**
Gli elementi di interesse sono l'articolazione delle unità organizzative, l'allocatione delle responsabilità relative agli ambiti di competenza, l'analisi dei flussi documentali, intesi come i diversi passaggi che i documenti effettuano nell'operatività della struttura.
L'immagine rappresenta l'organigramma istituzionale di una struttura della Provincia Autonoma di Trento. Il disegno sembra chiaro e apparentemente semplice, ma è solo il punto di partenza per l'analisi dei flussi documentali.



- **Configurazione del sistema, configurazione organigramma documentale** (visibilità su documenti e fascicoli da parte di gruppi di utenti, attribuzione profili funzionali utenti, attivazione funzioni specifiche per l'ente, quali tipi documento, repertori, ecc.).
Applicando il modello, viene dapprima configurato il sistema con i dati generali dell'ente, successivamente viene analizzato e definito l'organigramma documentale. Quest'ultima fase richiede una stretta interazione con gli utenti per determinare "chi fa cosa" nell'organizzazione e porta alla definizione dei

ruoli ed al loro posizionamento nella gerarchia della struttura.

L'organigramma istituzionale viene quindi traslato nell'organigramma documentale, il quale solitamente è molto più complesso ed articolato. L'immagine seguente mostra l'organigramma documentale derivato dall'analisi dei flussi della struttura provinciale sopra menzionata.



- Formazione e addestramento degli utenti
L'azione formativa inizia poco prima dell'avvio dell'ente: a seconda del profilo funzionale in cui è inserito l'utente, gli viene proposto il percorso più idoneo per consentirgli di esperire le attività che dovrà effettuare nel sistema.
- Assistenza all'avviamento, affiancamento degli utenti
Nei primi giorni di avvio del sistema presso un nuovo ente, gli utenti vengono sostenuti mediante forme di assistenza e affiancamento presso la loro sede.

Oltre a consentire economie di scala nella fase di attivazione di nuovi enti, l'utilizzo del modello illustrato ha permesso ulteriori risparmi quando gli enti appartenevano alla medesima tipologia, come ad esempio gli ottanta istituti scolastici provinciali, per i quali, una volta definito un modello generale, si è potuto lavorare applicandolo in toto nella maggior parte dei casi e gestendo come eccezione le eventuali specifiche peculiarità.

Un ulteriore beneficio derivato dall'utilizzo di un modello standard è rappresentato dalla possibilità di misurare i tempi delle attività e di ricavarne uno schema che è stato in seguito utilizzato per la successiva pianificazione.

Lo schema illustra il processo di attivazione, suddiviso in fasi e corredato dai tempi di lavorazione:

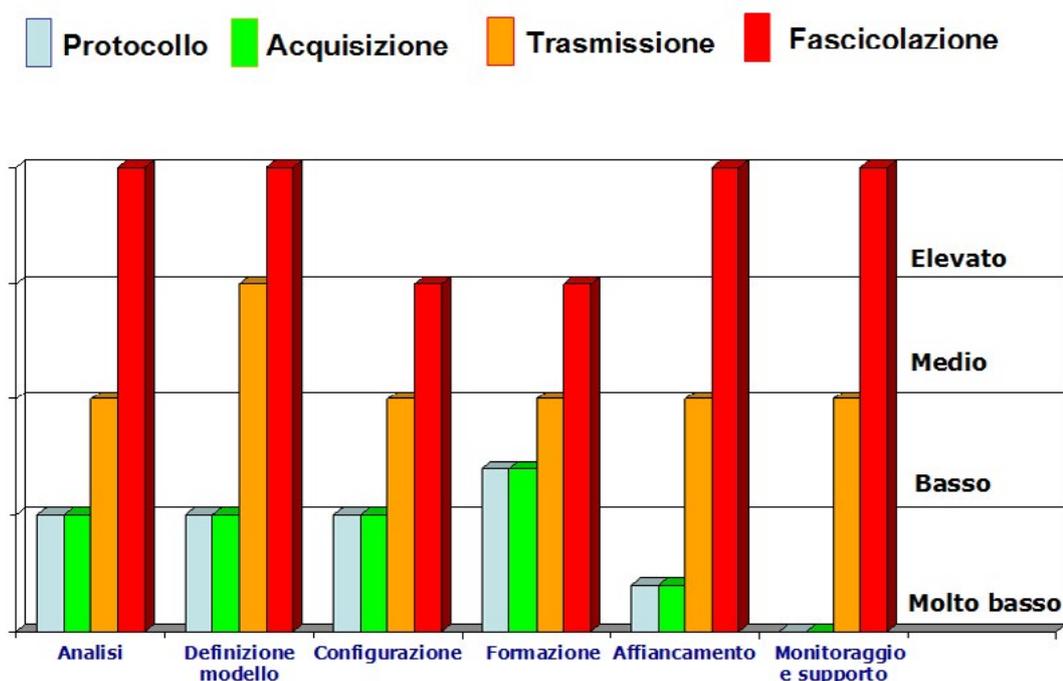
Fase	Attività	Impegno in giorni			
		Fino a 5 utenti ¹	Fino a 15 utenti	Fino a 30 utenti	Oltre 30 utenti
Analisi	Riunioni di <i>start-up</i> , esame del titolario, organigramma, funzionigramma, definizione livello di utilizzo e validazione finale	2	3/4	3/4	
Installazione e configurazione	Creazione ambiente di test, creazione ambiente di produzione	1	2	2/3	
Affiancamento	Affiancamento in ambiente di test	1	2/3	3/4	
Formazione presso l'Ente *	Per gli utenti non protocollatori	1	2/4	4/6	
Supporto all'avvio	Affiancamento in ambiente di produzione	1	3/4	3/5	
TOTALE		6	12/15	15/22	Da valutare caso per caso

* La formazione per gli utenti protocollatori (2 giorni) si svolge invece in aula informatizzata

Ogni ente è supportato in fase di avvio a valutare e decidere il grado di utilizzo del sistema.

Livello di utilizzo	Funzioni	Utenti coinvolti	Finalità di utilizzo
0 = Protocollo Corrisponde al nucleo minimo	Protocollo (ingresso, uscita, interno), classificazione, ricerca	Protocollo; Segreteria	Adempimento normativo; valenza certificatoria
1= Protocollo + acquisizione (da file o da scanner)	Acquisizione	Protocollo; Segreteria	Archiviazione ad uso Protocollo e Segreteria
2 = Protocollo + acquisizione + trasmissione	Trasmissione, smistamento	Dirigente; Direttori; Funzionari	Fruizione documento de materializzato
3 = Protocollo + acquisizione + trasmissione + fascicolazione	Fascicolazione	Direttori; Funzionari	Gestione documentale

Più il livello è alto, più alto sarà il coinvolgimento attivo del personale dell'ente e dei gruppi di supporto, come mostrato dalla figura. La scelta del livello di utilizzo rappresenta un fattore che deve venire attentamente considerato per evitare l'errore di introdurre un tasso di cambiamento troppo elevato per poter essere "assorbito" dalla struttura.



Dai dati storici dall'avvio di P.I.Tre. ad oggi si coglie un'evoluzione nel grado di utilizzo: la maggior parte degli enti, attestata nella fase iniziale su un grado 1 (Protocollo + acquisizione file) o 2 (Protocollo + acquisizione file+ trasmissione), è passata ad un utilizzo più maturo del sistema. La maggior parte degli enti si attesta oggi al livello 3 per l'utilizzo del sistema:

Livello di utilizzo standard	Funzioni	Utenti coinvolti	Finalità di utilizzo
protocollo + acquisizione + trasmissione + fascicolazione	protocollo (ingresso, uscita, interno), classificazione, ricerca, acquisizione file, trasmissione, smistamento, fascicolazione	Protocollo Segreteria Dirigente Direttori Funzionari	gestione documentale

Il sistema diviene così totalmente pervasivo della struttura e dell'organizzazione
La gestione del cambiamento: il processo di formazione continua

Fase di avvio di un ente

1. In fase di avvio sono previsti dei corsi di base rivolti agli utenti protocollatori, della durata di due giorni; si svolgono in aule informatiche, appositamente attrezzate in modo che ogni utente abbia un personal computer a disposizione per utilizzare attivamente il sistema.
2. Anche agli utenti non protocollatori sono proposti dei corsi base in forma di presentazione in aula non informatizzata, di durata variabile a seconda delle funzionalità che dovranno utilizzare, in relazione al livello di utilizzo scelto dall'ente. In genere sono previsti blocchi di quattro ore.
3. Al momento della partenza dell'utilizzo, sono organizzate anche sessioni informali di assistenza/*training on the job*, che si svolgono in genere presso la sede degli utenti.

Ogni utente del sistema federato trentino ha avuto mediamente una giornata di formazione, oltre all'eventuale *training on the job*.

Fasi successive

Nelle successive fasi, una volta che l'ente ha iniziato ad utilizzare il sistema, occorre rispondere alle necessità formative/informative relative alle nuove funzionalità che vengono via via rilasciate (evoluzioni del software) o a nuove modalità organizzative che impattano la gestione documentale. Considerato l'elevatissimo numero di utenti (oltre 17.000) non è pensabile un loro richiamo in aula. Un'ulteriore considerazione, relativa alla frammentata dislocazione sul territorio che comporta difficoltà e costi per gli spostamenti, ha fatto propendere per la proposta di una metodologia formativa di tipo Formazione a distanza (FAD). La piattaforma utilizzata allo scopo é Elle3, di proprietà della Provincia, già utilizzata per l'erogazione di formazione a distanza relativa ad altri ambiti. La comunità P.I.Tre. conta circa 9.810 utenti che possono fruire di 411 oggetti formativi ²⁹.

LA FAD è stata proposta agli utenti come opportunità:

- di apprendere nuove funzionalità senza doversi spostare dal posto di lavoro
- di scegliere i tempi, i modi e i luoghi in cui fruirne
- di godere di un'alta flessibilità nei tempi e negli orari di fruizione dei contenuti e nella scelta di vedere i contenuti di un corso secondo le proprie necessità
- di avere sempre a disposizione on-line varie tipologie di documenti e materiali didattici
- di rendere più facile la formazione continua
- di ridurre i costi complessivi dell'intervento.

Il motto della FAD è "Formazione a chilometro zero".

In occasione di importanti evolutive del progetto, come ad esempio l'avvio del

²⁹ Realizzati secondo lo standard *scorm*.

servizio di conservazione dei documenti digitali, sono stati effettuati incontri seminari, svolti sia in modalità conferenza in presenza degli utenti, sia con la tecnologia della videoconferenza per agevolare la partecipazione di chi non poteva essere fisicamente presente nel luogo del convegno.

L'integrazione fra sistemi

L'impostazione del modello di integrazione si fonda sul postulato di base che il sistema di protocollo e gestione documentale P.I.Tre. è l'archivio unico dell'ente; gli oggetti documentali risiedono soltanto in questo sistema, che perciò costituisce l'archivio corrente unico dell'Ente.

Esso svolge tutte le funzioni specifiche della gestione dei documenti e dei fascicoli, che devono rimanere unicamente nell'ambito di tale sistema. Le ragioni che hanno portato a questa impostazione sono principalmente legate a sicurezza e garanzia del rispetto di univocità delle regole di gestione delle informazioni in conformità alla normativa, controllo degli accessi e della visibilità, minore complessità di manutenzione, possibilità di evitare lo sviluppo di funzioni analoghe in sistemi di settore.

Gli applicativi verticali al contrario svolgono funzioni specificamente riferite alla gestione dei dati e delle informazioni specifiche delle aree tematiche di riferimento (agricoltura, cultura, contabilità, ecc.). Il sistema P.I.TRE. fornisce in tale disegno lo strato di base e rende visibili gli oggetti documentali (fascicoli e documenti) presenti nel sistema. Gli applicativi verticali potranno inoltre richiedere al sistema P.I.TRE. di fare determinate operazioni tipiche della gestione documentale come protocollare, fascicolare, ecc..

Si è quindi definita una forma di integrazione positiva fra sistema di gestione documentale e applicativi verticali in quanto:

- è rispettato il concetto di vincolo archivistico;
- il fascicolo è unico ed è gestito secondo le regole della corretta gestione documentale;
- i documenti amministrativi risiedono nel sistema di gestione documentale e sono messi a disposizione del sistema verticale.

Evoluzioni del software P.I.Tre.

Un sistema così complesso e con una vasta platea di utenti qual è P.I.Tre. necessita di una continua opera di evoluzione per mantenerlo adeguato alle normative, alle aspettative degli utilizzatori, all'evolversi delle tecnologie e, non ultimo, per fornire procedure e funzionalità più agevoli, sicure e che danno valore aggiunto ai processi di lavoro centrati sulla gestione documentale.

Per ottemperare a queste esigenze, il progetto si è dato un insieme di regole metodologiche e processi per garantire la qualità delle modifiche evolutive che si susseguono nel tempo.

La prima fase riguarda la raccolta delle richieste di modifica, presentate dai diversi enti oppure derivanti da modifiche normative e regolamentari, sia a livello provinciale, che a livello nazionale. Per la segnalazione di richieste di modifica gli utenti hanno

a disposizione una casella di posta elettronica, presidiata dalla Provincia. Poiché l'obiettivo primario è quello di realizzare funzioni che possibilmente vadano a beneficio dell'intero sistema o di un sottoinsieme consistente di enti utenti, tali richieste vengono valutate sia in termini di importanza che di necessità temporale, per capire se è necessario intervenire rapidamente o se può essere assegnata alla richiesta una priorità più bassa rispetto ad altre esigenze maggiormente necessarie. Viene poi fatta una prima valutazione dell'impatto delle modifiche sul sistema e sui flussi di lavoro e conseguentemente una valutazione di tipo economico per verificare la capienza del budget finanziario disponibile.

Le richieste, così valutate e messe in ordine di priorità, vengono sottoposte all'approvazione del Comitato Guida che, come detto, è composto da rappresentanti di diversi enti.

Per le modifiche che sono approvate dal Comitato Guida e per le quali pertanto deve essere pianificata la realizzazione, i gruppi di lavoro multifunzionali e multiente procedono all'analisi di dettaglio dei requisiti, che vengono passati al fornitore della manutenzione del sistema, perché produca la progettazione della soluzione.

I gruppi di lavoro sono stati pensati, fin dall'inizio, per favorire un'interconnessione di competenze e di strumenti tecnologici, archivistici, normativi e organizzativi nella convinzione che una seria strategia digitale non può essere il prodotto di una sollecitazione puramente tecnologica, ma deve comporsi con la collaborazione ed il confronto di tutti gli elementi in gioco.

Il fornitore propone la soluzione, a volte accompagnata da un prototipo, che viene sottoposta al gruppo di progetto per l'approvazione o per la sua messa a punto rispetto alle aspettative degli utenti ovvero, nel caso di difficoltà o complessità tecniche o di costi ritenuti eccessivi, per giungere a definire una soluzione valida, pur tenendo conto dei vincoli.

