

A CURA DI

COMTEM DOCUMENTI DIGITALI

 Regione Emilia-Romagna

 SOPRINTENDENZA
ARCHIVISTICA e
BIBLIOGRAFICA
dell'EMILIA ROMAGNA

LINEA GUIDA SISTEMI FEDERATI DI GESTIONE DOCUMENTALE

Ver. 1 Gennaio 2022

CREDITS

Il documento è stato realizzato dalla Comunità Tematica Documenti Digitali (Sistema delle Comunità Tematiche dell'Agenda Digitale Emilia-Romagna), coordinata da:

- Gabriele Bezzi (Regione Emilia-Romagna-Parer)
- Silvia Ghiani (Regione Emilia-Romagna)
- Giampiero Romanzi (Soprintendenza Archivistica e Bibliografica dell'Emilia-Romagna)

Coordinamento e revisione editoriale del documento a cura di:

- Gabriele Bezzi (Regione Emilia-Romagna-Parer)
- Silvia Ghiani (Regione Emilia-Romagna)
- Giampiero Romanzi (Soprintendenza Archivistica e Bibliografica dell'Emilia-Romagna)

Hanno contribuito alla redazione del documento:

Fausto Amodio, Alessandro Antico, Mauro Astarita, Giorgia Baccolini, Serena Bambi, Virna Bandini, Sabina Barbieri, Luca Bartolotti, Paolo Bertoni, Maria Rosaria Bertozzi, Mauro Bianchi, Monia Bigucci, Maria Letizia Bongiovanni, Serena Borsari, Monica Boschi, Filippo Botti, Sabina Brandolini, Maurizia Bruni, Enrica Caffarra, Giovanna Caniatti, Alessandro Cantelli, Raffaele Cappi, Silvia Capuzzo, Emanuela Caravaggi, Eleonora Carrà, Mara Casale, Fiorella Ceccarelli, Federica Cestari, Roberta Collina, Luisa Colombo, Patrizia Corazza, Alessandro Costoli, Gian Carlo Covini, Giuseppina Crisci, Raffaele Davolio, Francesca Del Giacco, Mauro Di Lella, Emanuela Di Maio, Luca Fedozzi, Massimo Ferrari, Paola Fornasari, Patrizia Furini, Luca Fusaro, Gabriella Garavini, Elena Gazzetti, Orianna Gazzotti, Alessandra Ghidoni, Alessandra Gigli, Delia Gilli, Giorgia Giordani, Marica Giovannini, Giovanni Grazia, Lucio Grenzi, Maria Laura Gualandi, Gianluca Isgrò, Elga Landi, Lino Landro, Roberto Lanzarone, Eros Leoni, Gloria Librenti, Elisa Lipparini, Grazia Lucisano, Giulia Macchi, Mauro Maggiorani, Gianluca Manuzzi, Daniele Margotti, Alessandro Marini, Graziella Martinelli Braglia, Francesca Martinelli, Claudia Mazzoli, Paola Mita, Angela Molossi, Antonella Montagna, Matteo Montalti, Barbara Nanetti, Federica Navarra, Giulia Neviani, Luigi Nuvoletto, Elena Olivi, Veronica Pari, Anna Pazzaglia, Paola Perillo, Paolo Perossa, Valentina Pollini, Francesca Predieri, Tiziana Ravasio, Viviana Repizzi, Alessandro Righini, Paola Romagnoli, Stefano Rosati Saturni, Sonia Rossi, Elena Roversi, Stefania Sabbatini, Patrizia Saggini, Corrado Sartena, Elisabetta Seghedoni, Licia Senatore, Antonella Tani, Marianna Tascone, Simona Terenzi, Gabriella Toscani, Patrizia Turchi, Natalina Ugoletti, Enrica Ugolotti, Maria Cristina Uluhogian, Loretta Vancini, Patrizia Varini, Virianna Vinci, Verusca Zaccarelli, Alessandro Zucchini.

Progetto grafico ed editoriale a cura di:

- Silvia Ghiani (Regione Emilia-Romagna)

L'utilizzo del presente documento è concesso in base a licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.



SOMMARIO

PRESENTAZIONE

INTRODUZIONE	2
1. IL MODELLO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO DI FUNZIONI DELEGATE	7
2. IL SISTEMA FEDERATO DI GESTIONE DOCUMENTALE: IL MODELLO ARCHIVISTICO E INFORMATICO	20
3. L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI	40
ALLEGATI	43

COMTEM DOCUMENTI DIGITALI: UN CANTIERE SEMPRE APERTO SULL'INNOVAZIONE.

La Comunità Tematica sui documenti digitali offre all'intero comparto degli enti territoriali della regione il suo terzo contributo, dopo le linee guida riguardanti i nodi archivistici della fusione di comuni e quelle sulla digitalizzazione delle pratiche edilizie.

Questa volta il tema è ad un tempo più generale e più ostico, poiché si tratta di fare luce non tanto su un aspetto peculiare dell'agire amministrativo quanto su un modo nuovo di svolgere funzioni e competenze, quello in cui più enti si coordinano per un esercizio associato di servizi, cooperando nella conduzione dei procedimenti e integrando risorse strumentali e umane.

Scenari in cui la produzione documentale perde il suo carattere tradizionale per avvalersi di più sistemi, più livelli di organizzazione, in una parola si fa plurale. Ora, è proprio in questi casi che emerge l'aspetto strategico della gestione documentale, la cui razionalizzazione e reingegnerizzazione può decretare il successo delle forme nuove di governance che deve supportare, oppure il loro fallimento.

Non è stato facile superare i primi, farraginosi modelli di cooperazione in ambito documentale, in cui prevalevano superfetazioni operative e repliche ridondanti. Sono stati fatti molti passi avanti, ma il portato forte di queste linee guida sta nel proporre un vero e proprio modello integrato, in cui i vincoli di collaborazione e cooperazione operativa disegnano un unicum per l'appunto, il sistema integrato, inteso come un corpus documentario unitario sia pure alimentato da più enti, ma che è tenuto a pensarsi come archivio.

E non è un caso che il gruppo di lavoro della Comunità tematica, coordinato da Regione e Soprintendenza, abbia individuato nella categoria archivistica di superfondo, desunta dall'esperienza

descrittiva e di riordino degli archivi storici, la categoria concettuale che serviva per proporre uno schema logico di produzione che si rinviene non più a valle delle complesse vicende istituzionali dei soggetti produttori, quanto piuttosto a monte, nella fase attiva, in cui le dinamiche sono impellenti e spesso impediscono riflessioni strutturate.

Ciò comporta importanti valutazioni organizzative e non solo archivistiche, che spingono verso un processo di digitalizzazione maturo e non improvvisato, pianificato nell'intreccio dei diversi flussi documentali, e che chiede un salto di qualità importante nel ruolo della componente professionale di dominio, quella archivistica, finora tallone d'Achille dell'innovazione nella PA.

Quando una nuova soprintendente si insedia, poter proporre alla rete territoriale dei propri referenti uno strumento come questo rappresenta un motivo di soddisfazione, ma anche una sfida a declinare la funzione di tutela in modo sempre più innovativo ed efficace.

La Comunità Tematica è un cantiere che ho trovato sempre aperto, anche in tempi difficili come quelli che stiamo attraversando. Il mio auspicio è dunque quello di rilanciare nuovi traguardi, a supporto dell'innovazione e della crescita dei nostri archivi digitali.

Paola De Montis

*Soprintendente archivistico e
bibliografico dell'Emilia Romagna*

A CURA DI

COMTEM DOCUMENTI DIGITALI

 Regione Emilia-Romagna

 SOPRINTENDENZA
ARCHIVISTICA e
BIBLIOGRAFICA
dell'EMILIA ROMAGNA

LINEA GUIDA SISTEMI FEDERATI DI GESTIONE DOCUMENTALE

E' leggero il compito quando molti si dividono la fatica.

(Omero)



INTRODUZIONE

La produzione di documenti in ambito pubblico ha subito negli ultimi decenni un duplice processo di cambiamento: da un lato, la progressiva pervasività delle ICT, dall'altro, fenomeno più recente, una innovazione istituzionale che ha modificato i tradizionali assetti di produzione delle decisioni e dell'azione amministrativa per sperimentare forme nuove di integrazione.

L'intento è stato quello di razionalizzare e migliorare le prestazioni pubbliche.

La Comunità tematica sui documenti digitali ha già posto la propria attenzione al tema delle fusioni di Comuni, elaborando la prima linea guida nel dicembre 2017, il cui testo è reperibile sul sito delle COMTem alla pagina <http://digitale.regione.emilia-romagna.it/comtem/documenti/prodotti>. Le forme innovative di cooperazione e integrazione istituzionale però non si limitano alle sole fusioni, che rappresentano il culmine di processi più diffusi, il più tipico dei quali è quello delle Unioni, accompagnato anche da diverse forme associate e/o di conferimento a soggetti terzi di funzioni e servizi.

Ora, nel momento in cui un ente si trova a dover fare i conti con modelli organizzativi “plurali” si imbatte inevitabilmente nella gestione documentale, con le sue criticità ed inadeguatezze. Più in dettaglio: se in un contesto istituzionale ed organizzativo tradizionale una certa percentuale di “entropia” documentale è tollerabile, in un contesto cooperante la componente di gestione documentale risulta ancor più cruciale quale funzione strategica di integrazione e semplificazione.

