

Con il protocollo informatico,
procedure burocratiche più agili e veloci,
e a prova di errore

C on il protocollo informatico, procedure burocratiche più agili e veloci, e a prova di errore

Francesco Lanorte

La rilevanza attribuita all'informatizzazione implica una concezione non limitata alla mera attività di certificazione della corrispondenza in entrata ed in uscita, ma è da vedersi come chiave per il miglioramento complessivo dei procedimenti amministrativi. Come fare? Ecco le preziose indicazioni dell'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione

La gestione dei flussi dei documenti costituisce uno dei principali processi di supporto a servizio delle attività primarie di una qualunque amministrazione ed in modo particolare di quella pubblica. Da un'indagine conoscitiva svolta nel 1994 è risultato che oltre 10 mila unità organizzative della sola Pubblica amministrazione centrale sono interessate a processi di protocollazione e archiviazione, con un grado di informatizzazione di questi processi pari, approssimativamente, ad appena il 10%. In molte amministrazioni, inoltre, gli uffici di protocollo sono spesso affiancati da un insieme di cosiddetti "protocolli di reparto", cioè strutture preposte alla gestione dei documenti trattati dal reparto specifico e quindi di fatto ana-

Figura I - Gerarchia della archiviazione dei documenti

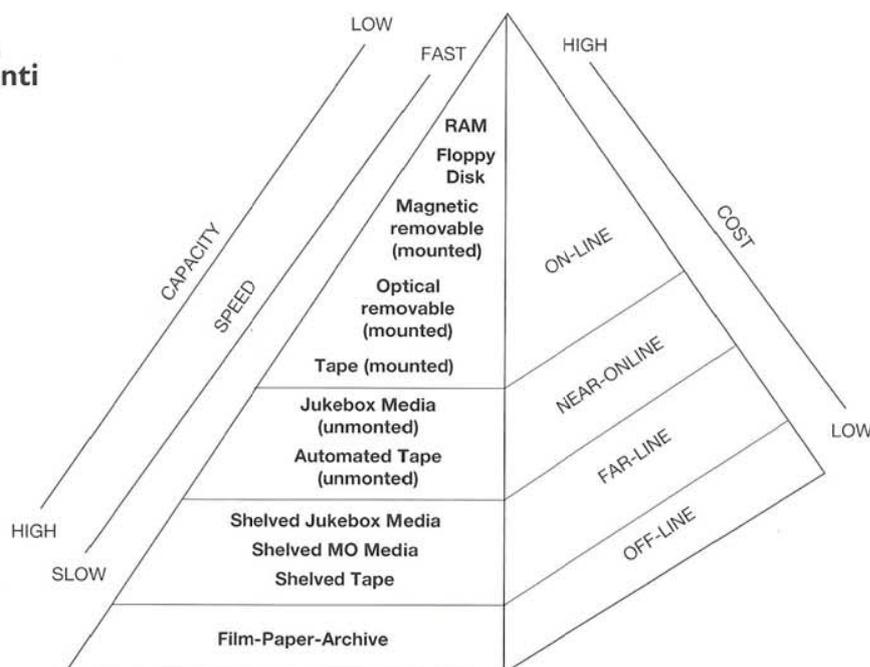


Tabella 2 - Ordini di grandezza del dimensionamento per la P.A.: centrale

Protocolli di reparto	70.000 - 100.000
Uffici di Protocollo	15.000 - 20.000
Numero di anni-uomo necessari per la gestione	50.000 - 100.000
Costo annuo della gestione	10/15 mila miliardi

loghe a quella di riferimento.

Oltre a causare complessità gestionale ed inefficienze, tale frammentazione contribuisce ad assorbire considerevoli risorse alle amministrazioni; ammonta infatti a circa 70 mila il numero dei protocolli di reparto, mentre lo sforzo necessario alle amministrazioni per la loro gestione risulta superiore a circa 50 mila anni/uomo.

L'attività di protocollazione costituisce il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le amministrazioni e all'interno delle stesse, per cui si può ben comprendere l'importanza strategica che tale questione, ormai, assume nel disegno di riforma delle Pubbliche amministrazioni. In realtà, questi processi possono essere utilmente collocati tra quelli in cui l'intervento dell'informatica procura i più ampi margini di utilità e, quindi, di miglioramento, dei servizi che ci si attende dall'azione amministrativa.