A questo punto le modifiche vengono assegnate al fornitore per la loro implementazione. Segue poi la fase di test e collaudo al fine di garantire l'integrità del sistema ed il corretto funzionamento delle nuove funzionalità nell'ambiente finale.

Successivamente il gruppo di progetto pianifica le attività di avviamento che comprendono la progettazione e realizzazione della documentazione per gli utenti, dei percorsi e degli oggetti formativi da pubblicare sulla piattaforma di formazione a distanza, e di eventuali sessioni seminariali, con le modalità precedentemente illustrate.

Ultimo, ma certamente non meno importante, è il supporto agli utenti finali. Tale supporto, che costituisce un punto di forza del progetto, è garantito da un gruppo di lavoro dedicato che risponde alle richieste di approfondimento oppure analizza assieme agli utenti casistiche particolari, propone soluzioni e offre supporto consulenziale per accompagnare la transizione dalla gestione documentale cartacea a quella digitale.

7. Le attività in corso

In questo momento sono attivi i seguenti progetti:

- Conservazione dei documenti digitali

A partire dal mese di febbraio 2016 è stato attivato un servizio di conservazione digitale verso il Polo Archivistico Regionale dell'Emilia Romagna (PARer). L'accordo con il Polo dell'Emilia Romagna è stato siglato dalla Provincia in qualità di ente capofila di tutti gli enti del territorio trentino. La Provincia sta coordinando le attività relative all'adesione degli enti, alla loro configurazione nel sistema emiliano ed alle verifiche sull'andamento dei versamenti. La situazione a fine febbraio 2017 vede 302 enti che stanno versando quotidianamente documenti al PARer. La mole di unità documentarie versate è molto consistente e supera la cifra di 3.500.000 di documenti.

L'avvio del servizio di conservazione è stato accompagnato da una serie di attività intese a supportare gli utenti illustrando loro i punti chiave della normativa e fornendo strumenti operativi con la prospettiva di semplificare gli adempimenti richiesti. La Soprintendenza provinciale ha elaborato e reso disponibili i facsimili dei principali documenti che la normativa impone di produrre, quali il modello di nomina del responsabile della Conservazione, del Manuale di Conservazione, del provvedimento di adozione del Manuale di conservazione. Sulla piattaforma di formazione a distanza sono stati inoltre pubblicati degli oggetti formativi a supporto delle nuove attività dei Responsabili della Conservazione e dei loro collaboratori.

- Libro firma digitale

Il tema della sottoscrizione digitale dei documenti ha impegnato per qualche tempo i gruppi di lavoro interdisciplinari del sistema P.I.Tre. che si sono ritrovati concordi nel ritenere che, per beneficiare appieno della digitalizzazione dei documenti, dovesse essere preso in esame l'intero processo documentale e non unicamente l'atto finale della sottoscrizione. In quest'ambito per processo documentale non si intende il procedimento, bensì il processo che inizia con la creazione della prima bozza del documento, le successive approvazioni o visti e la sottoscrizione finale, seguita dall'operazione di registrazione (protocollo o repertorio).

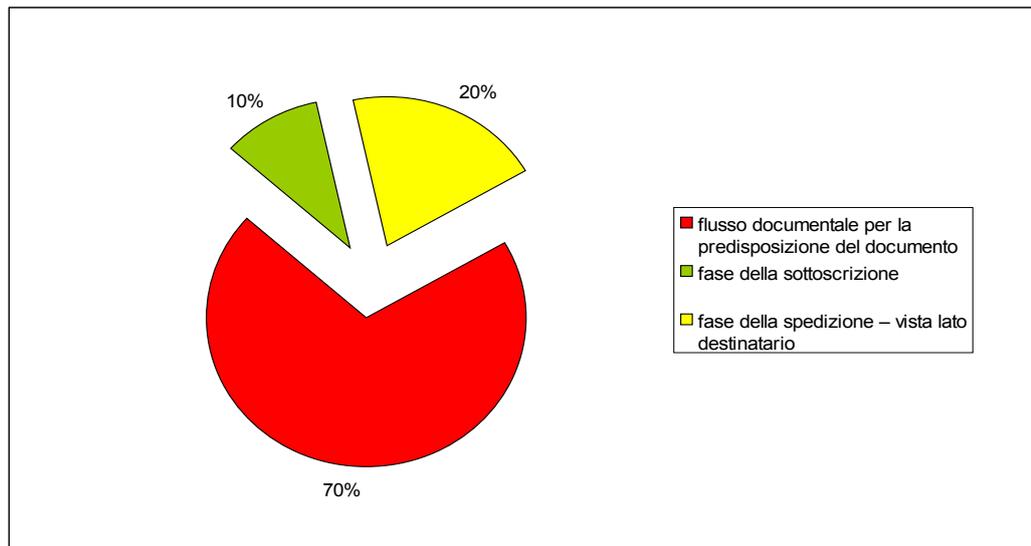
Il presupposto di base per la firma digitale è la digitalizzazione dei flussi documentari, mediante la quale si garantisce la tracciatura dei documenti e delle azioni che li riguardano, la corretta riconduzione del documento alla relativa responsabilità, si scongiurano ridondanze documentali ed infine si evitano disallineamenti e conseguenti dubbi di legittimità giuridica.

Sono state dapprima analizzate le difficoltà che gli utenti del sistema (produttori di documenti firmati digitalmente) incontrano e quelle che riguardano invece i destinatari dei documenti.

Sono state individuate problematiche inerenti a tre temi: da parte dei produttori di documenti si avvertono criticità nella gestione del flusso documentale per

la predisposizione del documento e nel momento dell'apposizione della firma digitale, da parte dei fruitori dei documenti (i destinatari) vengono segnalate problematiche relative alla difficoltà di comprensione delle nuove caratteristiche del documento.

L'immagine mostra il peso dei tre aspetti problematici:



Il maggior problema è rappresentato dal flusso documentale, di conseguenza si è deciso di proporre strumenti e funzionalità duttili per creare processi di firma e per eseguirli sui singoli documenti. Per risolvere la questione legata al maggior tempo necessario per apporre una firma digitale rispetto alla firma autografa si è individuata una soluzione che prevede funzionalità per apporre in modo facilitato firme digitali e firme elettroniche su documenti singoli e su gruppi di documenti.

Le difficoltà riscontrate dai destinatari riguardano la non immediata fruizione del documento: per visualizzare il contenuto di un documento firmato digitalmente occorre in alcuni casi usare un software specifico, la segnatura di protocollo non è più riportata sul documento (in quanto la firma digitale viene apposta prima della protocollazione) ma è inviato al destinatario in un file separato.

Le valutazioni effettuate su questo tema non hanno condotto, per il momento, a soluzioni soddisfacenti. E' tuttavia in corso di approfondimento una proposta relativa alla possibilità di progettare uno spazio dedicato al cittadino, fruibile tramite il portale dei servizi on line. In questa sede è possibile superare tali difficoltà mettendo a disposizione dell'utente i documenti corredati da tutte le informazioni; si tratterebbe di costruire una funzionalità di presentazione che renda il documento digitale immediatamente comprensibile, realizzata componendo attraverso specifici software le diverse informazioni nativamente separate: testo, firma digitale, segnatura di protocollo.

Si è deciso di procedere comunque, almeno per le prime due classi di problemi

(flussi documentali e sottoscrizione), alla proposta di una soluzione che potesse semplificare l'attività operativa degli utenti del sistema. In quest'ambito è nata l'idea di proporre un libro firma digitale che gradualmente andrà a sostituire il libro firma cartaceo. La scelta della denominazione "libro firma", che richiama un oggetto ben conosciuto dagli utenti, intende promuovere e diffondere le pratiche della digitalizzazione partendo dal punto di vista degli utilizzatori. Si è pensato perciò ad un libro firma digitale che raccolga, per ogni utente, i documenti che egli dovrà approvare (mediante firma elettronica) o sottoscrivere (mediante firma digitale).

"Il Libro Firma è un'area accessibile dalla home page di P.I.Tre. dove un utente inserito in un ruolo (titolare) può visualizzare i file su cui è richiesta un'azione di firma elettronica ³⁰ (visto) o digitale.

Viene introdotta la firma elettronica per consentire agli utenti di P.I.Tre. di approvare il contenuto di un documento e di mantenere traccia di questa approvazione in maniera esplicita e non fraintendibile. La firma elettronica, in particolare, potrà assolvere la funzione di "visto" nei processi di firma digitale.

Vengono definiti funzionalità e strumenti per strutturare processi sequenziali di firma e per eseguirli su specifici documenti in modo da automatizzare ed efficientare l'iter di sottoscrizione. I processi di firma possono essere completati con ulteriori passi aggiuntivi dove l'evento atteso per il loro completamento non è la firma, ma di altro tipo, ad esempio protocollazione.

Tutti gli elementi presenti nel Libro Firma potranno essere selezionati massivamente mediante apposito comando e firmati, previa conferma del titolare. Un processo di firma è una sequenza lineare di passi ciascuno dei quali prevede una firma elettronica o digitale che deve essere apposta dal titolare di un Libro Firma. Uno schema di processo di firma, una volta definito, può essere utilizzato, oltretutto eseguito, dai ruoli autorizzati e riutilizzato su file differenti." ³¹

I vantaggi attesi dall'utilizzo del libro firma digitale sono sintetizzati nei seguenti punti:

- tutti gli attori hanno accesso alle informazioni sullo stato del documento all'interno del processo
- si elimina la necessità di effettuare trasmissioni agli utenti/ruoli interessati nel processo (è il sistema che si occupa di "tradurre" i passi del processo in trasmissioni)
- ogni file può avere un processo diverso, ma solo quando il documento è completo (tutti i file che hanno bisogno di firma o sigla hanno concluso il processo), sarà possibile protocollarlo e spedirlo

³⁰ Firma elettronica: l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica Regolamento UE n. 910/2014 art 3, punto 10

³¹ Progettazione e realizzazione di funzionalità di un'area di firma all'interno del prodotto P.I.Tre. - Libro firma - Progettazione funzionale, redatto da Informatica Trentina S.p.A.

-
- è utilizzabile anche in modalità mobile.

Tali vantaggi saranno monitorati durante la sperimentazione in corso presso gli enti maggiori (Provincia, Azienda sanitaria, Università e Comune di Trento).

Già nelle prime settimane di utilizzo presso la Provincia si è potuta verificare una semplificazione del processo. Limitandosi soltanto al processo di firma, dal confronto tra il processo cartaceo ed il processo digitale emerge un netto miglioramento in termini di minor numero di attività da eseguire e quindi di risparmio di tempo.

Il processo cartaceo:

1. il funzionario forma il documento
2. il funzionario fa pervenire il documento alla segreteria
3. la segreteria impagina e stampa il documento e lo mette in libro firma
4. la segreteria raccoglie le eventuali sigle (funzionario/tecnico/direttore)
5. il dirigente firma
6. la segreteria protocolla
7. la segreteria scansiona
8. la segreteria spedisce
9. il documento viene fascicolato in forma cartacea
10. il documento viene fascicolato in PITRE

Il processo con libro firma digitale:

1. il funzionario forma il documento
2. il funzionario fa pervenire il documento alla segreteria
3. la segreteria (o altro utente secondo il modello organizzativo) attiva processo di firma
4. gli attori coinvolti per sigla/firma siglano/firmano
5. la segreteria protocolla
6. la segreteria spedisce
7. il documento viene fascicolato in PITRE

Per ottenere i benefici auspicati va tuttavia osservato che occorre ripensare i flussi in un'ottica digitale e non proporre una meccanica trasposizione delle prassi "cartacee". La transizione deve essere accompagnata da momenti di formazione e informazione di contesto giuridico, di carattere tecnico, di contenuto archivistico e organizzativo e da un'attività di supporto costante e quotidiano, che faciliti il superamento delle difficoltà che si incontrano nel momento del cambiamento.

Coordinamento enti riusanti

Infine, visto l'interesse di parecchie amministrazioni verso il possibile riuso del sistema, sono allo studio le modalità di coordinamento e interazione con gli enti riusanti, che prevedono la costituzione di un tavolo di lavoro per lo sviluppo condiviso di funzionalità di comune interesse.

PER LA GESTIONE DOCUMENTALE DIGITALE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO: STRUMENTI E PROBLEMATICHE

Armando Tomasi

Abstract: Il contributo tratteggia l'attività messa in campo dalla Provincia autonoma di Trento a supporto dei processi di dematerializzazione documentale, con particolare riferimento alla metodologia seguita per la predisposizione e l'adozione di alcuni fondamentali strumenti archivistici, ed evidenzia gli elementi di criticità attualmente legati alla gestione dello scenario digitale in riferimento alla conservazione a lungo termine dei documenti nativi digitali.

“Per i boiardi distratti e disinformati, la classificazione e la fascicolazione dei documenti rappresentano da sempre un adempimento oneroso, a volte addirittura incomprensibile dopo l'introduzione dei sistemi informatici. Eppure, si tratta di due attività sequenziali ormai diventate strategiche e irrinunciabili in qualsiasi sistema informativo documentale all'avanguardia. Inoltre, si tratta di adempimenti obbligatori, a norma di legge, per tutte le amministrazioni pubbliche. [...]”¹

Allorquando, a metà del decennio passato, la Provincia autonoma di Trento decise di affrontare in modo serio e compiuto il processo di adeguamento delle proprie modalità di gestione documentale alle prescrizioni del Codice dell'Amministrazione digitale² ritenne necessario procedere, in parallelo all'introduzione di una innovativa piattaforma di protocollo³, all'elaborazione degli strumenti fondamentali per il corretto operare nell'ambito della gestione documentale⁴.

¹ G. Penzo Doria, *Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi*, in Archivi & Computer. Automazione e beni culturali, Anno XVII, fascicolo 2-3/2007, p. 22.

² D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

³ In relazione al Progetto protocollo informatico trentino P.I.Tre si veda, in questo stesso numero, il contributo di Loredana Bozzi e Armando Tomasi, *Dalla carta al file: progettazione e organizzazione*.

⁴ In attuazione di quanto previsto dall'art. 51, c. 2 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”, ed in coerenza con quanto disposto dalla normativa provinciale in materia di beni culturali (L.P. 17 febbraio 2003, n. 1 “Nuove disposizioni in materia di beni culturali”, art. 35, c. 1) con il Decreto del Presidente della Provincia 17 novembre 2003, n. 41-4/Leg. l'Amministrazione provinciale aveva provveduto a dotarsi di un primo strumento di organizzazione e gestione documentale, “Regolamento di esecuzione della legge provinciale 17 febbraio 2003, n. 1 (Nuove disposizioni in materia di beni culturali) relativo alla formazione, alla conservazione e all'ordinamento degli

Anche al fine di garantire il soddisfacimento dell'obiettivo fondamentale del cosiddetto "nucleo minimo di protocollo"⁵, si rese quindi necessario dotare l'Amministrazione di uno schema di classificazione dei documenti, strumento del quale essa era allora sprovvista.