Il nodo è proprio questo: far sì che gli obiettivi teorici di efficienza, economicità e innovazione si sostanzino in una corretta gestione documentale per portare ad una effettiva semplificazione. Allorché più enti si trovano a condividere attività e servizi, dunque procedure, strumenti e sistemi informativi, ancor più necessaria si rende la pianificazione dei flussi documentali e la loro integrazione, pena l’incapacità di raggiungere gli obiettivi sopra detti; anzi, con il rischio di generare nuove forme di superfetazione e farraginosità.

Non di rado l’istanza politica si illude che la semplificazione faccia seguito automaticamente all’economia di risorse umane e strumentali data dall’accorpamento di uffici, ma il vero indicatore dell’integrazione sta in quel difficile intreccio tra garanzie giuridico-amministrative (tra le quali non ultima la trasparenza) e rapidità nei tempi procedimentali che solo la razionalizzazione dei flussi documentali può assicurare. È molto importante che tale acquisizione teorica sia fatta propria dall’istanza politica e dal top management e tale visione strategica sia condivisa a tutti i livelli.

Si è scelto per ragioni di spazio di non elencare in questa sede casi pratici di mancata integrazione a causa di criticità non previste nella gestione documentale, perché non analizzate ab origine, ma negli anni passati numerosi sono stati i casi in cui frettolose forme di cooperazione istituzionale sono state caratterizzate da complicazioni operative inaccettabili sia dalla macchina amministrativa sia dai cittadini fruitori di servizi.

Va detto che anche la scienza archivistica è stata colta impreparata dal processo sopra accennato. In particolare, il tradizionale dispositivo di produzione documentale, caratterizzato da un soggetto produttore che nello svolgimento di una attività pratica produce un archivio, è stato profondamente scosso dalle nuove modalità dell’agire pubblico. Di norma, solo il secondo elemento della stringa ternaria (soggetto produttore, attività, archivio), l’attività pratica, veniva declinata al plurale, ma che soggetto produttore ed archivio stessero saldi in uno stretto rapporto biunivoco non era oggetto di discussione, per lo meno nelle tematiche inerenti al cosiddetto archivio corrente, ossia alle dinamiche di produzione.

Cosa è accaduto? Il singolo soggetto produttore, identificabile nel nostro caso nel Comune, ha cominciato a delegare-conferire funzioni e servizi, dunque svariate “attività pratiche” ad altri soggetti istituzionali, pubblici e privati, che hanno prodotto documentazione amministrativamente rilevante al di fuori del controllo dell’ente “delegante”, in capo al quale non cessano di ritenersi le competenze amministrative normativamente fissate, che vengono però esercitate in modalità, per così dire, indirette.

Tale fenomeno ha due facce: il singolo comune che in autonomia individua uno o più enti chiamati a svolgere funzioni proprie (consorzi, aziende, società, sia pubbliche che private); oppure più comuni che decidono di gestire in modalità associata attività/servizi individuando di norma in un ente terzo, l'Unione, l'erogatore.

SCOPO E STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Le presenti linee guida intendono fornire ai soggetti istituzionalmente preposti allo sviluppo della innovazione e transizione al digitale (quali Segretari, Direttori Generali, Responsabili della Transizione al Digitale, Responsabili della Gestione Documentale), indicazioni per un approccio metodologicamente coerente alla gestione integrata dei sistemi, sia nel primo che nel secondo caso, sulla base di un modello di sistema federato di gestione documentale.

Usiamo la definizione di **sistema federato di gestione documentale per indicare: un assetto di produzione di documenti che, pur vedendo coinvolti più soggetti produttori in servizi o attività comuni, può essere considerato un sistema integrato con caratteristiche di unitarietà.**

Il documento intende illustrare le azioni e gli strumenti che il drive creator, cioè l'ente *primus inter pares* nel sistema federato, deve svolgere e sviluppare per realizzare un coerente modello di sistema, fermo restando le responsabilità dei singoli Enti federati per la loro specifica produzione documentale e per il buon funzionamento dell'intero sistema.

Si devono individuare 4 livelli:

- **Livello istituzionale:** accordi, statuti, contratti, convenzioni, strumenti pattizi senza i quali non si dà sistema integrato.
- **Livello organizzativo:** organismi, professionalità, governance dei sistemi complessi, forme del coordinamento, regolamenti interni.
- **Livello archivistico:** il sistema integrato deve essere fatto oggetto di una analisi archivistica che ne individui l'architettura e produca sistemi archivistici coerenti e condivisi: i diversi produttori, le attività, i sistemi documentari, le integrazioni e condivisioni di procedimenti, di registri e di aggregazioni documentali.
- **Livello informatico:** reti, applicativi condivisi, meccanismi standard di interoperabilità e condivisione, gestione della sicurezza delle informazioni.

Nel prosieguo tratteremo nel primo capitolo i primi due livelli, corrispondenti all'aspetto più strategico e di organizzazione, e i restanti, più tecnici e di dettaglio operativo, nel secondo capitolo, con riguardo soprattutto al caso delle Unioni. Nel terzo capitolo tratteremo i casi di esternalizzazione, che completano il quadro del "sistema ibrido" descritto sopra.

All'interno della trattazione verrà proposta, in particolare per il caso delle Unioni, una 'roadmap' simile a quella individuata dal Rapporto PRT 2018 dell'Emilia-Romagna¹, composta da tre livelli del modello (avvio, sviluppo, maturità) a ognuno dei quali è associato un elenco di funzioni delegate e i relativi stati di avanzamento (base e avanzato).

Per quanto riguarda la suddivisione in livelli di maturità e il disegno conseguente della roadmap da seguire per raggiungere un livello organizzativo MATURO, si definisce il seguente percorso:

Unione AVVIATA	Le Unioni che nelle funzioni identificate non hanno completato il livello BASE
Unione IN SVILUPPO	Le Unioni che nelle funzioni identificate hanno completato il livello BASE ma non il livello AVANZATO
Unione MATURA	Le Unioni che nelle funzioni identificate hanno completato il livello AVANZATO

Per la stesura il documento ci siamo avvalsi inoltre delle risultanze di una rilevazione svolta a fine 2019 tra i Responsabili della Transizione al Digitale, alla quale hanno risposto 19 RTD dei quali metà sono RTD di una Unione di Comuni, i restanti di Enti singoli. A loro è stato chiesto quale fosse lo stato dell'arte rispetto alla consapevolezza della strategicità della gestione documentale digitale nei loro Enti ed alla elaborazione di un proprio piano strategico e/o operativo. E' stato inoltre chiesto quali sono le maggiori difficoltà che incontrano e che impediscono o ostacolano una efficace realizzazione dei piani strategici che l'Ente si è dato.

Il risultato della rilevazione è stato il seguente.

Relativamente allo stato dell'arte, 8 RTD su 19 (di cui 3 RTD di Unioni) hanno risposto che hanno già elaborato un piano operativo e lo stanno già implementando, mentre 5 sono nella fase di passaggio dall'elaborazione di una strategia alla creazione del piano operativo e 6 non sono ancora riusciti ad elaborare una strategia. **Tutti comunque ritengono che l'attuazione di una gestione documentale totalmente digitale sia una priorità per il proprio Ente.**

Per quanto riguarda le motivazioni dei problemi che impediscono o ostacolano l'attività, la rilevazione ha messo in luce che, a seconda della fase in cui si trova l'Ente, le motivazioni prevalenti sono molto diverse:

¹ https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-delle-unioni/RapportoPRT2018_12marzo2019.pdf/@@download/file/Rapporto%20PRT2018_12marzo2019.pdf

1. Tra coloro che sono al primo gradino del percorso, ovvero allo step di elaborazione di un piano strategico, gli ostacoli maggiori sono:

- a. l'Amministrazione è sempre troppo oberata da altri adempimenti (67%), al pari della mancanza di personale operativo (67%);
- b. la mancanza di un percorso chiaro e l'impossibilità per l'Amministrazione di disegnare il percorso in autonomia (50%);
- c. la mancanza di risorse da utilizzare per la formazione del personale (50%);
- d. la mancanza di sistemi informatici adeguati o la mancanza di risorse per l'acquisizione invece è meno rilevante (solo 33%).

2. Tra coloro che si trovano nella fase intermedia tra la definizione del piano strategico e la creazione del piano operativo vero e proprio, gli ostacoli maggiori sono:

- a. la mancanza dei responsabili previsti dalla norma nei posti chiave (oppure, i responsabili sono stati nominati ma non hanno tutte le competenze necessarie) (60%);
- b. l'Amministrazione è sempre troppo oberata da altri adempimenti (40%), al pari della mancanza di personale operativo (40%);
- c. la mancanza di un percorso chiaro e impossibilità per l'Amministrazione di disegnare il percorso in autonomia (40%);
- d. la resistenza al cambiamento nei dipendenti dell'Amministrazione (40%).

3. Tra coloro che stanno già implementando il piano strategico, le problematiche di maggior peso sono:

- a. la resistenza al cambiamento nei dipendenti dell'Amministrazione (63%);
- b. l'Amministrazione è sempre troppo oberata da altri adempimenti (50%).

Nel complesso, solo 2 RTD hanno rilevato che persistono dubbi sulla normativa in materia, solo 3 hanno rilevato un problema sull'accesso a strumentazione informatica adeguata, 1 ha rilevato come problematica anche la mancanza di cultura digitale nella cittadinanza.

Nel corso del documento, cercheremo di dare suggerimenti, per quanto possibile, alle problematiche rilevate dagli RTD. In particolare, il documento vorrebbe porsi come un tassello nella costruzione del percorso che ogni Ente deve fare e che molti RTD hanno rilevato che un problema importante.