La gestione del protocollo dei documenti amministrativi era regolamentata fino a poco tempo fa dal Regio decreto n° 35 del 25 gennaio 1900. Nel momento in cui fu emanato, e per molto tempo successivamente, ha svolto egregiamente i compiti di regolazione, ma l'enorme aumento della massa di informazioni scambiate tra le amministrazioni e i cittadini, e la progressiva evoluzione della tecnologia informatica e telematica, hanno reso sempre più farraginoso, inefficiente ed obsoleto il processo di gestione documentale ispirato dal decreto. Il protocollo è diventato più uno strumento di controllo burocratico che un servizio per l'identificazione della pratica e del flusso dei documenti: l'archivio ha assunto dimensioni sempre più ingestibili, ed il collegamento con il protocollo è diventato sempre più oscuro e casuale, rendendo di fatto l'accesso all'archivio un'attività onerosa, fonte di errori e anche potenziale fonte di violazioni della correttezza amministrativa.

Di questo fondamentale aspetto organizzativo si occupa, fra l'altro, l'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione, nota anche come Aipa, un'autorità indipendente istituita dal decreto legislativo n. 39 del 12 febbraio 1993, recante "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche" (come modificato dell'articolo. 42 della legge 31 dicembre 1996, n. 675). Il campo d'azione dell'Aipa si articola su vari "Piani intersettoriali", ovvero iniziative che coinvolgono e favoriscono la collaborazione di diverse amministrazioni ed enti pubblici, anche attraverso lo scambio di esperienze e conoscenze. Questi Piani sono finalizzati a eliminare la storica frammentazione fra le diverse branche dello Stato, che ha prodotto effetti negativi nell'adempimento dei loro compiti istituzionali e soprattutto nella loro capacità di fornire servizi adeguati ai cittadini.

La gestione dei flussi documentali costituisce inevitabilmente uno tra i più importanti "Piani intersettoriali" dei quali si occupa l'Aipa e prevede dapprima la gestione informatica del solo protocollo, poi l'introduzione di documenti interamente elettronici, quindi l'introduzione di sistemi per la gestione interamente automatizzata dei processi amministrativi

L'impegno dell'Aipa sul tema della gestione automatizzata dei flussi documentali e sul protocollo informatico si è concretizzato negli ultimi anni attraverso numerose iniziative, ma principalmente con la pubblicazione dello studio di prefattibilità Gedoc. Il documento, datato febbraio 1997, ma ancora di grande attualità, affronta i problemi derivanti dalla attuale gestione dei flussi di documenti nella Pubblica amministrazione nell'ambito dei regolamenti esistenti, e formula un primo dimensionamento del problema dal punto di vista organizzativo e procedurale, definisce le possibili collocazioni organizzative delle attività di protocollo nelle amministrazioni in un'ottica di utilizzo delle tecnologie della informazione, mostrando possibili percorsi dalla situazione attuale ad una situazione di completa automazione, e analizzando i benefici e le qualità raggiunte con una tale iniziativa e pone le basi per le attività future di studio di fattibilità e progetto di massima relativi alla automazione del protocollo.

Tabella I - Ruoli e fasi del processo di protocollazione e trattamento dei documenti in arrivo

Campo	Sistema informatico	Addetto al protocollo	Dirigente	Funzionario
a	X			
b	X			
c		X		
e		X		
f		X		
k		X		
q		X		
r		X		
n			X	
h			X	
d				X
g				X
i				X
j				X
l				X
o				X
m	X			
p		X		

Diagramma di flusso che indica le fasi del processo:

- Fase 1:** Circolo con 'X' in colonna Sistema informatico (righe a, b).
- Fase 2:** Ovalino con 'X' in colonna Addetto al protocollo (righe c, e, f, k, q, r).
- Fase 3:** Ovalino con 'X' in colonna Dirigente (riga n).
- Fase 4:** Ovalino con 'X' in colonna Funzionario (righe d, g, i, j, l, o).
- Fase 5:** Ovalino con 'X' in colonna Addetto al protocollo (riga p).

Le frecce indicano il flusso: 1 → 2 → 3 → 4 → 5.

Molto interessante è la definizione di categoria o classe di un documento allo scopo di facilitare e fornire supporto a molte fasi del processo di gestione dei documenti. Molti tipi di categorizzazioni possono essere applicate al concetto di documento, alcune basate sull'individuazione di caratteristiche legate all'uso che ne viene fatto, altre basate sul contenuto del documento stesso o su altri attributi significativi, altre ancora basate sul

supporto fisico utilizzato per la sua rappresentazione.