Si provide pertanto a commissionare all'Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Filosofia, Storia e Beni culturali, un incarico di studio, collaborazione e formazione a supporto dell'organizzazione del protocollo, flussi documentali e archivi correnti dell'Amministrazione provinciale, che si sostanziò nello svolgimento di una complessa ed articolata serie di attività finalizzate alla predisposizione di un Titolare unico di classificazione e di uno schema di Manuale di gestione degli atti per l'Amministrazione provinciale. Tali attività, pur se afferenti dal punto di vista amministrativo-contabile all'allora Servizio organizzazione ed informatica della Provincia autonoma di Trento, furono coordinate dal punto di vista operativo e scientifico dall'Archivio provinciale di Trento⁶.

L'esigenza primaria di produrre uno schema di classificazione unico degli atti prodotti dall'articolata struttura organizzativa dell'Amministrazione provinciale⁷ rispondeva

archivi della provincia"). Con tale fondamentale strumento si provide a disciplinare le modalità per la formazione, per la conservazione e per l'ordinamento degli archivi correnti e di deposito dell'amministrazione provinciale, ivi comprese le modalità di produzione e di organizzazione dei documenti amministrativi, i criteri di formazione della corrispondenza e di protocollazione e di classificazione degli atti.

⁵ D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa", art. 56, c. 1:

"Operazioni ed informazioni minime del sistema di gestione informatica dei documenti

Le operazioni di registrazione indicate all'articolo 53 e le operazioni di segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 nonché le operazioni di classificazione costituiscono operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni."

In relazione al cosiddetto "nucleo minimo di protocollo" cfr. D. Brunetti, *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi*, Dogana 2005, p. 39

⁶ Per competenze, ambiti di intervento ed attività di questo Istituto si veda <https://www.cultura.trentino.it/Il-Dipartimento/Soprintendenza-per-i-beni-culturali/Ufficio-beni-archivistici-librari-e-Archivio-provinciale>.

⁷ Come noto, la Provincia autonoma di Trento, in virtù dello Statuto speciale di autonomia (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige") esercita competenza primaria su una molteplicità di materie. In particolare, ai sensi dell'art. 8 "Le province hanno la potestà di emanare norme legislative [...], nelle seguenti materie: ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto; toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano; tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare; usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive; urbanistica e piani regolatori; tutela del paesaggio; usi civici; ordinamento delle minime proprietà colturali, anche agli effetti dell'art. 847 del codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini; artigianato; edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, comprese le agevolazioni per la costruzione di case popolari in località colpite da calamità e le attività che enti a carattere extra provinciale, esercitano nelle province con finanziamenti pubblici; porti lacuali; fiere e mercati; opere di prevenzione e di pronto

non solo e non tanto alla necessità di adempiere a precise disposizioni normative⁸, quanto alla volontà di organizzare la produzione documentaria dell'Ente secondo criteri omogenei e trasparenti, quale strumento concorrente di efficientamento dell'azione amministrativa e di perseguimento delle finalità di trasparenza esplicitamente richieste dalla normativa⁹.

soccorso per calamità pubbliche; miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere; caccia e pesca; apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale; comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia; assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali; turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci; agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica; espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale; costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento; opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria; assistenza e beneficenza pubblica; scuola materna; assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le province hanno competenza legislativa; edilizia scolastica; addestramento e formazione professionale.”

Inoltre, ai sensi dell'art. 9 “Le province emanano norme legislative nelle seguenti materie nei limiti indicati dall'art. 5: polizia locale urbana e rurale; istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica); commercio; apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori; costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento; spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza; esercizi pubblici, fermi restando i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato, ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'interno di annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, i provvedimenti adottati nella materia, anche se definitivi. La disciplina dei ricorsi ordinari avverso i provvedimenti stessi è attuata nell'ambito dell'autonomia provinciale; incremento della produzione industriale; utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico; igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera; attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature.”

Ed infine, ai sensi dell'art. 10, “Allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello Stato, le province hanno la potestà di emanare norme legislative nella materia del collocamento e avviamento al lavoro, con facoltà di avvalersi - fino alla costituzione dei propri uffici - degli uffici periferici del Ministero del lavoro per l'esercizio dei poteri amministrativi connessi con le potestà legislative spettanti alle province stesse in materia di lavoro.”

Ne deriva che l'Amministrazione provinciale costituisce un'organizzazione estremamente complessa: allo stato attuale essa è articolata in una Direzione generale, una Avvocatura, 10 Strutture di primo livello, 64 Strutture di secondo livello e 219 Strutture di terzo livello (cfr. <http://www.strutture.provincia.tn.it/>).

⁸ Il D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa” prevede espressamente l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di dotarsi di idonei piani di classificazione degli atti (art. 64, c. 4: “Le amministrazioni determinano autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo”). Inoltre dispone che ciascuna Amministrazione provveda ad adottare criteri omogenei di classificazione all'interno di ciascuna delle grandi Aree organizzative omogenee nelle quali si articola (art. 50, c. 4), e prescrive il coordinamento del piano di classificazione con il piano di conservazione dei documenti (art. 68, c. 1).

⁹ “Il disordine negli archivi e la incontrollabilità dei flussi documentari sono elementi che possono portare le istituzioni pubbliche ad uno stato di illegalità. Oltre alla difficoltà già evidenziata di attuare le disposizioni contenute nella L. 241/90 e nel D. Lgs. 29/93, esiste anche la possibilità che “scompaia” un documento o un intero fascicolo mentre l'affare è in corso di trattazione, oppure

L'attività di elaborazione del Titolario unico degli atti della Provincia autonoma di Trento prese avvio nell'anno 2006, ed in una prima fase si procedette:

- all'esame puntuale delle competenze attribuite alla Provincia autonoma di Trento dalle norme di attuazione dello Statuto di autonomia
- all'esame approfondito delle schede di attribuzione alle Strutture dell'Amministrazione delle competenze come individuate dalla Legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3¹⁰ e dal Decreto del Presidente della Provincia 31 ottobre 2006, n. 19-72/Leg¹¹
- ad un esame sommario delle leggi fondamentali che disciplinano la materia attribuita alle singole strutture dell'Amministrazione
- all'esame sommario delle voci del bilancio di previsione, con particolare riferimento alla suddivisione in centri di costo e centri di responsabilità
- alla verifica dei procedimenti amministrativi in carico alle Strutture provinciali¹²
- alla verifica delle serie storiche rilevate in occasione del censimento sugli archivi di deposito delle strutture provinciali effettuato nel 1994 dall'allora Servizio beni librari e archivistici della Provincia autonoma di Trento.

Si provvide poi, sempre in questa prima fase, ad una dettagliata analisi delle attività e della produzione documentaria poste in essere da un certo numero di strutture-campione (13 Dipartimenti e 33 Servizi, su un totale di 15 Dipartimenti, e 72 Servizi), rilevando direttamente "sul campo" tipologie di documenti e di aggregati documentari (fascicoli) prodotti, come pure prassi di gestione documentaria eventualmente in uso.

Il risultato di tale blocco di attività fu un primo "Titolario di classificazione unico per l'Amministrazione provinciale" che pur prendendo a riferimento il "Piano di classificazione per gli archivi delle Province italiane" elaborato nel 2006 nell'ambito del progetto "DocArea" da un gruppo di lavoro interistituzionale¹³, teneva opportunamente in debito conto la particolarità del caso trentino, derivante dalla già evidenziata vastità di competenze esercitate dall'Ente.

Successivamente, fra il 2008 ed il 2009, si ampliò in modo sistematico a tutte le Strutture dell'Amministrazione provinciale il monitoraggio delle tipologie documentarie e delle

che non si riesca a trovare un vecchio carteggio perché conservato in un archivio di un deposito fatiscente, o che i documenti non raggiungano gli uffici di competenza in tempo utile per il rispetto dei termini di legge" S. Pigliapoco, *La gestione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni. Un modello informatizzato*, Rimini 1996, p. 38. Sull'importanza della classificazione, peraltro abbondantemente tracciata nella letteratura specialistica, si veda anche M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma 2002, p. 64 e segg.

¹⁰ "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino".

¹¹ Regolamento recante "Attribuzioni della segreteria generale della Provincia e dei dipartimenti nonché individuazione, denominazione e competenze dei servizi (art. 29, comma 4, e art. 30, comma 1, della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3)".

¹² Per l'elenco aggiornato dei procedimenti amministrativi ai sensi della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 ("Principi per la democratizzazione, la semplificazione e la partecipazione all'azione amministrativa provinciale e norme in materia di procedimento amministrativo") si veda <https://comefareper.provincia.tn.it/conoscere-i-procedimenti>.

¹³ <http://www.archivi.beniculturali.it/index.php/cosa-facciamo/progetti-di-tutela/progetti-conclusi/item/554-archivi-delle-province>. Tutti i *link* sono stati verificati alla data del 28 marzo 2017.

prassi di gestione documentale in uso, al fine di procedere alla costruzione di uno strumento rigoroso quanto a impostazione ma rispettoso delle effettive competenze ed esigenze “operative” degli uffici. Naturalmente tale strumento fu organizzato sulla base delle competenze dell’Ente, e non sulla base della sua struttura organizzativa, nella considerazione - rivelatasi corretta – che ad una grande “fluidità organizzativa” della macchina amministrativa, spesso sottoposta a processi riorganizzativi talvolta anche molto profondi, corrisponde una forte stabilità e durabilità nell’esercizio delle competenze.

Trattandosi inoltre di uno strumento “operativo”, di utilizzo quotidiano prevalentemente da parte del personale addetto alla protocollazione, si scelse di optare per una struttura a bassa complessità livellare, strutturando lo strumento in Titoli (corrispondenti ai macro-ambiti di attività degli uffici dell’Ente), suddivisi in Classi (ciascuna delle quali relativa alle materie afferenti ai macro-ambiti), eventualmente a loro volta articolate in Sottoclassi (nel caso in cui la materia rappresentata nella classe fosse particolarmente complessa o articolata). Si rinunciò quindi consapevolmente ad ulteriori e più raffinate ripartizioni, che avrebbero obbligato ad una analisi eccessivamente dettagliata delle prassi di gestione documentale degli uffici, che avrebbero costretto ad un periodico e sistematico aggiornamento dello schema di classificazione, e che nello stesso tempo avrebbero proposto elementi di complessità operativa nella scelta del codice di classificazione da attribuire ai singoli atti. Parallelamente, anche grazie alle specifiche funzionalità dell’applicativo di protocollo adottato, si optò invece per fornire fin da subito agli uffici la necessaria formazione archivistica e organizzativa¹⁴ per procedere alla corretta creazione e gestione dei fascicoli archivistici¹⁵.

In concomitanza con l’avvio nell’utilizzo del nuovo applicativo di protocollo P.I.Tre (maggio 2009) si procedette quindi all’adozione di una prima versione di Titolario unico¹⁶, che fu somministrato alle Strutture – dopo una capillare attività di formazione specifica – in una versione *light*, articolata in Titoli, Classi e Sottoclassi limitatamente alle materie afferenti al funzionamento generale dell’Ente¹⁷, e nei soli Titoli per le

¹⁴ In considerazione del fatto che la scelta dell’Amministrazione è stata quella di coinvolgere nelle operazioni di gestione documentale tutto il personale (e non solo gli addetti al protocollo), i contenuti formativi sono stati comunicati sia in aula sia mediante moduli di formazione a distanza pubblicati su portale ed accessibili in ogni momento da chiunque ne necessiti.

¹⁵ Che anche la prassi della fascicolazione sia stata correttamente metabolizzata dagli uffici dell’Amministrazione è testimoniato dalle evidenze numeriche. A titolo esemplificativo si ricorda che nell’anno 2015 risultano aperti a sistema 35.313 nuovi fascicoli e 35.261 ne risultano attivati nell’anno 2016.

¹⁶ Approvato con deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 1322 del giorno 5 giugno 2009 (“Protocollo informatico trentino (P.I.Tre.): approvazione del Manuale di gestione”), allegato 03.

¹⁷ 1. affari istituzionali, organizzazione e comunicazione; 2. organi di governo, gestione e consulenza; Consiglio provinciale; 3. patrimonio, demanio, risorse strumentali e logistica; 4. risorse umane e personale; 5. risorse finanziarie, gestione contabile e fiscale; 6. sistema archivistico e servizi informativi; 7. affari legali, contenzioso, responsabilità civile e patrimoniale; 8. programmazione, coordinamento, controllo e pubblica sicurezza.

materie afferenti alla trattazione degli affari specifici di ciascun ambito¹⁸.

Tale soluzione si rivelò vincente per più di una ragione: permise l'assimilazione graduale di una novità fortemente impattante sull'operatività degli uffici, fino ad allora totalmente digiuni rispetto al nuovo strumento e nella maggior parte dei casi ignari della sua logica, funzione ed utilità; ne consentì una sperimentazione "sul campo", strettamente condivisa con il personale impiegatizio; fornì al gruppo di progetto fondamentali riscontri sulla bontà dell'impianto generale, consentendo altresì di acquisire indicazioni rivelatesi preziose in fase di stesura della versione intermedia, approvata con deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 3249 del giorno 30 dicembre 2009¹⁹.

Infine, con deliberazione n. 3085 del 30 dicembre 2010²⁰ la Giunta provinciale provvide ad approvare la versione definitiva, ed attualmente ancora in uso, del titolario²¹, nonché due strumenti ad esso collegati: l'elenco delle voci d'indice del

¹⁸ 9. agricoltura, zootecnia e alimentazione; 10. risorse forestali, faunistiche e montane; 11. industria, attività estrattive e fonti d'energia; 12. artigianato; 13. commercio; 14. turismo e strutture ricettive; 15. cooperazione di produzione, lavoro e servizi; 16. pianificazione territoriale, urbanistica, edilizia, catasto e libro fondiario; 17. infrastrutture, trasporti e opere pubbliche; 18. ambiente e protezione civile; 19. sanità, igiene e veterinaria; 20. politiche sociali e servizi socio-assistenziali; 21. lavoro, 22. beni culturali e attività sportive; 23. istruzione, formazione professionale, università, ricerca scientifica; 24 oggetti diversi.

¹⁹ "Modifica della deliberazione della Giunta provinciale n. 1322 del giorno 5 giugno 2009, recante: "Protocollo informatico trentino (P.I.Tre.): approvazione del Manuale di gestione".

²⁰ Tutti gli atti citati sono consultabili e scaricabili al seguente indirizzo. <http://www.delibere.provincia.tn.it/>.

²¹ Il Titolario, nella sua versione definitiva, consta di 29 Titoli, 261 Classi e 76 Sottoclassi.