1. IL MODELLO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO DI FUNZIONI DELEGATE

Con Modello istituzionale e organizzativo si vuole intendere un sistema di rapporti istituzionali e regole organizzative che nell'insieme sia funzionale all'ottimizzazione della gestione documentale all'interno del sistema federato come definito in precedenza.

Lo scopo che ci si prefigge è quello di ottenere una gestione documentale totalmente digitale, come richiesto dall'art. 40 del CAD², che allo stesso tempo sia:

- Uniforme all'interno del sistema federato (quindi tra tutti gli Enti coinvolti);
- Sostenibile (quindi con una riduzione di costo complessiva rispetto alle gestioni totalmente separate);
- Omogenea nei rapporti con l'esterno dell'Amministrazione;
- Non ridondante.

Analizzando i modelli organizzativi presenti nelle Unioni di Comuni in regione Emilia-Romagna, ne sono stati evidenziati due:

- Un primo modello che prevede il conferimento di tutte le funzioni dei Comuni all'Unione, con pochissime eccezioni (es. funzione dei servizi demografici che non può essere conferita per vincoli normativi), e di tutto il personale, compreso quello delle funzioni non conferite;

¹ Art. 40. Formazione di documenti informatici 1. Le pubbliche amministrazioni formano gli originali dei propri documenti, inclusi quelli inerenti ad albi, elenchi e pubblici registri, con mezzi informatici secondo le disposizioni di cui al presente codice e le Linee guida.

- Un secondo modello, che è quello prevalente, di conferimento progressivo di alcune determinate funzioni, con precedenza rispetto a quelle indicate da Regione Emilia-Romagna come prioritarie, e verificate ai fini dell'erogazione dei contributi regionali.

Il primo modello, così fortemente accentrato, è certamente quello che appare più performante.

Tuttavia, la maggioranza degli Enti non ha adottato tale modello (e forse non lo adotterà). Per questo si è pensato di descrivere il modello organizzativo 'ideale' sulla base del secondo approccio, e come già detto costruendo una 'roadmap' simile a quella individuata dal Report PRT 2018-2020.

Il PRT 2018-2020 (ma già quelli degli anni precedenti) rileva come elemento vincolante la gestione ICT in Unione. Purtroppo, il PRT tra le funzioni ritenute rilevanti non inserisce la Gestione archivistica e documentale (intesa sia nella sua forma analogica che digitale). Inoltre, la funzione del Responsabile per la Transizione Digitale non è vista come una funzione a sé stante, bensì come un semplice requisito incardinato nella funzione ICT.

Per questi motivi, nel seguito verrà proposta una valutazione delle funzioni più specifica rispetto al tema dell'ottimizzazione della gestione documentale nel contesto federato.

1.1 LE FUNZIONI DELEGATE

Le tre funzioni che rileviamo come centrali ai fini dell'ottimizzazione della gestione documentale nel contesto federato e che dovrebbero essere delegate sono:

1. Transizione al Digitale;
2. Gestione archivistica e documentale;
3. ICT.

Come vedremo, rispetto alla roadmap che qui si descrive, le attività di delega istituzionale e della creazione dell'organizzazione a supporto, compresa l'individuazione della responsabilità, costituiscono il livello BASE per la realizzazione del sistema federato.

FUNZIONE PER LA TRANSIZIONE AL DIGITALE

La funzione è prevista dall'Art. 17 del CAD, che dispone la nomina di un Responsabile e la creazione di un ufficio specifico per ogni ente. Lo stesso articolo prevede che possa essere esercitata anche in forma associata³, e questo costituisce un'opportunità per gli Enti, pertanto **dovrebbe essere conferita già a livello base in Unione**, perché la stessa si configura come una **funzione di coordinamento** che comprende l'intera sfera tecnologica dell'Ente, quindi anche di tutta la funzione ICT, che, come abbiamo già visto, deve essere obbligatoriamente posta in capo all'Unione. Un modello che prevedesse tanti RTD, uno per Ente, a fronte di un solo servizio ICT in Unione, al contrario non sarebbe efficace.

Inoltre, è importante sottolineare che la funzione, già a livello base dovrebbe essere svolta da uno staff, e non dovrebbe risolversi nella mera nomina di un Responsabile 'senza portafoglio', o di figure del vertice amministrativo quali il Segretario o il Direttore Generale, in quanto il legislatore si è finalmente reso conto che servono diverse competenze, non solo tecnico-informatiche, per operare una transizione digitale efficace ed efficiente. Ovviamente, queste competenze non possono essere incarnate totalmente da un unico soggetto, per quanto illuminato, ed è quindi fondamentale che esista un ufficio con figure dotate di competenze diverse.

Lo scopo della funzione è duplice⁴:

- Coordinare lo sforzo, sia in termini economici che di strategie;
- Evitare che i Comuni prendano decisioni in autonomia senza nessun coordinamento in materia di transizione al digitale.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento, quindi, si identificano le seguenti attività:

Livello base	
	Nomina del Responsabile unico per la transizione digitale a livello di Unione
	Costituzione di un ufficio con assegnazione di personale adeguato
	Assegnazione di risorse di bilancio adeguate
	Regolamento interno che definisca la governance coordinata delle acquisizioni di strumenti finalizzati alla transizione al digitale

Al momento dall'ultimo Report PRT risulta che solo il 51% delle Unioni ha eseguito una nomina, ma non si riporta il dato di costituzione dell'ufficio né l'ambito di competenza della funzione a livello territoriale.

³ Art. 17, c. 1 septies.

⁴ In realtà il CAD conferisce a questa figura una serie di funzioni molto articolata. Per il dettaglio si veda l'Art. 17 c. 1 del CAD..

Per quanto riguarda le problematiche specifiche sollevate dalla rilevazione effettuata sugli RTD riportata in premessa, è possibile rilevare che la risposta comune a tutti gli RTD, ovvero che 'l'Amministrazione è sempre troppo oberata da altri adempimenti' può essere vista come una forma di 'resistenza al cambiamento' dei responsabili dei vari servizi dell'Amministrazione non direttamente coinvolti nella transizione al digitale. Non è pensabile, infatti, che la transizione al digitale possa essere attuata in assenza di adempimenti normativi a cui l'Amministrazione è soggetta, né tantomeno che possa essere soggetta alla volontarietà. Al contrario, **il passaggio alla gestione digitale potrebbe essere invece la chiave di volta per snellire i processi attuativi dell'Amministrazione e quindi 'liberare risorse'**. Questo problema può essere affievolito con un sistema di incentivazione dei responsabili a ridisegnare in forma dematerializzata tutti i processi in capo agli stessi in un lasso di tempo ragionevole e compatibilmente con la pianificazione operata dall'RTD.

RTD potrebbe quindi farsi portavoce nell'Ente dell'istituzione di meccanismi di premialità legati all'effettuazione della transizione al digitale.

Per quanto riguarda le altre problematiche rilevate dagli RTD, è evidente che sono molto pochi gli Enti dove è stato raggiunto il livello base descritto sopra.

FUNZIONE GESTIONE ARCHIVISTICA E DOCUMENTALE

Per quanto riguarda la funzione di Gestione Archivistica e documentale, la norma prescrive che sia definito un Responsabile della gestione documentale a livello di singolo Ente/AOO, ai sensi dell'art. 61 del DPR 445/2000. Il Responsabile nominato deve essere una persona dotata della specifica competenza archivistica e che si occupi direttamente dell'organizzazione e ottimizzazione della gestione documentale. Nel caso in cui ciò non avvenisse il risultato sarebbe un Ente incapace di introdurre attività di innovazione, e dal momento che la gestione documentale è trasversale rispetto a tutte le funzioni dell'Ente, qualsiasi innovazione settoriale non supportata da una corrispondente innovazione documentale, sarebbe comunque parziale e meno efficace.

La situazione reale vede Enti che sono dotati di una figura adeguata al ruolo ed Enti che invece sono orfani di tale figura. I due scenari possibili nell'ambito di una Unione quindi sono:

1) tutti gli Enti hanno un proprio Responsabile della gestione documentale con le competenze necessarie (e il personale adeguato alla gestione);

2) nessun Ente, o solo una parte degli Enti, possiedono la figura di cui sopra.

Anche questa funzione sarebbe auspicabile che fosse conferita all'Unione e che quindi ci fosse un Responsabile unico della gestione documentale, dotato di una propria struttura operativa. Nel primo scenario in cui gli Enti hanno già del personale adeguato, il livello base può essere considerato la

presenza di un Coordinatore a livello di Unione che svolga questa funzione (analogamente al Coordinatore per gli Enti organizzati su più AOO), e quindi una guida all'uniformazione delle varie componenti della gestione tra gli Enti. Come nel caso del RTD è chiaro che la mera presenza del Coordinatore non è sufficiente a garantire il risultato, è necessario che il Coordinatore abbia una struttura di supporto e che tale coordinamento sia comunque normato da appositi accordi tra gli Enti, che diano legittimità all'operato e che regolino la partecipazione a detto coordinamento di tutti gli Enti.

Nel secondo scenario descritto, che è quello prevalente sul territorio, invece, il conferimento all'Unione della funzione e **l'istituzione del Responsabile Unico è da considerarsi la scelta migliore** in quanto si risolverebbero due problemi:

- a) si colmerebbe il gap di presidio della gestione documentale degli Enti che ne sono privi;
- b) sarebbe più semplice la realizzazione delle attività di uniformazione tra gli Enti.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento, quindi, si identificano le seguenti attività:

Livello base	
	Nomina del Responsabile unico per la gestione documentale a livello di Unione Oppure Nomina di un Coordinatore per la gestione documentale a livello di Unione
	Costituzione di un ufficio in Unione con assegnazione di personale adeguato

Il Report PRT non rileva lo stato dell'arte su questa funzione.