Ai fini di un corretto inquadramento tecnico delle problematiche connesse alla gestione delle attività di protocollo, è importante soffermarsi su quest'ultimo criterio di classificazione. In particolare, è possibile definire tre diverse categorie di documenti determinate dalla modalità di rappresentazione su supporto fisico:

- documenti cartacei, che cioè utilizzano come unico supporto fisico la carta; in tal caso la gestione dei documenti avviene in modo esclusivamente manuale;
- documenti cartacei con catalogazione elettronica, che utilizzano come unico supporto fisico la carta, e per i quali esiste nel sistema informatico di gestione dei flussi dei documenti un modello o una descrizione sintetica in formato elettronico; il sistema informatico di gestione dei flussi per questa tipologia di documenti viene chiamato sistema di protocollo informatizzato.
- documenti elettronici, che fanno completo utilizzo delle tecnologie della informazione. Il sistema informatico di gestione dei flussi per questa tipologia di documenti viene chiamato sistema di protocollo informatico.

Lo studio di prefattibilità sul sistema di gestione dei flussi di documenti (sistema Gedoc) nato con lo scopo di porre le basi per garantire uniformità nell'adozione di un linguaggio e di una base di confronto comune sull'automazione dei flussi di lavoro, insieme ad una consistente attività di regolamentazione tecnica, ha dato luogo al D.P.R. 428/98, del 20 ottobre 1998, per la tenuta del protocollo informatico da parte delle amministrazioni.

L'Aipa, nell'adunanza del 2 dicembre 1999, ha approvato le regole tecniche previste dal D.P.R. 428/98: questo testo stabilisce le regole tecniche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste nelle operazioni di registrazione di protocollo, nonché il formato e la struttura delle informazioni associate al documento informatico.

In particolare si stabilisce:

- la nomina, entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto, del responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi;
- l'adozione, entro 180 giorni dalla nomina del responsabile del servizio e su indicazione di questi, del manuale di gestione (documento pubblico e disponibile attraverso la Rete unitaria della Pubblica amministrazione, ovvero tramite Internet o altri strumenti di comunicazione), comprendente, tra l'altro, il piano di sicurezza dei documenti informatici e le modalità di utilizzo

del registro di emergenza, inclusa la funzione di recupero dei dati protocollati manualmente;

- la definizione, su indicazione del responsabile del servizio, dei tempi, delle modalità e delle misure organizzative e tecniche finalizzate alla eliminazione dei protocolli di settore, di reparto, di protocolli multipli, di protocolli di telefax, e, più in generale, di protocolli diversi dal protocollo informatico definito dal decreto;
- i requisiti minimi di sicurezza dei sistemi di protocollo informatico, che deve assicurare l'univoca identificazione ed autenticazione degli utenti, la protezione delle informazioni relative a ciascun utente nei confronti degli altri, la garanzia di accesso alle risorse esclusivamente agli utenti abilitati e deve consentire il tracciamento di qualsiasi evento di modifica delle informazioni trattate, assicurandone la corretta attribuzione al soggetto che lo ha causato.

E' evidente, quindi, come la rilevanza stessa attribuita all'informatizzazione dei sistemi delle Pubbliche amministrazioni implichi una concezione di sistema di protocollo non limitata alla mera attività di certificazione della corrispondenza in entrata ed in uscita, ma lo interpreta come chiave per il miglioramento complessivo dei procedimenti amministrativi.

Il protocollo "classico" (sistema di certificazione e registrazione della corrispondenza) va visto pertanto in stretta connessione con i sistemi di gestione dei procedimenti e dei flussi documentali (*workflow*), di gestione documentale e archiviazione, di posta elettronica e supporto al lavoro di gruppo ed in genere con tutte le soluzioni tese al superamento del tradizionale scambio di informazioni cartacee.

La citata accezione ampia di "sistema di protocollo" implica l'impossibilità di ridurre la questione ad una introduzione di tecnologia che lasci invariati gli altri aspetti del processo di gestione documentale. Al contrario, l'introduzione dei nuovi strumenti tecnologici, resa possibile dalle nuove norme D.P.R. 513/97 ("Documento informatico") e 428/98 ("Protocollo informatico"), può portare ai risultati finali attesi solo se coniugata ad un intervento organizzativo di pari profondità.

Francesco Lanorte