Si ritiene utile riportare la denominazione dei Titoli:

1. affari giuridico-istituzionali, organizzazione e comunicazione
2. organi di governo, gestione, controllo e consulenza; consiglio provinciale
3. patrimonio, demanio, logistica e risorse strumentali
4. personale
5. risorse finanziarie, gestione contabile e fiscale
6. sistema archivistico, statistica, servizi informativi e telecomunicazioni
7. affari legali, contenzioso, responsabilità civile e patrimoniale
8. programmazione, coordinamento e controllo
9. polizia amministrativa e pubblica sicurezza
10. agricoltura, zootecnia e alimentazione
11. risorse forestali, faunistiche e montane
12. industria e attività estrattive
13. artigianato
14. commercio
15. turismo
16. cooperazione
17. ambiente, risorse naturali e energia
18. pianificazione e assetto del territorio
19. edilizia pubblica e infrastrutture
20. trasporti e motorizzazione civile
21. protezione civile
22. sanità, igiene e veterinaria
23. politiche sociali e per il benessere
24. lavoro
25. beni e attività culturali

titolario e l'elenco dei procedimenti amministrativi in carico all'Amministrazione provinciale classificati²². Si tratta di sussidi fondamentali per agevolare le attività di classificazione da parte sia degli addetti al protocollo sia dei responsabili di procedimento/procedura, mediante i quali ciascun atto risulta facilmente riconducibile al nodo di titolare corrispondente, e che contribuiscono in modo sostanziale a produrre un sistema di gestione documentale di qualità.

Attualmente presso l'Amministrazione provinciale l'utilizzo del titolare di classificazione è generalizzato, appropriato e sistematico²³, e costituisce uno degli elementi concorrenti di ammodernamento della pubblica amministrazione trentina. Ma ovviamente il Titolare unico di classificazione degli atti è solo uno dei molteplici strumenti elaborati nel corso dell'ultimo decennio a corredo e sostegno della gestione documentale della Provincia autonoma di Trento.

Coerentemente con quanto prescritto dall'allora vigente Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000²⁴ si provvede a produrre un Manuale di gestione²⁵, articolato in modo da fornire alle Strutture della Provincia autonoma di Trento indicazioni univoche e di semplice applicazione in relazione alle principali problematiche di gestione documentale. Si provvede pertanto a descrivere il modello organizzativo di protocollo e gestione documentale adottato dall'Ente, a fornire alcune fondamentali definizioni, a definire le regole essenziali relative alla protocollazione, classificazione e fascicolazione dei documenti (e relative eccezioni, quali operazioni particolari di registrazione di protocollo, gestione della corrispondenza anonima o pervenuta per errore, ecc.), ai canali di acquisizione e spedizione della corrispondenza, alle anagrafiche, all'architettura del sistema ed alle modalità di accesso allo stesso.

Naturalmente tale elaborato, proprio in virtù della sua natura "strumentale" per

26. sistema educativo provinciale, università, ricerca scientifica e innovazione

27. catasto

28. libro fondiario

29. oggetti diversi

²² Rispettivamente, allegato 7 e 8 della deliberazione della Giunta provinciale n. 3085 del giorno 30 dicembre 2010.

²³ Nell'anno 2016, su 863.710 numeri di protocollo prodotti, solo 4.669 (pari allo 0,54%) sono stati classificati sotto il nodo di Titolare 29 "Oggetti diversi". Giova inoltre ricordare che la regola organizzativa definita dal Manuale di gestione adottato dall'Ente prevede che la classificazione di ciascun documento venga fatta a livello di sottoclasse (o in mancanza di questa a livello di classe), mai a livello di titolo.

²⁴ "Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428", ora sostituite dal D.P.C.M. 3 dicembre 2013 "Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40 -bis , 41, 47, 57 -bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005".

²⁵ Deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 1322 del giorno 5 giugno 2009.

l'Amministrazione²⁶ è oggetto di periodici aggiornamenti ed attualizzazioni²⁷, che ne integrano le parti rese inattuali, se non addirittura obsolete da sopravvenute disposizioni normative, regolamentari e operative²⁸, che obbligano conseguentemente ad adeguare le procedure operative dell'Ente e a mettere in campo una intensa e sistematica attività di comunicazione, formazione e monitoraggio.

Nell'ottica del perseguimento di obiettivi di qualità va senza dubbio intesa la creazione della figura del Supervisore del sistema di gestione documentale della Provincia Autonoma di Trento²⁹. Il Supervisore è la figura preposta al controllo e alla verifica della corretta applicazione, all'interno del sistema documentale, delle regole organizzative enunciate nel Manuale di Gestione, ed esercita, mediante la sua attività, una valida azione di monitoraggio sulle modalità di gestione del patrimonio documentale dell'Ente.

Il controllo regolare sulla gestione documentale ha lo scopo prioritario di:

- verificare che le operazioni di registrazione e di segnatura di protocollo, l'utilizzo del Titolare di classificazione, la descrizione degli oggetti e la strutturazione dei fascicoli siano effettuate secondo gli standard archivistici e nel rispetto delle disposizioni del Manuale di gestione e della normativa vigente;
- monitorare l'efficacia delle attività di formazione e di sensibilizzazione del personale provinciale sul corretto utilizzo del sistema di gestione documentale e sull'aggiornamento dei principali strumenti archivistici;
- individuare eventuali criticità e pianificare azioni migliorative nell'utilizzo del sistema informatico di gestione documentale;
- fornire a tutte le strutture della Provincia indicazioni omogenee sulla corretta tenuta del patrimonio documentale.

A tal fine il Supervisore è autorizzato a svolgere attività di monitoraggio di tipo qualitativo e quantitativo sul sistema di gestione documentale della Provincia: l'analisi di tipo qualitativo ha lo scopo di tracciare un quadro delle abitudini e

²⁶ D.P.C.M. 3 dicembre 2013, art. 5, c. 1: "Il manuale di gestione descrive il sistema di gestione, anche ai fini della conservazione, dei documenti informatici e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi".

²⁷ La versione attualmente vigente del Manuale di gestione è stata approvata con deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 2352 del giorno 16 dicembre 2016, ed è in corso di ulteriore revisione al fine di recepire alcune importanti novità relative alle modalità di comunicazione telematica, approvate con deliberazione della Giunta provinciale n. 2468 del giorno 29 dicembre 2016, nonché di adeguare le prassi operative degli uffici ai nuovi strumenti di sottoscrizione digitale in dotazione all'Amministrazione.

²⁸ Si pensi, ad esempio, alle numerose modifiche relative al Codice dell'amministrazione digitale intervenute nel corso degli ultimi anni, oppure alle novità introdotte dagli obblighi di dematerializzazione documentale cui tutte le pubbliche amministrazioni devono ovviamente attenersi, da ultimo novellate con D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 179 "Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

²⁹ Allegato 26 al Manuale di gestione.

dei comportamenti “archivistici” delle Strutture monitorate³⁰, mentre l’analisi di tipo quantitativo permette di mappare le attività che gli utenti di specifiche Strutture hanno effettuato nel sistema documentale³¹.

Per ovvie necessità di visibilità documentale il Supervisore è collocato al vertice della piramide della gerarchia documentale dell’Ente, ma per tutelare gli aspetti legati al rispetto della *privacy* l’attività di *auditing* svolta dal Supervisore è severamente regolamentata e tutte le operazioni effettuate nel sistema sono puntualmente tracciate e storicizzate, così come di ciascuna attività di monitoraggio ogni Struttura è preventivamente avvertita e puntualmente informata a posteriori sui risultati.

Inoltre sono esclusi dall’accesso da parte del Supervisore i documenti e i fascicoli delle Strutture che, all’atto della creazione, sono stati qualificati all’interno del sistema come “privati” e trasmessi successivamente con ragione “privacy” all’interno delle diverse Strutture³².

Infine, il Supervisore esercita esclusivamente il diritto di “sola lettura” sulle informazioni, e pertanto non è abilitato ad apportare modifiche sui documenti e sui fascicoli, né ad effettuare trasmissioni, ma può esclusivamente ricercare documenti e fascicoli, visualizzare il documento/fascicolo, gli allegati, le versioni del documento, salvare il documento ed eventuali allegati, accedere alle anagrafiche, salvare le ricerche effettuate, esportare il risultato delle ricerche.

A riprova della sua funzione primaria di sussidio alle operazioni quotidiane di registrazione e gestione documentale il Manuale di gestione è inoltre dotato di una lunga serie di allegati, molti dei quali forniscono indicazioni pratiche di supporto all’operatività quotidiana degli uffici³³, pur nel rigoroso rispetto delle più autorevoli

³⁰ Per ciascuna Struttura o, trasversalmente, per raggruppamenti di Strutture, il Supervisore può ricercare documenti e fascicoli, controllare le motivazioni dell’annullamento di un documento protocollato, verificare che la descrizione dei documenti e degli allegati rispetti le disposizioni archivistiche e che le anagrafiche siano gestite in modo standardizzato, monitorare il corretto utilizzo dei repertori e delle tipologie documento/fascicolo di P.I.Tre ecc.

³¹ Mediante specifiche funzionalità il Supervisore può ricavare rapporti annuali sui documenti protocollati/annullati/non protocollati, estrarre *report* sui fascicoli per voci di Titolario e ottenere una sintesi dei tempi di lavorazione dei fascicoli, in modo trasversale su tutte le Strutture della Provincia.

³² Si tratta, in sostanza, dei documenti che contengono informazioni riservate e/o dati sensibili.

³³ Si citano, a titolo esemplificativo:

allegato 2: elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare

allegato 3: registro di protocollo di emergenza

allegato 4: repertorio di emergenza

allegato 9: regole per la redazione dei titoli dei fascicoli

allegato 10: regole per la descrizione dei corrispondenti

allegato 11: regole per la descrizione degli oggetti

allegati 14 – 18: diagrammi di flusso della verifica di documenti in arrivo

allegati 19 – 20: diagrammi di flusso dei documenti in partenza

allegato 22: regole tecniche per la scannerizzazione della documentazione nativa cartacea

allegato 23: modulo per lo spostamento di fascicoli fra RPA in archivio corrente

allegato 25: diagramma di flusso della procedura di scarto archivistico.

indicazioni scientifiche in materia di gestione documentale³⁴.

Assai più laboriosa e problematica per un'amministrazione vasta e complessa quale è quella della Provincia autonoma di Trento è l'elaborazione di un piano di conservazione dei documenti, strumento fondamentale di razionalizzazione degli archivi della pubblica amministrazione³⁵. Un recente censimento curato dall'Archivio provinciale di Trento, al quale ai sensi della normativa provinciale in materia di beni culturali spetta il compito di esercitare la sorveglianza sugli archivi correnti e di deposito delle Strutture dell'Amministrazione provinciale³⁶, ha consentito di quantificare in circa 55.000 metri lineari l'entità degli archivi di deposito dell'Ente. In considerazione della varietà tipologica della produzione documentale degli uffici e della eterogeneità delle modalità di archiviazione adottate dagli stessi negli ultimi decenni si è reso impossibile procedere all'elaborazione di un piano di conservazione unico. In particolare, una problematica rilevante è costituita dalla necessità di adattare lo strumento alla prassi di archiviazione via via rilevata: nei casi di produzione documentaria seriale (ad es. pratiche di concessione di contributo) sarà infatti possibile procedere allo scarto dell'intero fascicolo e di conseguenza il massimario di scarto presenterà quale unità-minima di descrizione il fascicolo (e non i documenti in esso contenuti); in altri casi – invece – l'unità minima di descrizione dovrà necessariamente essere il singolo documento, che in sede di scarto dovrà essere estratto dal fascicolo nel quale è conservato.

Si è quindi optato per una pianificazione di attività modulare e collaborativa, che, tenendo ben presenti i criteri generali di approccio alla problematica³⁷, prevede una

³⁴ Ad esempio, le regole per la descrizione degli oggetti sono state redatte nella stretta osservanza delle regole definite dal Progetto AURORA - Amministrazioni Unite per la Redazione degli Oggetti e la Registrazione delle Anagrafiche nel protocollo informatico (<http://www.unipd.it/archivio/progetti/aurora/>), mentre nella redazione delle regole tecniche per la scannerizzazione della documentazione nativa cartacea si è fatto riferimento alle raccomandazioni definite nelle Linee guida per la realizzazione delle immagini digitali (<http://www.rlg.org/preserv/joint/>) elaborate nel contesto del progetto MINERVA (<http://www.minervaeurope.org/home.htm>).

³⁵ Il D.P.R. 445/200 (art. 68, c.1) prescrive opportunamente che “Il servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi elabora ed aggiorna il piano di conservazione degli archivi, integrato con il sistema di classificazione, per la definizione dei criteri di organizzazione dell'archivio, di selezione periodica e di conservazione permanente dei documenti, nel rispetto delle vigenti disposizioni contenute in materia di tutela dei beni culturali e successive modificazioni ed integrazioni”. In relazione alla problematica dello scarto, ed alla sua importanza per la PA, si rimanda al sempre attualissimo P. Carucci, *La selezione come elemento qualificante delle fonti per la storiografia*, in “Rassegna degli Archivi di Stato”, XXXV (1975), pp. 250 – 264.

³⁶ L.P. 17 febbraio 2003, n. 1, art. 17, c. 1, lett. i).

³⁷ Decreto del Presidente della Provincia 17 novembre 2003, n. 41-4/Leg., art. 21, c. 2: “I tempi di conservazione indicati nei massimari sono determinati tenuto conto, in particolare:

- a) degli obblighi derivanti dalle norme in vigore, sia generali che specifiche, e delle esigenze amministrative e legali che possono richiedere dei periodi minimi di conservazione;
- b) dei termini vigenti di prescrizione e decadenza dei diritti rappresentati nei documenti;
- c) dei termini di prescrizione dei reati contro la pubblica amministrazione;
- d) del possibile uso della documentazione allo scopo di una puntuale ricostruzione della vicenda storico-istituzionale della provincia;
- e) del possibile utilizzo della documentazione quale fonte primaria per la ricerca storico-culturale”.

stretta collaborazione con le singole Strutture, in modo da produrre per ciascuna di esse un strumento nel quale si riconosca, agevolandone di conseguenza l'uso³⁸. Da alcuni anni, inoltre, i piani di conservazione sono raccordati con il Titolare di classificazione in uso presso l'Ente³⁹, a dimostrazione dello sforzo profuso dall'Amministrazione provinciale di strutturare il proprio patrimonio archivistico su basi solide dal punto di vista archivistico e coerenti dal punto di vista organizzativo⁴⁰. L'adozione di tale metodologia ha consentito negli ultimi anni di approvare un gran numero di massimari di conservazione e scarto⁴¹ e di conseguenza di procedere a importanti interventi di distruzione autorizzati, avviando un processo di razionalizzazione degli archivi di deposito cartacei dell'Amministrazione che costituisce un obiettivo fondamentale sia per ragioni di efficienza sia per ragioni di risparmio finanziario.