FUNZIONE ICT

Per quanto riguarda la funzione ICT, come già detto questa è stata indicata dalla Regione come una funzione obbligatoriamente delegata e pertanto è una delle funzioni che già oggi sono state maggiormente conferite presso le Unioni. Secondo l'ultimo Report PRT, 39 Unioni hanno dichiarato di svolgere la funzione ICT in forma associata, per un totale di 263 Comuni, ma solo una Unione ha raggiunto un livello elevato di avanzamento nella funzione.

Tutte le Unioni, quindi, hanno conferito le funzioni di:

- Gestione dei servizi informatici e delle tecnologie dell'informazione

- Unificazione degli applicativi
- Unificazione dei sistemi di videosorveglianza
- Gestione piattaforma unitaria SIT

Per la prima funzione, le attività che sono state certamente eseguite sono:

- Istituzione della struttura organizzativa in Unione
- Nomina del Responsabile
- Conferimento del personale
- Conferimento stanziamenti entrate/spese dai bilanci dei Comuni all'Unione

Per la seconda funzione, il report individua come soglia minima di applicativi unificati il numero di 4, di cui però non si sa quali siano (sono stati cioè considerati tutti allo stesso livello di strategicità).

La funzione ICT sembrerebbe già quasi ovunque ad un buon livello.

A ben vedere, però, l'unificazione della funzione ICT non risolve alcune problematiche importanti, che sono cruciali ai fini della gestione documentale, ovvero:

- Che il Servizio ICT unico sia effettivamente l'unico 'committente' di strumentazioni informatiche (hardware e software o servizi cloud) e che i singoli Enti non continuino ad operare in parziale autonomia l'acquisto di prodotti e servizi informatici (soprattutto negli ambiti propri dei Comuni) non conformi alle scelte generali fatte dal Servizio ICT e quindi difficilmente integrabili con il resto del sistema informatico;
- Che il Servizio ICT unico operi (o almeno sia coinvolto) anche nella fase di dispiegamento delle soluzioni o di governance del cambiamento tecnico-organizzativo di processi e procedimenti;
- Che il Servizio ICT si sia dotato di procedure e specifiche tecnico-organizzative in merito alla gestione documentale che siano di supporto alla visione completa e trasversale della materia, in accordo con il Responsabile/coordinatore della gestione documentale;
- Che il Servizio ICT si sia dotato di una pianificazione che consenta progressivamente di unificare tutti gli applicativi e di dare attuazione alla transizione verso la modalità operativa digitale di tutti i processi e procedimenti, a partire dai servizi al cittadino, in accordo con la pianificazione complessiva sulla transizione al digitale che da norma è di competenza del RTD.

Per quanto riguarda il livello di avanzamento, quindi, si identificano le seguenti attività:

Livello base	
	Nomina del Responsabile ICT
	Costituzione di un ufficio in Unione con assegnazione di personale adeguato
	Conferimento stanziamenti
	Definizione del Piano della Sicurezza informatica
	Regolamento contenente linee guida interne per l'acquisizione coerente di nuovi software, che individua nel Responsabile ICT l'unico committente per la strumentazione tecnico-informatica

Dalla disamina precedente è evidente che l'attività dei tre responsabili di cui si è parlato è fortemente integrata. La figura dell'RTD è quella centrale per la definizione delle linee strategiche e per la possibilità di superare gli ostacoli organizzativi che dovessero presentarsi. Le altre due figure, fondamentali per le competenze specifiche e per il presidio delle attività durante le fasi di attuazione del cambiamento e poi di esecuzione quotidiana 'in produzione', governano tutti gli aspetti del sistema federato di gestione documentale, in relazione in particolare a tutte le funzioni conferite all'Unione, per renderlo coerente ed efficiente.

1.2 LE MODALITÀ DI COORDINAMENTO, COMUNICAZIONE E FORMAZIONE

Per realizzare e mantenere in funzione il sistema federato è necessario che sia previsto sin dall'origine un sistema di coordinamento che governi tutti gli aspetti della filiera e nei diversi Enti.

Le finalità principali da perseguire da parte del coordinamento sono:

- Incentivare l'omogeneizzazione di processi e procedure;
- Incentivare la partecipazione di tutti i livelli operativi;
- Veicolare i concetti di miglioramento continuo di cui tutti i dipendenti possono essere portatori.

Per fare ciò devono esistere almeno due livelli di coordinamento:

- Coordinamento dei responsabili: composizione mista, archivistico-informatica; deve coprire l'Unione e tutti i Comuni; è presieduto dal Coordinatore della gestione documentale o dal Responsabile unico, a seconda del modello implementato, come descritto al punto 1.1;
- Comunità permanente (anche in forma 'virtuale') a cui partecipano tutti i dipendenti più coinvolti operativamente nella gestione documentale sia dell'Unione che dei Comuni.

Il primo definisce le regole valide per tutti gli Enti su tutto il ciclo di vita documentale. In particolare, l'omogeneizzazione tra tutti gli Enti dell'Unione del Manuale di Gestione e di tutti i documenti a corredo che saranno analizzati nel prossimo capitolo.

Il tavolo di coordinamento dei responsabili dovrebbe incontrarsi con frequenza regolare, più ravvicinata nel periodo in cui si deve effettuare il primo lavoro di omogeneizzazione. Il tavolo dovrebbe rimanere sempre attivo in quanto la transizione al digitale è un work-in-progress continuo: le opportunità di standardizzazione e miglioramento dell'attività emergono costantemente nel tempo ed è inoltre necessario rivedere i piani di cui sopra man mano che la gestione si evolve (comunque almeno una volta ogni due anni).

La Comunità permanente veicola le informazioni, dopo la prima formazione di base di cui si dirà dopo, in relazione ai casi particolari che si verificano e che vengono 'risolti' a livello centrale. La Comunità potrebbe trovarsi una o due volte l'anno, ma deve esserci un sistema di comunicazione fisso e capillare, a cui tutti possono rivolgersi per chiedere aiuto ma anche per fare proposte migliorative. L'ottimo sarebbe la creazione di un repository delle buone pratiche interne a cui tutti possono accedere e cercare la soluzione ai casi particolari che si presentano (es. un wiki)⁵.

Per quanto riguarda la formazione dei dipendenti, non è superfluo ricordare che molto di quanto detto sin qui necessita di un cambiamento culturale nell'Amministrazione e che tale cambiamento non si realizza senza un investimento sul personale. Questo 'investimento' si ricollega direttamente a uno dei problemi indicati dagli RTD nella rilevazione di cui si diceva in premessa, ovvero la (presunta) resistenza al cambiamento dei dipendenti. Il cambiamento può essere imposto, ma è evidente che anche il personale deve essere incentivato, e reso soggetto attivo e non passivo della 'rivoluzione digitale'. Quindi, tanto più l'Amministrazione sarà in grado di investire nella formazione e

⁵ In questo caso non si tratta di un doppio rispetto al Manuale di gestione, ma di una collezione di esempi che, a partire dalle decisioni indicate nel Manuale stesso, propone casi pratici in costante aggiornamento.

nel coinvolgimento attivo di tutto il personale, tanto meno sarà presente la resistenza da parte delle persone coinvolte.

Più in dettaglio, è necessario prevedere almeno:

- Una formazione archivistica di base per uniformare ad un livello adeguato la competenza di tutti i dipendenti;
- Una formazione di alfabetizzazione informatica per uniformare ad un livello adeguato la competenza di tutti i dipendenti;
- L'addestramento all'uso dei sistemi comuni a tutti (protocollo informatico e sistema di gestione documentale);
- La formazione sulla sicurezza informatica⁶.

Per quanto riguarda i primi due punti, il percorso per la definizione dei fabbisogni formativi e la realizzazione della formazione adeguata ai livelli di competenza necessari, potrebbe essere il seguente:

1. elaborazione di un **questionario** da sottoporre a tutti i dipendenti al fine di stabilire il livello di conoscenza pregressa; in questo modo è possibile mirare la formazione e portare i dipendenti tutti allo stesso livello di competenza senza spreco di tempo e risorse;
2. elaborazione del **piano dei fabbisogni formativi, piano di formazione**, definizione delle modalità di erogazione e dei risultati che si desidera ottenere; a seconda dell'esigenza emersa dal questionario, è possibile suddividere la formazione in gruppi omogenei di persone e definire le modalità: tutto in aula o anche modalità e-learning⁷; fatto internamente o necessario acquisire competenze dell'esterno?
3. comunicazione capillare del piano di formazione a tutti i dipendenti, attivando il processo di **coinvolgimento e di partecipazione attiva** dei dipendenti stessi; tale comunicazione sarebbe meglio se eseguita in presenza, in modo che i dipendenti possano esprimere la propria opinione sul piano e quindi sentirsi parte attiva dello stesso e non 'subirla' passivamente;
4. **erogazione** della formazione, monitorando l'effettiva presenza e l'efficacia riscontrata dai soggetti stessi al fine di correggere i processi durante l'erogazione stessa e non solo successivamente;

⁶ Altre formazioni specifiche e obbligatorie per legge sono comunque da considerarsi importanti anche in relazione alla gestione documentale, quali la formazione sulla normativa per la protezione dei dati personali e quella relativa alla trasparenza.

⁷ Per le modalità e-learning si vedano i materiali messi a disposizione degli Enti dell'Emilia-Romagna sul sito della Community Self: <https://www.self-pa.net/>

5. **monitoraggio** e verifica dell'impatto: sulla base dei risultati desiderati, definiti nel punto 2., stabilire un modo per monitorare l'impatto effettivo:

a. soggettivo: per esempio con un questionario sottoposto ai dipendenti che hanno partecipato alla formazione;

b. oggettivo: per esempio se il risultato desiderato è la diminuzione delle richieste di aiuto su un particolare sistema, monitorare i ticket di richiesta; se il risultato desiderato è la fascicolazione più capillare, monitorare nel sistema di gestione documentale il numero dei fascicoli creati, il numero di documenti non inseriti in nessun fascicolo etc.

Per quanto riguarda le attività da svolgere, se le attività attinenti il livello istituzionale e organizzativo costituiscono il livello BASE della nostra roadmap, possiamo anticipare qui le attività che costituiscono il **livello AVANZATO** della roadmap per il Responsabile per la Transizione al Digitale:

Livello avanzato	
	Definizione di un piano della formazione interna rivolto a tutti i dipendenti
	Esecuzione di un assestment e definizione di un Piano progressivo per la transizione al digitale

1.3 CRITICITÀ E PUNTI DI ATTENZIONE

Le principali criticità e punti di attenzione riguardano in modo particolare il rapporto con l'utenza esterna che non deve in generale subire disservizi dovuti ai cambiamenti organizzativi in atto: se è vero che la macchina amministrativa nell'accorpere i servizi in Unione persegue finalità di semplificazione e risparmio, queste non devono però pesare sul cittadino.

Inoltre, l'Amministrazione non deve dare per scontata l'azione proattiva del cittadino nel tenersi informato sulle variazioni in corso e nemmeno la disponibilità dello stesso a considerare positivamente ogni variazione attuata dall'Amministrazione. La proattività, sia nella trasparenza che nella motivazione della scelta di cambiare i processi, è tutta a carico dell'Amministrazione, in quanto ogni variazione che obbliga il cittadino a modificare il modo con cui interagisce con essa comporta un onere iniziale a carico del cittadino, anche se la stessa è fatta in ottica di semplificazione.

Le attività principali per evitare un disagio, se non un disservizio, nei confronti del cittadino, riguardano:

- la creazione di un piano di comunicazione che sia chiaro e capillare nei confronti della cittadinanza;
- l'individuazione di procedure interne atte a risolvere eventuali problemi di comunicazione tra l'amministrazione e il cittadino, evitando di appesantire il rapporto.

Per quanto riguarda il piano di comunicazione:

- è necessario comunicare alla cittadinanza sia il momento della delega di nuove funzioni che le successive modifiche ai processi effettuate per migliorare il rapporto con il cittadino;
- è necessario comunicare le variazioni nei processi e procedimenti con anticipo rispetto al momento in cui entreranno in funzione, motivando al cittadino la scelta di cambiare le procedure;
- è bene porre le comunicazioni sempre in ottica positiva, come opportunità di semplificazione e miglioramento della vita del cittadino che l'Amministrazione coglie attraverso le azioni che svolge, mai come obblighi dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione;
- nel caso di modifica dei canali di comunicazione attivi che necessiti di un'azione di adeguamento preventiva del cittadino, mantenere attivi per un po' di tempo entrambi i sistemi e comunicare un tempo limite oltre il quale non sarà più disponibile il sistema in via di dismissione (evitare lo switch istantaneo);
- usare più canali di comunicazione possibili, sia analogici che digitali: per quelli analogici porli anche all'esterno delle sedi istituzionali (es. cartelloni sulle strade principali);
- istituire dei canali social (più di un canale tematico e su più social) per le varie tematiche e invitare i cittadini più interessati ad ogni tematica a iscriversi; comunicare le informazioni riguardanti le variazioni all'interno di questi canali.

Altre opportunità e meccanismi per una comunicazione efficace dei servizi si possono trovare nelle *Linee Guida per la Promozione dei Servizi Digitali* di Agid⁸.

Queste attività di comunicazione continua sulla cittadinanza in merito alla questione del digitale, vanno nella direzione di attenuare il divario digitale dovuto alla mancanza di competenze dei cittadini, che è stato rilevato come problema ostacolante da parte di un RTD nella rilevazione di cui si diceva in premessa. Quindi, quanto più l'Ente riesce ad essere attivo nella comunicazione continua con la cittadinanza, tanto più la cittadinanza cambierà le proprie modalità di azione verso una maggiore dimestichezza con il digitale.

⁸ <https://docs.italia.it/italia/designers-italia/lg-comunicazione-docs/it/stabile/index.html>

Per quanto riguarda le comunicazioni in ingresso da parte dei cittadini, come vedremo anche successivamente, sarebbe opportuno che l'Amministrazione si dotasse di pochi sistemi automatizzati per la raccolta di tutte le istanze di qualsiasi natura, in quanto anche l'eccessiva parcellizzazione dei sistemi di front end può costituire un problema per il cittadino.

Per ciò che riguarda le procedure interne, occorre definire il comportamento delle Amministrazioni, e aggiornare di conseguenza il Manuale di gestione, per esempio nei casi:

- il cittadino inoltra una richiesta all'Unione o al Comune, quando avrebbe dovuto inoltrarla all'altro Ente: dal momento che, come abbiamo già detto, per effetto delle deleghe di funzioni tra Unione e Comuni, si crea un rapporto stretto tra i due Enti, e che il cittadino può non essere stato raggiunto dal piano di comunicazione in relazione ai cambiamenti organizzativi delle Amministrazioni, è opportuno che le Amministrazioni non rigettino la richiesta del cittadino ma trovino un meccanismo 'interno' per inoltrare la richiesta all'Ente corretto e procedere alla protocollazione e all'avvio delle attività conseguenti, dando opportuna comunicazione al cittadino dell'avvio del procedimento e dell'effettivo responsabile, come definito dalla norma⁹;
- il cittadino ha inoltrato la richiesta all'Ente corretto, ma al punto di accesso "sbagliato": anche in questo caso, non si deve rigettare la richiesta, ma è opportuno che questa venga inoltrata all'ufficio competente come azione 'interna' all'Amministrazione stessa.

⁹ Artt. 7 e 8 della L. 241/90.

Solo quando tutti contribuiscono con la loro legna da ardere è possibile creare un grande fuoco.

(Proverbio cinese)



2. IL SISTEMA FEDERATO DI GESTIONE DOCUMENTALE: IL MODELLO ARCHIVISTICO E INFORMATICO

Come detto in premessa, usiamo la formula di **sistema federato di gestione documentale** per indicare un assetto di produzione di documenti che, pur vedendo coinvolti più soggetti produttori in servizi o attività comuni, può essere considerato un sistema integrato con caratteristiche di unitarietà.

Si deve tenere presente che il termine ‘gestione’ contiene in sé una serie di attività di trattamento dei documenti, che riguardano tanto gli aspetti di formazione e comunicazione, tanto quelli di acquisizione, sedimentazione, organizzazione, aggregazione e descrizione, fino alla selezione, conservazione ed eliminazione. Pertanto, il sistema federato è un modello astratto di regole e di attività, che si sostanzia da un lato in strumenti archivistici di gestione e organizzazione e dall’altro in una serie di strumenti informatici tra loro integrati che svolgono le singole funzioni. Nel paragrafo 2.1 si parlerà del primo aspetto, mentre nel 2.2 si entrerà in maggior dettaglio sulla costruzione dell’assetto tecnologico implementativo ed infine nel 2.3 si presenterà un esempio concreto di possibile applicazione ad un caso pratico.

Un tale sistema è evidentemente figlio del contesto digitale, in virtù del ruolo assunto dalle ICT, le quali dettano schemi e paradigmi di ridefinizione dell'azione pubblica, orientando la PA verso il principio dell'efficienza piuttosto che su quello della competenza, definendo in modo flessibile funzioni, processi, responsabilità verso una *multilevel governance*, in cui una pluralità di soggetti pubblici concorre ad una medesima decisione o risultato, sia pure con rilevanza e azioni differenziate.

Già da tempo gli studiosi di diritto amministrativo hanno constatato come la struttura dei sistemi giuridici contemporanei ha perso i suoi caratteri tradizionali divenendo – secondo le parole di Sabino Cassese – “policentrica, reticolare, plurale”.

Da tempo si è visto che i tradizionali modelli di produzione documentale stavano via via evolvendo in maniera spesso tumultuosa verso scenari molto più complessi di quelli tradizionali. Lo strumento digitale ha reso praticabili servizi prima impensabili, ma questo necessita di un salto di qualità nella gestione documentale che diventa snodo centrale per arrivare ad una effettiva semplificazione e snellimento dei servizi e delle attività.