Ma se i meccanismi di selezione e scarto sono ormai collaudati sia nella metodologia che nella prassi in relazione alla produzione documentaria tradizionale su supporto cartaceo, l'universo della documentazione nativa digitale apre scenari inediti e pone problematiche estremamente complesse, dalle quali peraltro le pubbliche amministrazioni non possono esimersi in considerazione degli obblighi normativi relativi alla produzione, gestione e conservazione dei documenti digitali⁴².

Coerentemente con tali previsioni di norma la Provincia autonoma di Trento ha provveduto a individuare al proprio interno le figure di responsabilità previste dal Codice dell'amministrazione digitale e dalle relative regole tecniche, nominando un proprio Responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi ed un Responsabile della conservazione digitale⁴³, nonché a dotarsi degli strumenti atti a garantire la puntuale osservanza

³⁸ La procedura di autorizzazione allo scarto è contemplata all'art. 23 del Decreto del Presidente della Provincia 17 novembre 2003, n. 41-4/Leg.

³⁹ In osservanza della disposizione dell'art. 68, c. 1 del D.P.R. 445/2000.

⁴⁰ In questa direzione va senza dubbio la coraggiosa scelta di organizzare tutto l'Ente in un'unica Area organizzativa omogenea e di creare e mantenere un sistema di gestione documentale che a tutti gli effetti costituisca l'archivio corrente unico digitale per l'Amministrazione, arginando la pericolosa frammentazione e anarchia organizzativa che ne aveva caratterizzato la gestione documentale per alcuni decenni mediante la creazione, la condivisione e la divulgazione di alcuni basilari strumenti, indispensabili per impostare la creazione e la tenuta dei propri archivi su presupposti solidi e su metodologie sostenibili.

⁴¹ Si vedano le pagine WEB dell'Ufficio beni archivistici, librari e Archivio provinciale della Soprintendenza per i beni culturali della Provincia autonoma di Trento, all'indirizzo: <https://www.cultura.trentino.it/Il-Dipartimento/Soprintendenza-per-i-beni-culturali/Ufficio-beni-archivistici-librari-e-Archivio-provinciale/Strumenti/g-Massimari-di-conservazione-e-di-scarto-per-le-strutture-della-PAT>.

⁴² "Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione" (D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, art. 2. c. 1).

⁴³ Deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 1193 del giorno 20 luglio 2015.

della normativa⁴⁴.

Nella consapevolezza che i processi di conservazione dei documenti digitali sono tanto più efficaci quanto più a ridosso sono attivati rispetto al momento della produzione degli stessi, e quindi nell'intento di procedere celermente all'affidamento del proprio patrimonio documentale digitale ad un conservatore accreditato, con propria deliberazione n. 2219 del giorno 15 dicembre 2014 la Giunta provinciale di Trento ha provveduto ad approvare uno "Schema di accordo ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990 per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune per la conservazione dei documenti informatici tra la Provincia autonoma di Trento e l'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali (IBACN) della Regione Emilia-Romagna", in relazione al quale, con determinazione n. 886 del giorno 26 agosto 2015, la Soprintendenza per i beni culturali della Provincia autonoma di Trento ha rilasciato il proprio nulla-osta.

Tale atto ha sancito il rapporto di collaborazione – tutt'ora in atto – fra la Provincia autonoma di Trento e la Regione Emilia Romagna, in virtù del quale il Polo archivistico dell'Emilia Romagna (ParER)⁴⁵ è il conservatore accreditato dei documenti digitali prodotti dall'Amministrazione provinciale⁴⁶.

In coerenza con l'impostazione complessiva delle modalità di gestione del proprio patrimonio documentale, la Provincia autonoma di Trento ha inoltre provveduto a redigere le "Linee guida per la conservazione dei documenti informatici prodotti dalle Amministrazioni del sistema pubblico trentino afferenti alle competenze della Provincia autonoma di Trento"⁴⁷.

Tale strumento nasce dalla consapevolezza che, essendo il documento informatico oggetto altamente complesso, la cui gestione implica l'attivazione di azioni particolari sia in fase di produzione sia nell'ottica della sua conservazione nel tempo, risulta indispensabile l'attivazione immediata da parte degli Enti produttori di regole operative atte a garantirne la presa in carico con cadenza regolare e ravvicinata, in modo da assicurarne la salvaguardia, nonché l'affidamento alla cura di un soggetto conservatore accreditato ed attrezzato dal punto di vista organizzativo e tecnologico. L'affidamento in conservazione dei documenti nativi digitali ad un soggetto conservatore risponde infatti all'esigenza primaria di garantirne l'integrità, la leggibilità e l'agevole reperibilità, assicurandone la permanenza e immutabilità

⁴⁴ Tutti i materiali afferenti alla gestione e conservazione dei documenti digitali sono consultabili nelle pagine WEB dell'Ufficio beni archivistici, librari e Archivio provinciale della Soprintendenza per i beni culturali all'indirizzo: <https://www.cultura.trentino.it/Il-Dipartimento/Soprintendenza-per-i-beni-culturali/Ufficio-beni-archivistici-librari-e-Archivio-provinciale/Strumenti/c-Strumenti-per-la-conservazione-dei-documenti-informatici>.

⁴⁵ <http://parer.ibc.regione.emilia-romagna.it/>

⁴⁶ Alla data del 31 dicembre 2016, nei primi 11 mesi di attività, il Polo archivistico dell'Emilia Romagna ha preso in carico 940.020 documenti prodotti dalla Provincia autonoma di Trento. L'invio in conservazione dei documenti informatici avviene secondo regole stringenti impostate e condivise con il conservatore accreditato e viene quotidianamente monitorato dal responsabile della conservazione dell'Ente Provincia autonoma di Trento.

⁴⁷ Deliberazione della Giunta provinciale n. 1140 del giorno 6 luglio 2015.

nel tempo⁴⁸. Per le tipologie documentarie per le quali la normativa di settore non preveda una tempistica specifica per la conservazione è inoltre raccomandabile l'attivazione immediata di *policy* atte a garantire la loro presa in carico con cadenza regolare e ravvicinata, in modo da assicurarne la salvaguardia.

Infine, in coerenza con quanto disposto dall'art. 8 del D.P.C.M. 3 dicembre 2013⁴⁹ si è provveduto all'approvazione del Manuale di conservazione per la Provincia autonoma di Trento⁵⁰, quale strumento fondamentale per garantire non solo piena legittimità formale al processo di conservazione, ma anche solida base operativa per coloro che gestiscono e monitorano le attività finalizzate a garantire la bontà e l'efficacia delle azioni conservative.

In analogia con quanto previsto per il monitoraggio delle prassi legate alla formazione dell'archivio corrente, in relazione alla conservazione dei documenti digitali all'interno del sistema di gestione documentale della Provincia autonoma di Trento, ed in posizione assolutamente apicale, è collocata la figura del Responsabile della conservazione, il cui ruolo principale è quello di procedere alla verifica sistematica della corretta esecuzione delle *policy* impostate dall'Ente⁵¹ e di segnalare tempestivamente ai presidi tecnologici di riferimento eventuali anomalie, al fine di consentirne una immediata presa in carico ed una pronta risoluzione.

Piace, a conclusione di questo rapido *excursus*, citare un brano estratto da un recente saggio⁵², che ben rappresenta il profondo radicamento storico e l'importanza sociale prima ancora che culturale legate alla cura della salvaguardia dei documenti:

⁴⁸ D.P.C.M 3 dicembre 2013 "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5 -bis , 23 -ter , comma 4, 43, commi 1 e 3, 44 , 44 -bis e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005", art. 3, c. 1: "In attuazione di quanto previsto dall'art. 44, comma 1, del Codice, il sistema di conservazione assicura, dalla presa in carico dal produttore di cui all'art. 6 fino all'eventuale scarto, la conservazione, tramite l'adozione di regole, procedure e tecnologie, dei seguenti oggetti in esso conservati, garantendone le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità [...]".

⁴⁹ "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44 , 44-bis e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005".

⁵⁰ Determinazione del Dirigente della Soprintendenza per i beni culturali n. 1463 del giorno 22 dicembre 2015

⁵¹ Quotidianamente, allo stato attuale, spetta al Responsabile della conservazione la verifica dei seguenti *report* di esecuzione delle rispettive *policy routinarie* di invio in conservazione:

- invio in conservazione del registro di protocollo
- invio in conservazione dei registri di repertorio
- invio in conservazione di documenti protocollati 365 giorni prima
- invio in conservazione di documenti non protocollati prodotti a sistema 365 giorni prima
- documenti non inviati dal sistema di protocollo e gestione documentale al sistema di conservazione
- documenti inviati dal sistema di gestione documentale al sistema di conservazione ma da quest'ultimo non presi in carico.

Inoltre, periodicamente sono impostate *policy* ad hoc per particolari categorie di documenti oppure per sanare particolari situazioni.

⁵² F. Valacchi, *Diventare archivisti*, 2015, p. 30.

“ [...] L'importanza che deriva alla documentazione in quanto garanzia del patto sociale determina in età medievale l'avvio di una più complessa macchina conservativa. Documenti che attestano diritti, titoli o privilegi, così come trattati e contratti che regolamentano la sfera patrimoniale e territoriale vengono conservati con attenzione, magari trascrivendoli spesso anche in appositi registri, detti *cartulari*. La documentazione di questo tipo, per la sua riconosciuta importanza, era considerata il fulcro istituzionale del Comune e pertanto veniva conservata in luoghi accuratamente protetti. Qualsiasi tentativo di sottrarre o danneggiare i documenti era punito con pene molto severe che andavano dalla amputazione della mano alla condanna a morte, norme che se applicate a molte pubbliche amministrazioni contemporanee sfocerebbero probabilmente in vere carneficine o lascerebbero dietro di sé una scia di diversamente abili. [...]”

Che si tratti di atti pergamenei vergati da notai o cancellieri oppure di flussi di *bit* prodotti da meccanismi automatizzati la sostanza non cambia: si tratta pur sempre di documenti, cioè di quegli oggetti che, secondo una classica definizione, costituiscono “testimonianza scritta di un fatto di natura giuridica, compilata con l'osservanza di determinate forme che conferiscono al documento pubblica fede e forza di prova”⁵³, e che come tali, in quanto bene collettivo, devono essere salvaguardati attivando procedure adatte e utilizzando strumenti adeguati al contesto storico e giuridico nel quale sono generati.

⁵³ P. Carucci, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma 1983.

IL PROGETTO PROTOCOLLO INFORMATICO TRENTINO SERVIZI DI PROTOCOLLO FEDERATO E GESTIONE DOCUMENTALE

Gabriele Quercetani

Abstract: Il valore del servizio *Protocollo Informatico TREntino P.I.Tre.* risiede nell'identificazione univoca dell'esistenza del documento, dello stato e dell'iter della pratica, nonché dell'imputabilità della medesima al fine di agevolare l'adozione delle decisioni sulla base di documentazione amministrativa certa, integrale, reperibile e condivisa.

La realizzazione del sistema informativo documentale P.I.Tre., con l'adozione di concreti strumenti di protocollo, classificazione, raccordo fra competenze e organigramma di ogni Amministrazione, ha consentito di:

- attivare l'interoperabilità, ossia la possibilità che un singolo documento generato da una Amministrazione possa essere ricevuto e trattato automaticamente dall'Amministrazione destinataria, identificato in modo univoco e tracciato nel suo iter;
- agevolare l'introduzione in Trentino di nuove tecnologie informatiche quali il documento nativo digitale, la firma digitale, l'integrazione con la posta elettronica certificata e con verticali di settore;
- favorire la costituzione dell'infrastruttura di base mediante la quale cittadini e imprese possono rapportarsi con la Pubblica amministrazione in modalità remota, presentare istanze e documentazione, ricevere informazioni, seguire l'iter del loro procedimento tramite Internet.

Dematerializzazione dei documenti cartacei, velocità di ricerca delle informazioni, flessibilità di gestione, processi rapidi, sicuri e integrati, minori costi di gestione, maggiore efficienza e migliori servizi ai cittadini, sono alcuni dei significativi vantaggi ottenuti dagli Enti aderenti al Sistema di Protocollo Informatico e Gestione Documentale di Informatica Trentina.

Parole chiave: documentale, protocollo, dematerializzazione, digitalizzazione, semplificazione.

Sommario: 1. Storia del progetto - 2. Il progetto P.I.TRE.: caratteristiche principali - 3. Ultimi interventi effettuati - 4. Volumi significativi

1. Storia del progetto

Nel 2006 la Provincia Autonoma di Trento vara un “progetto di sistema” per rendere disponibile a tutte le pubbliche amministrazioni del Trentino un Sistema di Protocollo Informatico Federato e di Gestione dei Flussi Documentali.

Collaborando attivamente con altri attori del territorio (Università degli Studi di Trento, Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari e Consorzio dei Comuni Trentini), la Provincia ha inteso cogliere un duplice obiettivo: rispettare le disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000) e rendere disponibile a tutti gli enti dell’amministrazione pubblica provinciale uno strumento semplice di protocollo informatico e gestione elettronica delle pratiche amministrative, promuovendo il colloquio e la cooperazione fra le istituzioni pubbliche, aumentando l’efficacia nell’erogazione e fruizione dei servizi per i cittadini e le imprese e promuovendo progetti di investimento comuni, realizzando sinergie ed economie di scala.

2. Il progetto P.I.TRE.: caratteristiche principali

P.I.TRE. si può quindi definire un sistema di “Protocollo Informatico Federato e di Gestione Documentale” che oltre alla protocollazione consente la fascicolazione, classificazione e gestione efficace dei documenti a livello elettronico, identificando in modo univoco ciascuno di essi e permettendo di verificarne in qualsiasi momento lo stato, nonché l’iter della pratica ad esso collegata.

Il sistema P.I.Tre. è integrato con i sistemi di firma digitale, la posta elettronica certificata (PEC), il portale dell’albo telematico e con il portale dei servizi al cittadino, per favorire sempre più il dialogo telematico tra cittadino, categorie imprenditoriali e pubblica amministrazione.

Il sistema P.I.Tre. è caratterizzato da una elevata complessità derivante dall’assecondare esigenze differenti sia tecnologiche che organizzative degli Enti pubblici: dai piccoli Comuni con pochi utenti a grandi strutture come la Provincia, l’Università e l’Azienda Sanitaria con migliaia di utilizzatori; e dallo spettro di funzionalità offerte dai tipici aspetti di back-end (protocollo, gestione documentale, gestione dei fascicoli), a quelli di front-end (PEC, portali, integrazione con sistemi informativi) a quelli di collaborazione (Rubrica Comune, sistema di interoperabilità) spaziando su scenari tecnologici in evoluzione (postazioni virtuali, dispositivi mobile, smartphone). Nonostante questa complessità e varietà organizzativa e tecnologica, il sistema P.I.Tre. è diventato il sistema federato della P.A. Trentina, grazie a diversi fattori abilitanti che si possono riassumere in:

- una infrastruttura a larga banda (fibre ottiche e rete wireless) in tutto il territorio provinciale promossa dalla Provincia per gli Enti Pubblici (750 siti e 1.600 access point);

-
- un gruppo di progetto multi-Ente e multi-disciplinare che ha curato e sviluppato sia gli aspetti tecnologici che quelli normative ed organizzativi;
 - la messa a disposizione di strumenti archivistici ed organizzativi per gli Enti (Manuale di gestione, titolario di classificazione per i Comuni, le Comunità di Valle, le scuole, ecc.);
 - la sicurezza informatica e l'infrastruttura di Data Center garantita dal Centro Servizi Territoriali di Informatica Trentina.

Il sistema P.I.Tre ha consentito la realizzazione di un'unica infrastruttura federata per tutte le Pubbliche Amministrazioni del Trentino che, grazie alle funzionalità di gestione documentale, ai servizi di firma digitale e PEC, si integra con i vari sottosistemi informativi, dai servizi del Mandato Informatico e della Liquidazione Informatica alla Fatturazione Elettronica; dal Sistema di conservazione a norma alla.

3. Ultimi interventi effettuati

I principali interventi riguardano:

- la semplificazione e potenziamento del sistema informativo documentale P.I. Tre. con l'attivazione della funzionalità di accesso al sistema con tecnologie mobile (smartphone, tablet) e non solo dall'abituale postazione di lavoro; l'interfaccia contiene il core delle funzionalità di P.I.Tre., realizzata per essere essenziale e semplice da usare, con cui avere il controllo sull'operato dei diretti collaboratori, smistare documenti, firmare digitalmente e inviare e ricevere deleghe.
- l'attivazione della funzionalità di Libro Firma, attraverso la quale è possibile apporre firme elettroniche e digitali sui documenti gestiti da P.I.Tre. – obiettivi principali dell'intervento sono stati la semplificazione della gestione dei processi di firma dei documenti P.I.Tre. da parte dei direttori/dirigenti e l'implementazione di un flusso che consenta di gestire in modo agevole il processo di firma digitale di documenti da parte dei ruoli apicali delle Strutture presenti in organigramma P.I.Tre..
- nel corso del 2016, a seguito dell'accordo di collaborazione tra la Provincia Autonoma di Trento ed IBACN (Istituto Beni Artistici, Culturali e Naturali) della Regione Emilia Romagna per l'erogazione del Servizio di Conservazione dei Documenti Digitali, è stata realizzata l'integrazione del sistema P.I.Tre con il sistema SACER, integrazione messa a disposizione di tutti gli Enti trentini che utilizzano il sistema di Protocollo P.I.Tre e che hanno fatto richiesta di poter usufruire dei servizi di Conservazione (sono stati avviati 280 Enti); l'integrazione con SACER, la piattaforma sviluppata e mantenuta da ParER (Polo Archivistico dell'Emilia Romagna) Conservatore accreditato presso Agid (Agenzia per l'Italia Digitale), consente di inviare direttamente da P.I.Tre. in conservazione i documenti digitali nel rispetto della normativa vigente,

verificando e controllando l'integrità dei documenti conservati, seguendo lo sviluppo tecnologico dei vari formati nel tempo al fine di convertire e certificare il documento.

4. Volumi significativi

Enti aderenti/attivi nel sistema P.I.Tre a maggio 2017:

Adesione e diffusione del Sistema di Protocollo



	Comuni	Comunità	Altri Enti	Formazione	PAT
in produzione	158	15	89	76	1
in fase di avviamento in produzione	1	-	6	-	-
adesioni	-	-	-	-	-
in sospenso	5	-	13	-	-
totali in P.I.Tre.	177	15	95	76	
non aderenti	13	-	-	-	

dati aggiornati al 31 agosto 2017

Per un totale di
339 Enti
utilizzatori

Adesione e diffusione del Sistema di Protocollo – volumi gestiti

Protocolli in arrivo	10.739.143
Protocolli in partenza	5.603.329
Documenti non protocollati	2.622.523
Protocolli interni	473.794
N° trasmissioni	27.931.957
N° file acquisiti	35.861.384
N° documenti con firma elettronica/digitale	1.409.092
N° visualizzazione documenti	66.781.556



ASSESSORATO INFRASTRUTTURE, ENTI LOCALI
E POLITICHE ABITATIVE



ANCI LAZIO



SCUOLA NAZIONALE DI AMMINISTRAZIONE DIGITALE (SNAD), UNIVERSITA'
DEGLI STUDI ROMA, UNITELMA SAPIENZA

IL COMUNE DIGITALE

LINEE GUIDA

di **Donato Limone**

Roma, settembre 2017

Introduzione

Fabio Refrigeri, Assessore - Infrastrutture, Enti Locali e Politiche Abitative

Il nuovo timone per chi amministra gli Enti locali

Senza una reale semplificazione dei processi, il digitale rappresenterebbe soltanto un ulteriore vincolo: per questa ragione la Regione Lazio, insieme ad Anci Lazio, ha scelto di perseguire l'obiettivo della digitalizzazione disponendo un percorso ponderato, condiviso con tutti i Municipi del territorio, programmato con l'ausilio della Direzione del Dipartimento di Scienze giuridiche-economiche, nell'ambito degli studi d'informatica giuridica presso l'Università La Sapienza.

Un percorso, quindi, diretto soprattutto allo snellimento degli iter e nel segno dello smaltimento delle sovrapposizioni burocratiche: del resto, il passaggio obbligato dalla carta al digitale, previsto dalla normativa nazionale, solo così può rappresentare l'opportunità da cogliere, al di là del rispetto dell'obbligo da adempiere. Il digitale, infatti, ha senso se giova ad affrontare la quotidianità di chi è chiamato ad amministrare gli Enti locali, al cospetto delle crescenti aspettative dei cittadini, che potranno apprezzare la maggiore nitidezza dei meccanismi di trasparenza, grazie al Cloud e agli Open Data, ovvero grazie a strumenti in grado di parametrare – e quindi misurare e valutare – scelte politiche ed amministrative inerenti diversi ambiti: dai piani regolatore, attraverso criteri geo-referenziali, ai numerosi rischi di natura idrogeologica.

Affinché il digitale funzioni, dunque, serve uno sforzo condiviso ed atti conseguenti, come standardizzare la modulistica degli Enti locali e così creare documenti esclusivamente digitali, sulla base di un modello di Governance univoco; un modello che parli la stessa lingua, da Rieti e Latina, da Frosinone a Viterbo, radicato ad un codice unico per la digitalizzazione dei documenti.

Ecco, tutto questo sta avvenendo. Presto ognuno di noi potrà usufruirne. Dematerializzare gli atti sostanzierà la materializzazione di non poche convenienze: risparmio economico, maggiore efficacia, trasparenza concreta, iter rapidi, insomma tutto ciò che sarà attuabile grazie all'interoperabilità delle banche dati.

Il nuovo timone per chi amministra gli Enti locali del Lazio è già qui, e quel che conta è che lo abbiamo costruito insieme.

Presentazione

Fausto Servadio, Presidente Anci Lazio

In linea con le sue finalità istituzionali, Anci Lazio da sempre pone l'attenzione sulle tematiche principali che coinvolgono gli amministratori pubblici nell'esercizio quotidiano delle loro funzioni, così da favorire un loro aggiornamento continuo rispetto alle novità che di volta in volta intervengono a modificare la legislazione italiana e in modo tale da consentire uno sviluppo proficuo del rapporto tra amministratori e cittadini.

A tal proposito, grazie al contributo della Regione Lazio – Assessorato Enti Locali - e con la preziosa collaborazione scientifica e formativa della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale dell'Università degli studi di Roma UNITELMA "Sapienza", si è giunti alla realizzazione di questo testo, che ho il piacere di introdurre, e che racchiude le principali linee guida in materia di semplificazione e digitalizzazione degli atti e delle procedure amministrative.

Un processo, questo, di estrema importanza che incide sul ruolo e sulle responsabilità degli amministratori pubblici e della dirigenza e che favorisce, altresì, una semplificazione notevole delle modalità che consentono al cittadino di interagire con l'Ente locale, coniugando innovazione, trasparenza e semplificazione nell'erogazione dei servizi.

Linee guida che sono certo potranno rivelarsi utili per ciascuno di noi nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Indice

- 1 Finalità delle linee guida
- 2 Il Comune digitale
- 3 La cittadinanza digitale
- 4 L'amministrazione digitale
- 5 La semplificazione amministrativa
- 6 Il ruolo e la responsabilità dei sindaci, delle giunte, dei consigli comunali
- 7 Il ruolo e la responsabilità della dirigenza e degli apicali
- 8 I processi di dematerializzazione e digitalizzazione amministrativa
- 9 L'amministrazione "nativamente" digitale. Il valore legale del documento informatico e delle firme elettroniche
- 10 La gestione e la conservazione dei documenti informatici
- 11 Il sito come "interfaccia" fondamentale per informare, per garantire trasparenza, per erogare servizi
- 12 L'istanza digitale ovvero come il cittadino può interagire con il comune digitale
- 13 La sicurezza informatica dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture
- 14 La formazione dei cittadini, degli organi di governo, della dirigenza e dei dipendenti
- 15 Attività e decisioni per realizzare un comune digitale
- 16 L'autore delle linee guida e l'indirizzo elettronico per le richieste di informazione sulle linee guida

1. Finalità delle linee guida.

I Comuni costituiscono la *infrastruttura istituzionale ed amministrativa* di base del Paese che tutti i giorni interagisce con i cittadini e le imprese per dare risposte alle loro istanze e per erogare servizi. Una infrastruttura insostituibile che ha bisogno di essere ammodernata nella governance e nella organizzazione.

Nella Società dell'informazione i Comuni non possono che essere ed operare come amministrazioni aperte, trasparenti, semplificate, digitali, sostenibili.

1.1. Vecchio e nuovo paradigma

Per diventare comuni digitali è necessario abbandonare il “*vecchio paradigma*” delle burocrazie che decidono ed operano con particolare attenzione a formalismi giuridici ed amministrativi, con processi amministrativi complessi, lunghi, costosi senza considerare i reali bisogni dei cittadini e delle imprese.

Il Comune digitale risponde ad un “*nuovo paradigma*” che si basa sui valori della semplificazione amministrativa, della trasparenza, della qualità dei servizi in rete, della riduzione dei costi dell'azione amministrativa.

Il nuovo paradigma si basa sui concetti di *cittadinanza digitale, dell'accesso telematico al patrimonio informativo pubblico, della fruizione dei servizi in rete*, elementi che già caratterizzano tutti gli altri servizi della *Società dell'informazione* nel settore privato.

1.2. Linee guida per gli Organi e la dirigenza dei Comuni

Queste linee guida hanno lo scopo di supportare le decisioni degli Organi politico-amministrativi e della dirigenza e/o dei responsabili amministrativi con posizioni organizzative (che nel testo indicheremo con il termine di “apicali”) in merito ai processi di semplificazione e digitalizzazione amministrativa.

L'obiettivo: realizzare il *comune digitale*, inteso come amministrazione moderna che opera in modalità “nativamente” digitale, in rete, con trasparenza “immediata”, garantendo il diritto di accesso e di fruizione di servizi di qualità.

Il Comune digitale come nuovo modello di relazione tra Amministrazione e cittadini.

1.3. La struttura delle linee guida

La struttura delle linee guida è articolata sulla base di uno schema logico molto semplice: definizioni, principi, regole tecniche. Lo scopo delle linee guida: *offrire soluzioni giuridiche, organizzative e tecniche concrete ed operative per attivare i processi di migrazione da una amministrazione di tipo analogico ad una amministrazione digitale.*

1.4. Ritardi e criticità

I *ritardi* e le *criticità* da affrontare sono molti se consideriamo:

-
- che in 27 anni di legge 241/90 le amministrazioni hanno semplificato molto poco, sia rispetto ai propri *modelli decisionali* sia rispetto alle *attività amministrative* ed in particolare al *sistema procedimentale* (art. 1 della legge 241/90 e sm)
 - che non viene considerato ed attuato quasi mai il principio che i *dati già in possesso* dell'amministrazione relativi ad un cittadino non dovrebbero essere più richiesti tante altre volte allo stesso cittadino (art. 18, comma 2 della legge 241/90 e sm); le amministrazioni non hanno strutturato i propri dati/documenti nella logica della *riusabilità* degli stessi;
 - che il *Codice dell'amministrazione digitale* interessa tutte le pubbliche amministrazioni e che doveva "obbligatoriamente" entrare in funzione ed essere applicato dal 2005 (art. 2 del CAD). Il Codice è scarsamente attuato e stiamo assistendo al radicamento di un *sistema misto (analogico/digitale)* con il conseguente consolidamento di una situazione organizzativa ed operativa totalmente contraria al processo di semplificazione e digitalizzazione;
 - che le *regole tecniche* per la gestione e la conservazione dei documenti informatici sono del 2013 e oggi sono adoperate in un "regime misto" (analogico/digitale) che poi finisce con il creare complicazioni e *ridondanze nella "doppia gestione"* di dati, documenti, procedimenti (anche con particolari responsabilità amministrative ed economiche sulla gestione delle risorse);
 - che i *siti web istituzionali* degli enti sono stati realizzati nella maggior parte dei casi con un *approccio "informatico"* e non con una particolare attenzione alla qualità dell'informazione e dei servizi, alla trasparenza; i siti sono una "copia" in rete di strutture burocratiche ormai superate e non pongono al centro del sistema di informazione/servizi il cittadino (art. 53, CAD; art. 6, dlgs 33/2013 e sm).

Le linee guida non hanno la pretesa di dare "soluzioni specifiche" (organizzative e tecniche) valide per tutte le pubbliche amministrazioni ma certamente svolgono la funzione di "guida" e di indirizzo metodologico per avviare i processi di semplificazione e digitalizzazione nel modo più corretto e funzionale.

2. Il comune digitale

2.1. Il Comune nella Società dell'informazione

Non esiste una definizione di "comune digitale" ma in questa sede ne articoleremo una ricavando gli elementi essenziali dalla definizione di "comune" data dal *Testo Unico degli Enti Locali* (dlgs 267/2000) unitamente ad altri elementi che si trovano nel testo del *Codice dell'amministrazione digitale* (dlgs 82/2005 e sm).

Il Comune viene definito all'art. 3, comma 2 del dlgs 267/2000 come "*l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*" (definizione essenziale ma completa).

Per queste funzioni il Comune deve poter contare su “decisori pubblici” e su di una “burocrazia” realmente in grado di rilevare “sistematicamente e con metodi corretti” i bisogni della comunità e di dare una risposta ai cittadini attraverso strutture amministrative agili, flessibili, trasparenti, con un’azione amministrativa semplificata. Per queste funzioni diventano “*fondamentali*” i dati, le informazioni e i documenti raccolti e gestiti secondo logiche documentali corrette e processi amministrativi razionali e sostenibili.