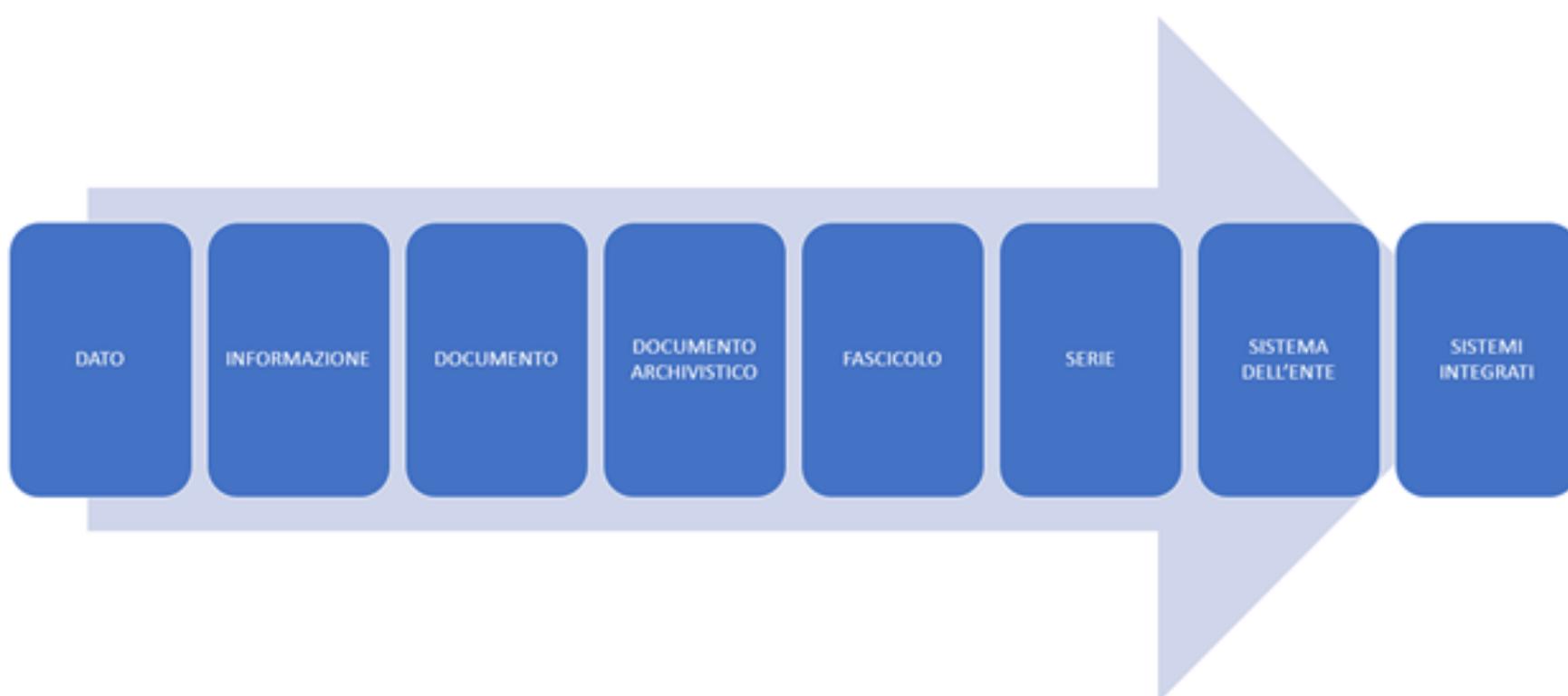
In un simile contesto viene indebolito fortemente e messo in discussione uno dei cardini della disciplina archivistica, ossia il rapporto **soggetto produttore-archivio**, su cui si basa il principio di provenienza, che ispira gran parte delle procedure e delle valutazioni degli archivisti anche digitali. In ambito tradizionale rivestiva scarso interesse una puntuale analisi delle attività pratiche che scatenavano la produzione documentale, in quanto l'archivio “rispecchiava l'istituto” e poteva rappresentarsi nello schema sotto riportato che, nella sua elementare linearità, ha rappresentato un dispositivo di individuazione fecondissimo per la scienza archivistica.



Ora, rendendosi necessario, ai fini di efficienza ed economicità, ottimizzare piuttosto attività e servizi pubblici tramite l'utilizzo delle ICT, ci si è spinti a implementare sistemi informatici relativi ad un servizio o ad una attività in cui più soggetti produttori possano cooperare nella produzione e nel recupero dei documenti, magari delegandone la gestione diretta. E' il cosiddetto **passaggio dal possesso all'accesso**. Non è più indispensabile per il produttore avere diretto controllo della risorsa documentaria, piuttosto una sicura disponibilità per sé e per il proprio utente. Tale aspetto è evidenziato anche nella previsione dell'art. 47 del CAD, che al comma 1 prevede che le comunicazioni di documenti tra pubbliche amministrazioni possa avvenire anche in una modalità in

cui il **“documento può essere, altresì, reso disponibile previa comunicazione delle modalità di accesso telematico allo stesso”**.

Tale aspetto è rafforzato sempre più nelle recenti norme e nell'ultimo *Piano Triennale per l'informatica nella PA 2020-2022* di Agid¹⁰ che pone esplicitamente tra gli obiettivi la condivisione e il riutilizzo di dati tra la PA e nei principi guida indica nei dati pubblici un bene comune che deve essere reso disponibile in forma aperta e interoperabile anche secondo il principio dell'“once only”. In tale quadro caratterizzato da una realtà da un lato granulare e dall'altro reticolare e plurale il contributo della disciplina archivistica alla gestione di un patrimonio informativo digitale sta nel fornire stabilità e contesto alla “business information” della PA, coniugando scienza dell'amministrazione e scienza dell'informazione e riadattando modelli disciplinari alla realtà in divenire.



L'archivistica, infatti, non è aliena dal tema dei dati né lontana dal considerarne la centralità. E' ormai acquisita, soprattutto in ambito anglosassone, la qualificazione del record management come branca della scienza dell'informazione. Visti da questa prospettiva gli archivi sono autentiche miniere di dati, i quali però non costituiscono che il primo gradino di una sequenza che pone subito al centro la risorsa informazione da essi generata, per poi stabilizzarla in forme documentali definite, le quali, in virtù di metadati ad hoc, si connettono logicamente tra loro, costituendo unità archivistiche, ossia unità di senso che documentano non solo fatti ma processi, procedimenti, attività, soggetti. La qualità dei dati è pertanto corroborata dalle informazioni inerenti alla loro provenienza, al loro contesto – informativo, tecnologico, amministrativo – agli attori e alle organizzazioni coinvolte nella loro produzione, nonché al loro ciclo di vita, dalla produzione alla permanente conservazione, e

¹⁰ <https://www.agid.gov.it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/08/12/il-piano-triennale-linformatica-nella-pa-2020-2022>

all'accesso. E' la rete delle relazioni che contestualizzano i dati dunque a costituire quel sostrato di conoscenza di cui necessita una organizzazione matura¹¹.

La frontiera degli *open data*, già di per sé tra le linee di sviluppo più innovative della PA, ha il suo contraltare negli *open archives*.

Tornando alle considerazioni iniziali sull'evoluzione dei modelli di produzione, dall'osservazione e dall'analisi dei sistemi informativi emerge che l'organizzazione effettiva di una aggregazione documentaria digitale potrebbe dunque non derivare dal produttore bensì dall'attività, o servizio, o dominio, o comparto, o sistema informativo a prescindere dal soggetto produttore, che può cambiare nel tempo o essere ricompreso in altri¹².

Si tratta quindi di concepire nuove forme di sedimentazione più consone al carattere reticolare delle procedure dell'amministrazione, come prefigurato dall'art. 41 del CAD che lascia intravedere una sorta di trasformazione del concetto di fascicolo, che, come ha scritto Ilaria Pescini, "diviene risultato dell'attività di più soggetti e si forma come unico oggetto condiviso"¹³. L'elemento ordinatore diviene quindi l'attività e non più il soggetto produttore trasformando lo schema precedente nel seguente, che apre però a livelli di complessità maggiori:



¹¹ «Conoscenza e informazione sono dunque membri della stessa famiglia concettuale. Ciò che caratterizza la prima e che manca alla seconda, al di là delle loro somiglianze di famiglia, è la rete di relazioni reciproche che consente a una parte di essa di rendere conto di un'altra parte. Se distruggiamo tale rete restiamo con una pila di verità e una lista casuale di bit di informazione che non riescono a fornire un quadro significativo della realtà che intendono rappresentare». (gr. nostro) Cfr. Luciano Floridi, *La rivoluzione dell'informazione*, Torino, Codice edizioni, 2012, p. 63.