2.2. Il comune come amministrazione digitale

Nel Comune digitale l’amministrazione opera sulla base di dati, di informazioni, di documenti “nativamente formati” in modalità digitale e con processi, procedure e procedimenti amministrativi non solo “semplificati” (art. 15, CAD) ma anche digitalizzati (art. 2, 12, 20, comma 1 bis, 40, 41 CAD).

2.3. Il sito: informazione, servizi, trasparenza

In un Comune digitale il cittadino opera tramite *sito* sia per ottenere informazioni e per verificare il tasso di trasparenza dell’amministrazione e come le risorse pubbliche sono utilizzate dagli amministratori pubblici (dlgs 33/2013 e sm), ma anche per presentare istanze digitali (senza carta) ed ottenere risposte “digitali”, valide, veloci, con oneri amministrativi molto ridotti (art. 65, CAD). Da qui, l’impegno delle amministrazioni di trasformare il sito da uno strumento finalizzato solo a fornire informazioni in uno strumento di erogazione di servizi in rete e di democrazia elettronica (trasparenza).

3. La cittadinanza digitale

3.1. Riduzione degli accessi fisici agli uffici e più servizi in rete

Il concetto di “cittadinanza digitale” (art. 1 della legge 124/2015) permette di fare alcune precisazioni ulteriori sul concetto di “comune digitale”. Infatti la legge di riforma delega il Governo a modificare il Codice dell’amministrazione digitale per “...*garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalita’ digitale, nonche’ al fine di garantire la semplificazione nell’accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessita’ dell’accesso fisico agli uffici pubblici...*”

Il Codice dell’amministrazione digitale (dlgs 82/2005) è stato modificato con il dlgs 179/2016.

3.2. I diritti digitali

La cittadinanza digitale si caratterizza poi per la formazione di nuovi diritti dei cittadini:

-
- il diritto all'uso di soluzioni e di tecnologie per potere colloquiare in modalità digitale con le Amministrazioni (art.3,CAD);
 - il diritto alla identità digitale (art. 3,1-quinquies);
 - il diritto di accesso telematico ai dati, alle informazioni e ai documenti (art. 52, CAD);
 - il diritto di conoscere in rete la situazione relativa alle proprie istanze (art. 3, 1-quater, CAD);
 - il diritto all'amministrazione digitale (art.2, 3 e ss.;12, 40, 41, 53, 64 e 65, CAD);
 - il diritto alla sicurezza informatica dei propri dati personali e del patrimonio informativo pubblico (dlgs 196/2003; art. 51,CAD);
 - il diritto alla qualità dei servizi erogati in rete (art. 7,CAD);
 - il diritto alla partecipazione democratica elettronica (art. 9,CAD).

4. L'amministrazione digitale

4.1. Elementi per una definizione

Come per la definizione del "comune digitale" anche per *l'amministrazione digitale* non abbiamo una definizione ufficiale ma possiamo ricavare dal *Codice dell'amministrazione digitale* gli elementi utili per caratterizzare l'amministrazione digitale.

L'art. 2, comma 1 del *Codice* stabilisce il principio generale di come procedere verso la realizzazione di amministrazioni digitali:

"Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

Un'amministrazione digitale si caratterizza, quindi, per essere:

- un'amministrazione semplificata e trasparente (legge 241/90; art. 15, CAD; dlgs 33/2013 e sm);
- un'amministrazione accessibile in rete (art. 52, CAD e dlgs 33/2013 e sm);
- un'amministrazione che eroga servizi in rete (art. 7, 53, 63 CAD);
- un'amministrazione che corrisponde quindi ad un nuovo modello di relazione con i cittadini e le imprese.

4.2. Modifica radicale del modello organizzativo

La realizzazione dell'amministrazione digitale non si esaurisce nell'acquisizione di tecnologie, ma determinante diventa il ruolo e l'apporto diretto e continuo sia degli Organi politico-amministrativi sia della dirigenza e/o degli apicali, finalizzato ad una *modifica radicale dell'organizzazione e dei servizi*.

5. La semplificazione amministrativa

5.1. La semplificazione: una utopia?

La semplificazione amministrativa trova la propria fonte normativa nella legge 241/90 ma certamente possiamo rilevare come questa semplificazione sia stata scarsamente attuata nelle pubbliche amministrazioni in generale e nei Comuni. Senza la semplificazione diventa “impossibile” attivare processi di digitalizzazione e soprattutto senza la semplificazione amministrativa diventa utopia la trasparenza amministrativa. Il principio fondamentale stabilito dalla legge 241/90 è che le attività amministrative devono rifarsi a criteri stabiliti all’art. 1, comma 1 della legge, e devono essere semplificate, cioè non devono essere aggravate; e nel caso di aggravamento questo deve essere motivato (art.1, comma 2). La realtà amministrativa quotidiana ci offre una situazione molto complessa, senza una informativa precisa sull’iter dei procedimenti, con il ricorso a modulistica ridondante ed inutile, senza valorizzare a pieno l’autocertificazione, senza quindi una conoscenza dell’organizzazione del lavoro delle amministrazioni. I siti stanno a dimostrare questa frammentarietà dell’azione amministrativa; la carenza di informazione sulle attività, sulle pratiche e sui procedimenti; la difficoltà ad avviarsi verso amministrazioni realmente trasparenti.

5.2. Cosa semplificare

E’ stabilito dall’art. 15, comma 2 del Codice dell’Amministrazione Digitale:

“In attuazione del comma 1, le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle regole tecniche di cui all’articolo 71.

5.3. Responsabilità dei processi di semplificazione

A chi spetta avviare e monitorare il processo di semplificazione amministrativa? Certamente è un compito specifico della dirigenza e degli apicali: compito da valutare nel sistema di valutazione delle performance.

Agli Organi di Governo spetta sia la definizione e l’adozione di atti di indirizzo sulla semplificazione amministrativa sia la verifica della effettiva semplificazione realizzata.

5.4. Soluzioni interistituzionali per la semplificazione amministrativa

I processi di semplificazione sono di difficile attuazione e per diversi motivi: consolidamento negli anni delle prassi burocratiche certamente poco attente per la efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa; la “disattenzione” degli Organi e della dirigenza e degli apicali sulla semplificazione intesa come un valore e non come un adempimento; la mancanza di cultura manageriale; la mancanza di formazione sui processi di cambiamento.

La soluzione di un processo di semplificazione, fattibile nel tempo e per i costi, è quella “interistituzionale”: i comuni di una unione o i comuni di una provincia o i comuni di una Regione si accordano su di un piano di semplificazione e digitalizzazione con l’obbligo di adottare “tutti assieme” le attività ed i procedimenti semplificati. La finalità è quella di garantire a tutti i cittadini servizi di qualità ed omogenei su tutto il territorio di riferimento.

Questa soluzione presenterebbe tra l’altro il vantaggio di costi di realizzazione ridotti per ciascun comune.

Particolarmente significativa l’azione di coordinamento del progetto che potrebbe essere esercitata dalla Regione unitamente alle associazioni dei comuni.

6. Il ruolo e la responsabilità dei sindaci, delle giunte, dei consigli

6.1. Gli Organi di governo del comune digitale

Gli Organi politici e di governo dei Comuni sono necessari e strategici per la progettazione e l’attuazione dell’amministrazione digitale. L’art. 12 del CAD infatti indica le funzioni degli Organi e quindi le responsabilità degli stessi in caso di assenza degli stessi organi nel processo di semplificazione e digitalizzazione amministrativa.

Il Codice stabilisce il seguente principio generale:

“1. Le pubbliche amministrazioni nell’organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell’informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l’effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione di cui all’articolo 14-bis, comma 2, lettera b)”.

Rispetto a tale principio generale, vi è quindi l’obbligo da parte delle Amministrazioni di organizzarsi per essere digitali.

6.2. Cosa devono fare gli Organi di Governo?

La risposta è nell’art. 12, comma 1 del Codice:

“1-bis. Gli organi di Governo nell’esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell’emanazione delle direttive generali per l’attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell’articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le amministrazioni pubbliche nella redazione del piano di performance di cui all’articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre

2009, n.150, dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente Codice”.

Gli Organi di governo del Comune hanno l'obbligo di emanare direttive per rendere concreto il passaggio da un comune analogico ad un comune digitale.

Poiché si tratta di un passaggio “fortemente innovativo” di natura istituzionale ed organizzativo, il *Consiglio comunale* dovrà adottare linee di indirizzo per “marcare” questo passaggio sotto il profilo istituzionale ed organizzativo.

Le *linee di indirizzo del Consiglio* corrispondono all'adozione formale e alla sistematica composizione ed attuazione di principi che si ritrovano in quattro norme fondamentali:

- dlgs 267/2000 (testo unico degli enti locali): in particolare, ruolo degli organi e della dirigenza; organizzazione;
- legge 241/90 (semplificazione delle attività amministrative); la semplificazione come elemento necessario, preliminare, indispensabile per ammodernare la burocrazia;
- dlgs 82/2005 e sm (Codice dell'amministrazione digitale): obbligo di un'amministrazione ad operare solo in modalità digitale;
- dlgs 196/2003 (Codice per la protezione dei dati personali); misure di sicurezza informatica per la protezione dei dati personali.

Le linee di indirizzo hanno la finalità di tracciare il *nuovo assetto del modello relazionale* tra amministrazione e i cittadini e del *modello organizzativo dell'ente*.

Le linee di indirizzo del Consiglio costituiscono, quindi, la base decisionale per gli Organi di governo (Sindaco e Giunta) nella fase esecutiva e realizzativa dell'amministrazione digitale.

6.3. Il sindaco e la Giunta: il piano di attuazione dell'amministrazione digitale

Il Sindaco e la Giunta adottano ed avviano il piano di informatica per la realizzazione tecnica dell'amministrazione digitale ma prima ancora adottano tutte le misure necessarie per la semplificazione amministrativa, la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, per rendere funzionale il sito web che oggi tendenzialmente si presenta come uno strumento di difficile consultazione anche per la presentazione delle istanze “nativamente digitali” (art. 65, CAD).

Gli Organi di indirizzo e di governo del Comune hanno quindi la responsabilità politico-istituzionale ed organizzativa del mancato avvio del processo di digitalizzazione del proprio ente. L'assenza degli Organi da questo processo costituisce il “blocco” dell'azione di competenza della dirigenza.

7. Il ruolo e la responsabilità della dirigenza e degli apicali

7.1. Il ruolo “strategico” della dirigenza: agevolare il processo di digitalizzazione

Il ruolo e le responsabilità della dirigenza e dei responsabili apicali sono bene indicati all’art. 12, comma 1-ter:

“1-ter. I dirigenti rispondono dell’osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente Codice ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L’attuazione delle disposizioni del presente Codice è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti”. Nella logica dell’adempimento la dirigenza rischia di “bloccare” il processo innovativo.

7.2. Valutazione dell’operato della dirigenza

La dirigenza deve dare attuazione al Codice dell’amministrazione digitale sia per quanto riguarda la semplificazione amministrativa (art. 15, CAD) sia per l’attivazione dei servizi in rete (art. 63, CAD) sia per l’acquisizione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, sia per la formazione dei cittadini e dei dipendenti sull’amministrazione digitale (art. 8 e 13, CAD).

I sistemi di valutazione delle performance devono quindi “obbligatoriamente” comprendere specifiche valutazioni in merito all’attuazione del Codice con riferimento agli aspetti relativi alla semplificazione amministrativa e alla digitalizzazione.

Gli organismi di valutazione (OIV) hanno la responsabilità di una valutazione globale e completa della dirigenza e degli apicali per la realizzazione del comune digitale.

8. I processi di dematerializzazione e digitalizzazione amministrativa

I processi di dematerializzazione e di digitalizzazione presentano caratteristiche differenti ma spesso i termini sono adoperati come se si riferissero a identici processi, generando confusione e “distorsioni” non solo di tipo teorico ma soprattutto nella creazione dei nuovi modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni digitali.

8.1. Il processo di digitalizzazione amministrativa

Con “digitalizzazione” si intende tutto il ciclo della formazione, della gestione e della conservazione effettuato in modalità “nativamente” ed “esclusivamente” digitale. Il processo di digitalizzazione è definito dal *Codice dell’amministrazione* e dalle rego-

le tecniche per la formazione, la gestione e la conservazione dei documenti informatici. Questo processo caratterizza l'amministrazione digitale ed il Comune digitale.

8.2. Il processo di dematerializzazione

La dematerializzazione è il processo di trasformazione dei documenti analogici in documenti digitali (art. 23-ter, comma 3, CAD). Questo processo comprende quindi gli stessi documenti formati sia in modalità analogica sia digitale. Le amministrazioni finiscono con il conservare i documenti nelle due versioni con spreco di risorse documentali (archivi, pratiche e fascicoli duplicati) e di risorse organizzative, strumentali e finanziarie.

Le Amministrazioni devono *orientare* (attraverso i siti) i cittadini e le imprese ad operare in modalità nativamente digitale per ridurre, in tempi brevi, il ricorso all'analogico e rendere più diffuso l'utilizzo del digitale.

In questo processo, ancora una volta, la semplificazione amministrativa è l'elemento cruciale per il passaggio dall'analogico al digitale.

9. L'amministrazione “nativamente” digitale. Il valore legale del documento informatico e delle firme elettroniche

9.1. Il valore legale del documento informatico

Un'amministrazione digitale è tale se è “nativamente digitale”, se la formazione dei documenti avviene nel rispetto dell'art. 20, comma 1- bis del Codice:

“L'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità”.

Il documento “nativamente digitale” nel rispetto delle caratteristiche di cui sopra ha valore legale, ha efficacia probatoria e presenta tutti i vantaggi del digitale (riusabilità; facile gestione e conservazione; eliminazione di duplicazioni ridondanti; riduzione di tempi e di costi di formazione, gestione, conservazione, riutilizzo, ecc.). Il documento “nativamente digitale” è alla base del sistema documentale digitale pubblico e del processo di digitalizzazione. Per attivare il processo di produzione dei documenti nativamente digitali è necessario attenersi alle regole tecniche (DPCM 13.11.2014) e adottare uno standard documentale (PDF/A; XML; TIFF; ecc; v. allegato 2, “Formati”, delle regole tecniche DPCM 3.12.2013).

Per adottare lo standard documentale che garantisce le caratteristiche di cui all'art. 20, comma 1- bis, è necessario che da una *data certa* tutto il Comune avvii la formazione, la gestione e la conservazione dei documenti in modalità esclusivamente digitale.