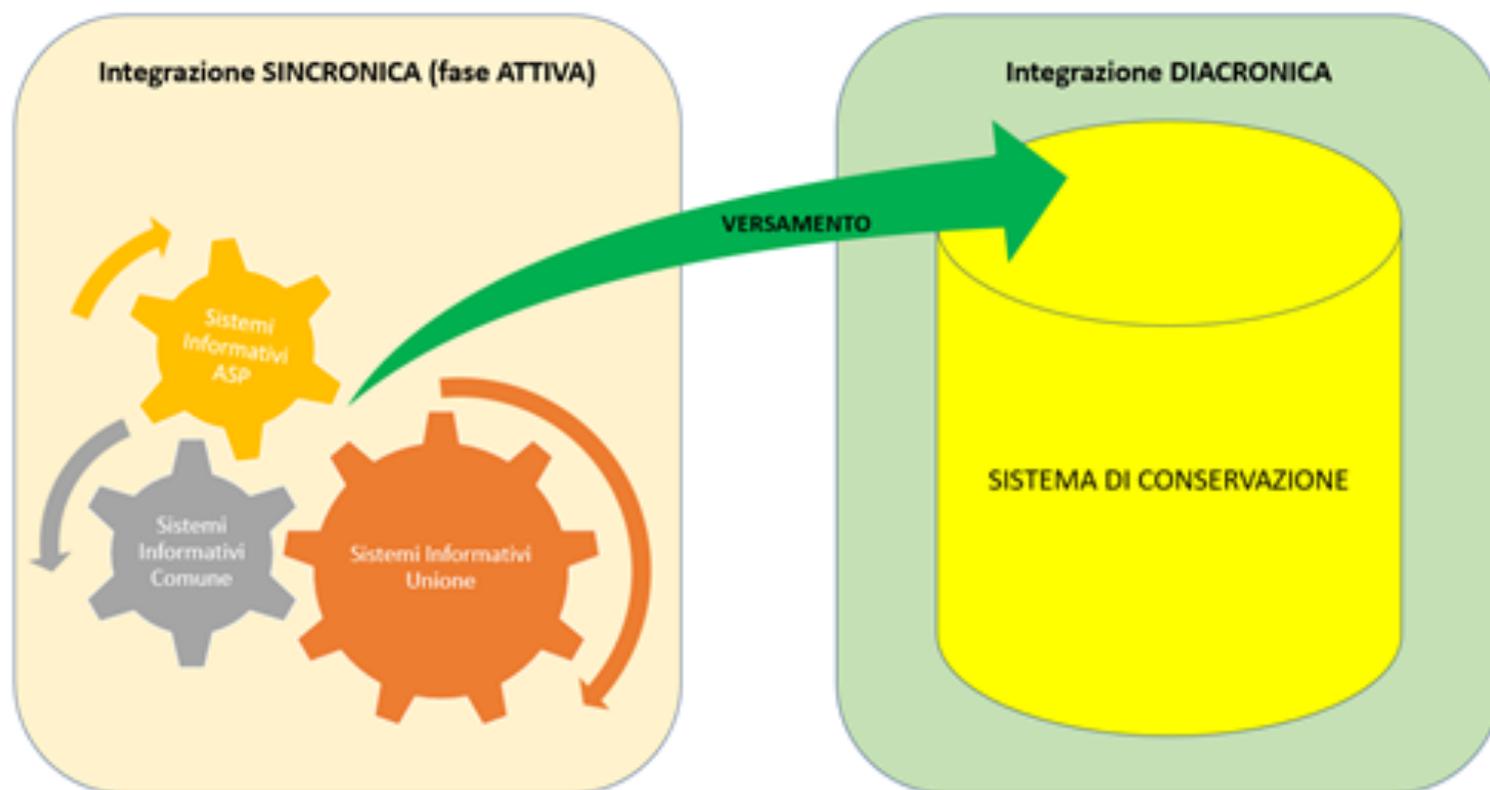
¹² «Vedi il caso del Sistema Informativo Lavoro (SILER) che pur avendo cambiato diversi soggetti produttori negli anni, ha mantenuto la stessa struttura di produzione documentale. Per certi aspetti una riflessione che parte dall'attività e ragiona sui diversi soggetti produttori coinvolti in modo integrato non è nuova ed è presente già nel "Massimario di scarto per gli atti elettorali" redatto dal Ministero dell'interno nel 1984 (<http://www.giustizia.bologna.it/FileTribunali/230/Sito/CIRCOLARI%20NOTE%20E%20CHIARIMENTI/Massimario%20per%20lo%20scarto%20degli%20atti%20elettorali.pdf> o link al sito della DGA), che si pone il problema degli atti risultanti dall'attuazione delle varie elezioni nel loro insieme per risolvere i problemi che derivano dall'essere depositati presso archivi di vari enti ed organi interessati. La realizzazione di tale Massimario è derivata dalla costituzione di una unica Commissione di sorveglianza sugli archivi del Servizio Elettorale che tenesse conto della produzione documentaria in tutti gli enti coinvolti e fornisse indicazioni unitarie per tutti gli enti.

¹³ «Citazione tratta dall'intervento di Stefano Vitali *La conservazione a lungo termine degli archivi digitali dello Stato*, in *Conservare il digitale*, a cura di Stefano Pigliapoco, Macerata, EUM, 2010, p. 51. La fonte originaria dovrebbe essere l'intervento di Ilaria Pescini *Dai luoghi della formazione al luogo della conservazione: l'esperienza della Regione Toscana al convegno I luoghi delle memorie e della conoscenza: la conservazione del patrimonio documentario fra tradizione e innovazione*, Ravenna 14-15 novembre 2008.

Perché si possa parlare di un tale sistema è necessario però che **ad uno solo** tra i diversi soggetti produttori, possa essere ricondotta, direttamente o indirettamente, la gestione del sistema e che siano chiariti da un lato gli aspetti di comunicazione/accesso alle informazioni e dall'altro definita in modo coerente ed esplicito la responsabilità sulle attività di organizzazione e aggregazione di tutti i documenti, fino a quelle di selezione e conservazione.

Non ci si può limitare ad integrare sistemi di comunicazione, ma bisogna progettare un sistema che risponda a tutte le fasi di vita e di gestione del documento giungendo alla creazione di un archivio federato in cui si possano riconoscere tutte le sue parti ed individuarne le articolazioni interne.

Bisogna prevedere quindi, nella fase attiva, una integrazione sincronica di sistemi infra ente ed extra ente, ma senza trascurare le preoccupazioni di una integrazione diacronica tra sistema di gestione documentale integrato e sistema di conservazione. Quale resa avranno i meccanismi di integrazione nel sistema di conservazione? E' assicurata la tempestività di un nuovo disegno delle attribuzioni e delle relative produzioni nel sistema di conservazione? Può quest'ultimo rappresentare uno strumento a supporto di integrazioni sincroniche in un'ottica di semplificazione (vedi sotto par. 2.1, nota 17, il caso degli strumenti urbanistici)?



In tale archivio federato debbono essere chiare le suddivisioni di compiti tra i diversi enti e quindi il modello di organizzazione complessivo, che, come detto, ricomprenda e sia in grado di gestire tutte le diverse fasi di vita del documento. In tale ottica condividere sistemi di gestione documentale e

sistemi di conservazione tra i diversi enti è fondamentale, come è fondamentale individuare il perimetro dell'archivio federato.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, riconosciamo pertanto due tipologie di integrazione che portano alla creazione di un sistema federato:

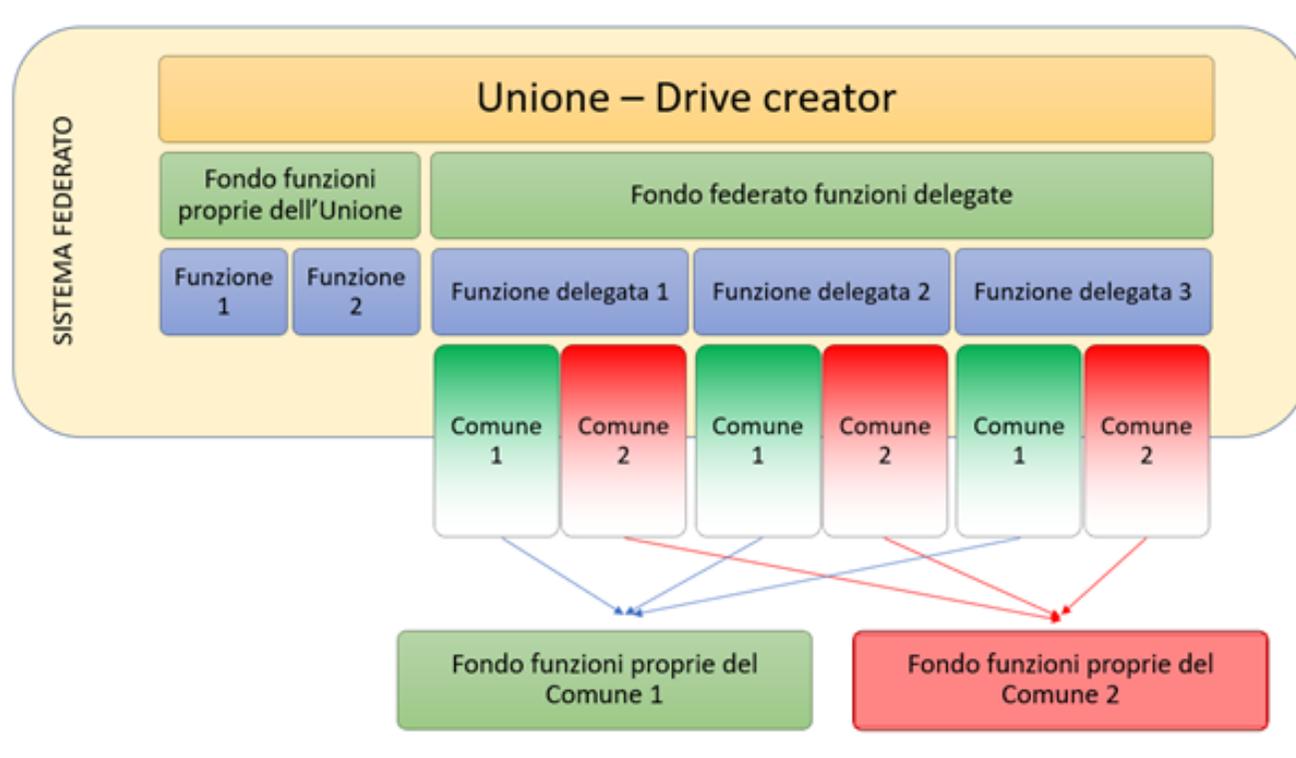
- Una *top-down* nel caso in cui un singolo ente decida di delegarne altri da esso controllati (uno a molti)
- Una *bottom-up*, nel caso in cui più enti ne deleghino uno, in cui si aggregano volontariamente (tipico caso delle Unioni)

I sistemi federati che ne derivano hanno caratteristiche chiaramente diverse. In entrambi i casi, però, è individuabile una sorta di **drive-creator**, ossia un soggetto produttore principale che è da considerarsi responsabile della coerenza complessiva della produzione documentale, degli strumenti archivistici, delle procedure, dell'intero sistema integrato.