Per fare questo è necessaria (per es.) *una delibera della Giunta (data l'importanza della decisione per il cambiamento organizzativo e documentale)* che stabilisca:

a) un periodo di preparazione (per es.: 6 mesi) prima di avviare il passaggio dall'analogico al digitale, nel quale verificare le condizioni generali del contesto amministrativo (semplificazione; standard da adottare; applicativi tecnici; sito; formazione del personale);

b) la data certa per avviare il cambio di gestione documentale;

c) un sistema di monitoraggio per la verifica del cambiamento e delle eventuali criticità gestionali, documentali e tecniche.

9.2. Le firme elettroniche

In merito alle firme il Codice (art. 21, comma1) stabilisce:

“ Il documento informatico, cui e' apposta una firma elettronica, soddisfa il requisito della forma scritta e sul piano probatorio e' liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualita', sicurezza, integrita' e immodificabilita' ”.

La normativa e le regole tecniche (Codice dell'amministrazione digitale e regolamento eIDAS della UE) stabiliscono le condizioni tecniche per la validità legale delle firme elettroniche.

L'amministrazione, in ragione della tipologia dei documenti da firmare, può stabilire le diverse tipologie di firme da apporre ai documenti.

E' molto importante rilevare come, a seguito del processo di semplificazione amministrativa, si semplifica anche la lista dei documenti da firmare (atti, documenti o allegati che sono considerati ridondanti, non utili e funzionali alle attività amministrative, ecc.).

10. La gestione e la conservazione dei documenti informatici

10.1. Principi per la formazione, la gestione e la conservazione dei documenti informatici

La formazione, la gestione e la conservazione dei documenti informatici sono regolate dal Codice (artt. 20, comma 3; 22-ter, comma 4; 34, comma 2; 40,41,42,43,44,44-bis) e dalle regole tecniche (DPCM 13.11.2014; DPCM 3.12.2013).

In questa sede si rilevano alcuni principi importanti per la concreta e funzionale realizzazione di sistemi documentali digitali pubblici:

a) i documenti devono essere formati nativamente digitali;

b) i documenti analogici che entrano nel sistema digitale del comune devono essere trasformati in documenti digitali (art. 23-ter, comma 3);

c) i cittadini devono utilizzare il sito (art. 53, CAD) e i formati delle istanze nativamente digitali (art. 65, CAD) e non devono comunicare con l'amministrazione al di fuori di questa modalità;

d) promuovere da parte dei cittadini e delle imprese l'utilizzo delle dichiarazioni e delle istanze digitali.

Le regole tecniche sulla formazione, la gestione e la conservazione dei documenti fanno riferimento a documenti informatici e non analogici: le amministrazioni devono operare quindi con sistemi documentali nativamente digitali.

10.2. Regole tecniche per la gestione del sistema documentale digitale

Il DPCM 3.12.2013 (*Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40-bis, 41, 47, 57-bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005*) stabilisce una operazione fondamentale ed importante che non può essere ridotta a puro "adempimento amministrativo": la formazione e l'adozione del Manuale di gestione (art. 5, DPCM 3.12.2013).

Il Manuale di gestione deve essere "costruito su misura" dell'amministrazione (in relazione all'organizzazione, ai servizi, alle attività amministrative, ai procedimenti amministrativi, ecc.) e deve essere strutturato per trattare documenti informatici e non per trattare un sistema misto di documenti analogici/digitali. In questo sistema misto la conservazione e la riproduzione dei documenti analogici e digitali è ridondante e costosa. La responsabilità di questa gestione mista (vietata dalle norme) ricade totalmente sulla dirigenza e gli apicali. E si creano le condizioni effettive per un danno erariale per cattiva gestione delle risorse (umane, finanziarie e strumentali).

Il Manuale è lo strumento che permette invece di costruire un sistema documentale digitale a norma per supportare un'amministrazione digitale.

Il Manuale, *in via residuale*, deve considerare anche i documenti analogici che sono spediti alle Pubbliche amministrazioni e da queste protocollati.

10.3. La conservazione dei documenti informatici

Il DPCM 3.12.2013 (*Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44-bis e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005*) ha stabilito regole sulla conservazione dei documenti informatici:

- a) Conservazione di documenti digitali e di documenti analogici "trasformati" in documenti digitali (nel breve periodo i documenti analogici come il sistema misto documentale dovrebbero ridursi in modo significativo)*
- b) nomina del responsabile della conservazione*
- c) adozione del Manuale di conservazione*
- d) definizione del processo di conservazione*
- e) ricorso a conservatori accreditati nel caso di affidamento a terzi del servizio di conservazione.*

La conservazione dei documenti informatici è fondamentale sia per il valore legale dei documenti nel tempo sia per il valore del patrimonio informativo dell'ente.

11. Il sito come interfaccia fondamentale per informare, per garantire trasparenza, per erogare servizi

11.1. I principi per la realizzazione dei siti

L'art. 53 del Codice stabilisce i principi che si devono rispettare nella realizzazione e nella gestione del sito web istituzionale:

- a) accessibilità, elevata usabilità, e reperibilità, anche da parte delle persone disabili;
- b) completezza di informazione,
- c) chiarezza di linguaggio;
- d) affidabilità;
- e) semplicità di consultazione
- f) qualità;
- g) omogeneità;
- h) interoperabilità.

11.2. La responsabilità dei siti

La responsabilità di un sito che rispetti tali principi è della dirigenza e degli apicali. La responsabilità riguarda l'applicazione dei principi sopra indicati. La responsabilità dei siti riguarda quindi la progettazione dei siti, la realizzazione, l'aggiornamento, la funzionalità. L'art. 53 stabilisce quindi che il sito non è riconducibile ad una realizzazione solo tecnica ma soprattutto il sito deve permettere al cittadino la facile consultazione dei procedimenti e dei servizi di proprio interesse e che le attività amministrative, i servizi e i procedimenti devono essere descritti compiutamente e con chiarezza.

In un sito:

- a) non si possono indicare in modo sintetico ed incompleto le attività o i procedimenti;
- b) è necessario descrivere l'iter delle attività e dei procedimenti per una facile conoscibilità tramite sito e per la presentazione delle istanze in rete;
- c) è necessario mettere in evidenza i menu per un facile e veloce accesso ai servizi ("Come fare per...");
- d) è necessario definire e pubblicare i formati delle istanze digitali per attivare le stesse direttamente da sito;
- e) non si può giustificare l'accesso ai servizi da un certo punto del sito e da un altro si accede ai moduli/formati delle istanze relativi agli stessi servizi;
- f) non si possono giustificare (perché non nativamente digitali) moduli/formati di istanze che poi sono stampati ed inviati in modalità analogica all'amministrazione; ecc.

11.3. Il sito come strumento di trasparenza e democrazia

Quanto stabilito dall'art. 53 del Codice deve essere applicato nel rispetto dei principi fondamentali del dlgs 33/2013 e sm.

In particolare, il sito deve essere utilizzato per garantire la trasparenza “.....*intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*” (art. 1, comma 1, dlgs 33/2013 e sm).

E quindi, è necessario garantire la qualità dell'informazione che deve essere gestita tramite il sito (art. 6), la formazione di dati aperti e del loro riutilizzo (art. 7), la pubblicazione delle informazioni obbligatorie per 5 anni (art. 8), la correlazione ed il coordinamento con il piano triennale della prevenzione della corruzione (art. 10).

12. L'istanza digitale ovvero come il cittadino può interagire con il Comune digitale.

12.1. L'istanza digitale

Il Codice regola le istanze digitali (nativamente digitali) all'art. 65 e stabilisce la validità delle istanze stesse se presentate secondo le quattro modalità indicate nell'articolo. In particolare, si sottolinea la istanza presentata secondo l'art. 65, comma 1, lettera b) utilizzando lo strumento di identità digitale SPID o la carta d'identità digitale o la Carta Nazionale dei Servizi.

Con questi strumenti si rende facile l'utilizzo di formati di istanze pubblicate dal Comune sul sito e si garantisce la validità delle stesse istanze.

Quale l'impegno delle amministrazioni? Quello di definire il formato delle istanze e quindi tutti i dati che le istanze devono contenere per avviare direttamente in rete dal sito la compilazione della istanza e la protocollazione della stessa nonché la “spedizione” della istanza sulla stazione di lavoro del responsabile.

La definizione delle istanze non può che essere ricondotta nel processo di semplificazione: definire l'iter del procedimento significa definire il formato della istanza, l'indirizzamento elettronico sulla stazione di lavoro del responsabile, l'attività di istruttoria, la conclusione del procedimento, la comunicazione agli interessati del provvedimento, la pubblicazione dello stesso sul sito.

L'istanza digitale costituisce quindi il punto di avvio del procedimento: se l'istanza è incompleta il sistema non attiverà le altre fasi successive e quindi il procedimento non sarà avviato.

12.2. Come il cittadino interagisce con il Comune digitale.

Il cittadino interagisce con il Comune digitale tramite il sito istituzionale secondo la

seguinte sequenza:

- Nel sito il cittadino agevolmente, attraverso il menu “Come fare per...”, cerca l’attività amministrativa o il procedimento di proprio interesse.
- Il cittadino attiva la consultazione dell’attività o del procedimento e quindi è in grado di conoscere le finalità dell’azione amministrativa interessata, l’iter, la documentazione necessaria, i costi da sostenere, come attivare l’iter tramite il formato della istanza digitale.
- Il cittadino compila la istanza in tutte le sue parti direttamente sul sito istituzionale; avvia il processo di protocollazione informatica della richiesta; la richiesta/istanza protocollata viene indirizzata automaticamente sulla stazione di lavoro del dirigente o del responsabile, che avviano la fase istruttoria.
- Il cittadino utilizza SPID o altri sistemi di identità digitale per attivare e rendere valide le procedure di accesso e di compilazione delle istanze.
- L’iter si conclude con l’adozione di un provvedimento che viene comunicato agli interessati, viene pubblicato sul sito, viene conservato a norma. Tutte le attività sono gestite solo in modalità nativamente digitali.
- Sono a carico dell’amministrazione la descrizione dell’attività/procedimento, la definizione dell’iter, la formazione delle istanze/dichiarazioni, la struttura della istruttoria e il processo di gestione e conservazione documentale digitale.
- Il cittadino non può che operare in rete tramite sito solo attraverso questo canale digitale che risulterà vantaggioso, veloce, trasparente.

13. La sicurezza informatica dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture

La sicurezza informatica è elemento costitutivo dell’amministrazione digitale non solo per gli aspetti tecnici ma soprattutto per quanto attiene la valorizzazione del patrimonio informativo del Comune, la protezione dei dati personali, la validità giuridica delle decisioni e dei documenti.

Le norme essenziali per garantire la sicurezza informatica sono:

- a) le misure di sicurezza per la protezione dei dati personali (dlgs 196/2003 e sm; il regolamento UE 679/2016 che entrerà definitivamente in vigore nel maggio del 2018);
- b) l’art. 51 del Codice (sicurezza dei dati, dei sistemi delle infrastrutture);
- c) Circolare n.2/2017 Agid in sostituzione della circolare n. 1/2017 del 17 marzo 2017, recante: «Misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni. (Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 1° agosto 2015)» (G.U. 103/2017).

14. La formazione dei cittadini, degli organi di governo, della dirigenza e dei dipendenti

La formazione costituisce elemento essenziale per supportare i processi di cambiamento. In particolare, per la realizzazione effettiva e funzionale di un Comune digitale la formazione deve interessare i cittadini, gli organi di governo, la dirigenza e i dipendenti dell'ente.

La formazione dei cittadini (*art. 8, CAD: Alfabetizzazione informatica dei cittadini*) ha lo scopo di aumentare la conoscenza degli stessi sulle fonti del diritto in rete (come accedere); la conoscenza dei servizi del comune e dei servizi in rete; di garantire il diritto di accesso e i diritti digitali.

La formazione degli Organi di governo ha la finalità di fare crescere la cultura dei decisori pubblici sul nuovo paradigma di amministrazione digitale, sui processi di semplificazione e digitalizzazione e sui servizi in rete per i cittadini; sui sistemi di valutazione dei dirigenti/apicali in attuazione del Codice e dell'amministrazione digitale.

La formazione della dirigenza sull'amministrazione digitale (*art. 13, CAD*) ha la finalità di fare crescere la cultura del management per l'egovernment, per la semplificazione e la digitalizzazione amministrativa, per la qualità dei servizi in rete.

La formazione dei dipendenti ha lo scopo di assicurare non solo la capacità all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ma soprattutto far crescere la cultura del nuovo paradigma di amministrazione moderna. La consapevolezza di operare in un nuovo contesto istituzionale, organizzativo ed amministrativo.

15. Attività e decisioni per realizzare un Comune digitale

Di seguito in sintesi l'elenco delle attività e delle decisioni che sono state illustrate in modo più articolato nelle linee guida:

- a) Atto di indirizzo del Consiglio per la progettazione e la realizzazione del Comune digitale;
- b) Piano esecutivo della Giunta per l'avvio dei processi di semplificazione e digitalizzazione; adozione del Piano di informatica dell'ente;
- c) Piano della valutazione delle performance dei dirigenti/apicali per l'attuazione dei processi di semplificazione e digitalizzazione;
- d) Avvio del processo di semplificazione da parte della dirigenza e/o degli apicali;
- e) Nomina del responsabile del sistema documentale digitale (e del protocollo informatico);
- f) Adozione del Manuale di gestione per il sistema documentale digitale;

-
- g) Nomina del responsabile del sistema di conservazione;
 - h) Adozione del Manuale di conservazione dei documenti informatici;
 - i) Attivazione delle procedure per eventuale ricorso a conservatori accreditati per le attività di conservazione;
 - j) Nomina del responsabile della protezione dei dati personali
 - k) Revisione del sito istituzionale nel rispetto dell'art. 53 del Codice e dell'art. 6 del dlgs 33/2013 e sm.
 - l) Attivazione di formati di istanze/dichiarazioni digitali per agevolare le attività di interazione tra cittadino e burocrazia locale;
 - m) Formazione dei cittadini, degli organi, della dirigenza, dei dipendenti per sviluppare una nuova cultura amministrativa.
 - n) Eventuale accordo tra comuni per una gestione condivisa dei processi di semplificazione e digitalizzazione.

16. L'autore delle linee guida e indirizzo elettronico per la richiesta di informazioni sulle linee guida e sui processi di semplificazione e digitalizzazione amministrativa.

L'autore delle linee guida è Donato Limone, ordinario di informatica giuridica e docente di scienza dell'amministrazione digitale, Direttore della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD), Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza (www.unitelmasapienza.it).

Presidente di ANDIG (Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica e diritto dell'informatica). Fondatore e direttore della "Rivista elettronica di diritto, economia, management" (www.clioedu.it).

Per informazioni e chiarimenti sulle linee guida e sulle problematiche in materia di semplificazione e digitalizzazione amministrativa si può consultare il prof. Donato Limone scrivendo a donato.limone@gmail.com.