Nel primo caso *top-down* il drive creator è sicuramente l'ente delegante, mentre nel caso *bottom-up*, il drive creator si posiziona più facilmente nell'unico ente in cui i deleganti si aggregano (es. Unione), mentre gli enti deleganti svolgono il semplice ruolo di creator (soggetto produttore).

È da prevedere anche una terza tipologia, che ibrida le due precedenti: per esempio, un Comune delega alcune funzioni o servizi a uno o più soggetti esterni (azienda, società, ecc.) istituendo un sistema federato che, a sua volta, fa parte di un sistema più ampio cui lo stesso Comune partecipa come "azionista". In questo caso un ente comunale potrebbe trovarsi nelle condizioni di svolgere il ruolo di drive-creator in un sistema integrato con logica *top-down* e di semplice creator (soggetto produttore) in un secondo sistema integrato con logica *bottom up*.

Il modello di sistema federato di tipo *bottom up* si può rappresentare con il seguente schema:



Le caratteristiche sin qui descritte di un sistema federato lo avvicinano concettualmente ad una particolare tipologia di aggregazione documentaria nota agli archivisti, quella di **superfondo**. Per superfondo, o “complesso di fondi”, si intende un “insieme di fondi (in senso stretto) che presentano per qualche ragione un reciproco legame genetico o istituzionale o che, comunque, hanno avuto sul piano conservativo una sorte comune, grazie al quale o alla quale si presentano insieme come corpo unitario all’interno di un Archivio di concentrazione”¹⁴.

Risulta chiaro che tale categoria è venuta maturando nell’ambito degli archivi storici, allorché secolari vicende storico-istituzionali sedimentavano complesse stratificazioni documentarie che l’archivista conservatore ha dovuto da un lato distinguere (gli archivi in senso stretto) dall’altro accorpate. Nel caso che qui si chiama in questione più che una comune sorte delle vicende conservative, rileva il “reciproco legame genetico o istituzionale” che pone il superfondo su un piano sincronico e orizzontale il quale, se colto nelle sue implicazioni metodologiche fin dall’origine, costringe l’archivista ad uno sforzo di pianificazione e governo documentale del “corpo unitario”.

2.1 STRUMENTI ARCHIVISTICI DI UN SISTEMA FEDERATO

Per la gestione integrata di un archivio federato è necessario, in primo luogo, produrre strumenti archivistici unitari che possano governare la complessità dell’archivio federato garantendo una modularità del sistema integrato e la capacità di individuare le singole parti in relazione ai singoli produttori (o creator), come nello schema sopra riportato.

Individuare le singole funzioni in relazione ai diversi livelli di integrazione all’interno dell’archivio federato necessita di sviluppare manuali di gestione integrati e un **piano di classificazione unico**, basato sui modelli vigenti per i Comuni, in cui si evidenzino le voci di titolario di rispettiva competenza garantendo quindi da un lato una organizzazione non ridondante e dall’altro la possibilità di modificare nel tempo le attribuzioni, nel caso di trasferimento di funzioni o di ritorno delle funzioni in carico al soggetto produttore delegante.

Si dovrà quindi sviluppare dal piano di classificazione, un piano di fascicolazione e un piano di conservazione integrati in cui ogni unità archivistica possa essere ricondotta al corretto livello di integrazione, rimanendo al produttore delegante nel caso sia rimasta in carico direttamente allo stesso.

¹⁴ “La definizione va ricondotta niente meno che a Filippo Valenti, che la formula in una lettera del dicembre 2003. Cfr. Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Direzione Generale per gli Archivi, Servizio III - Archivi non statali, SIUSA Sistema Informativo Unificato per le Soprintendenze Archivistiche. Linee guida per l’inserimento dei dati. 1 Parte descrittiva, Versione 0.2, Roma dicembre 2004, p. 50.

La realizzazione di tali strumenti richiede una visione unitaria e complessiva che prenda in considerazione tutti i sistemi coinvolti individuando di volta in volta le specifiche responsabilità di tenuta.

Il piano di conservazione dovrà essere pienamente rispondente a quanto previsto dall'art. 68 del DPR 445/2000 che al comma 1 stabilisce 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.”*

Importa qui sottolineare la necessità di documentare i criteri di organizzazione dell'archivio, definendo in maniera trasparente e permanente chi fa che cosa, con quali modalità, in quale sistema e con quali responsabilità si organizza la produzione e sedimentazione documentale.

Bisogna anche definire i livelli di accesso dei creator nel rispetto dei livelli di riservatezza.

Una regola potrebbe essere che un processo/procedimento deve “risiedere” in un unico sistema, preferibilmente quello integrato, evitando duplicazioni e transazioni tra sistemi e documenti, privilegiando l'abilitazione all'accesso al sistema federato da parte di operatori di tutti gli enti aderenti rendendo inutili le spedizioni tra enti diversi.

Centrale è quindi la redazione dei manuali di gestione, di cui il piano di conservazione unitario deve essere un allegato.

Come già ricordato il sistema deve essere funzionale a tutte le fasi di vita del documento e quindi pianificare anche la sua conservazione. Le nuove Linee Guida di AgID prevedono per ogni ente anche la redazione del manuale di conservazione, in rapporto però con il manuale di conservazione del conservatore a cui viene trasferita la documentazione da conservare.

In tal caso la possibilità di fruire di un unico sistema di conservazione offerto da ParER può garantire ulteriori scenari di integrazione anche in futuro, consentendo la sedimentazione ordinata di archivi in un unico sistema che potrà nel tempo modulare i livelli di accesso in base all'evolvere delle assegnazioni delle competenze dei diversi enti sulle singole funzioni e attività, e fornire un ampio

sistema integrato di condivisione e di accesso alla documentazione come si sta già sperimentando con il deposito dei piani urbanistici degli enti del territorio regionale¹⁵.

Un esempio di applicazione ad un caso di studio di un sistema federato di gestione documentale è riportato al paragrafo 2.3.

Tornando alla roadmap fin qui ipotizzata, per quanto riguarda la funzione del Responsabile unico della Gestione documentale o del Coordinatore dei Responsabili della Gestione documentale, le operazioni da compiere per il livello avanzato sono:

Livello avanzato	
	Omogeneizzazione e adozione formale del Manuale di gestione da parte di tutti gli Enti
	Omogeneizzazione e adozione formale del Piano di classificazione e fascicolazione e del Piano di conservazione e il Manuale della conservazione da parte di tutti gli Enti
	Unificazione del sistema di conservazione tramite individuazione di un Conservatore unico per tutti gli Enti e per tutti i tipi di documenti
	Realizzazione di attività di formazione e aggiornamento periodiche per tutto il personale sul Manuale di gestione

¹⁵ «In base all'Atto di coordinamento tecnico approvato con Delibera della Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 2135 del 22 novembre 2019 tutti gli strumenti urbanistici elaborati secondo la LR24/17, **devono essere trasferiti in conservazione presso il Polo Archivistico Regionale dell'Emilia-Romagna (ParER).**

Tale trasferimento garantisce la completezza dell'archivio degli strumenti urbanistici di ogni Ente, permette ai Comitati Urbanistici di consultare la documentazione ai fini dell'istruttoria e costituisce la trasmissione alle strutture regionali competenti ai fini della pubblicazione dell'avviso sul **BURERT**.

Il sistema di conservazione condiviso, su cui è stata sviluppato un apposito sistema di accesso consente così da un lato la trasmissione alla Regione di file digitali numerosi e spesso di grandi dimensioni tramite condivisione degli archivi, superando i limiti imposti dai sistemi di posta elettronica certificata e dall'altro l'accesso diretto alle fonti primarie ordinatamente conservate nel proprio contesto di archivio che ne garantisce le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità e di leggibilità e reperibilità. Si rimanda per i dettagli alla pagina dedicata del sito di ParER: <https://poloarchivistico.regione.emilia-romagna.it/strumenti-urbanistici> Su tale esperienza è stato realizzato anche un webinar in collaborazione con Formez PA **"Smart working e gestione documentale. Modelli integrati di comunicazione digitale tra enti" del 9 luglio 2020**: <https://digitale.regione.emilia-romagna.it/comtem/documenti/prodotti>

2.2 I SISTEMI INFORMATIVI A SUPPORTO DEL SISTEMA FEDERATO

Il Responsabile del Servizio ICT, in accordo con le pianificazioni strategiche introdotte dal RTD indicate al cap. 1, dovrebbe operare una serie di attività, che si possono riassumere in:

- Collaborazione alla redazione del Manuale di gestione omogeneizzato, descritto al precedente cap. 2.1, nella parte di definizione del modello tecnico-operativo per la gestione documentale;
- Definizione di un **Piano di informatizzazione e unificazione progressiva** di tutti gli applicativi che andranno a comporre il Sistema federato di Gestione documentale nel suo complesso, a partire da Protocollo informatico, Sistema di gestione documentale¹⁶, Contabilità finanziaria, Sistema di gestione degli Atti e dell'Albo online, Sistema di eProcurement, Sistema/i per la ricezione delle pratiche online, Sistema di gestione del personale.

E' chiaro che queste attività si sostanziano in una serie più complessa di azioni, che può raggiungere un grado più o meno elevato di efficacia ed efficienza. Lo scopo di queste attività infatti si può rivolgere oltre che al risparmio economico sugli applicativi e alla gestione più agile dei sistemi informativi in generale, anche a vantaggi sul piano organizzativo, che vanno dalla possibilità di impiegare gli stessi operatori per più attività svolte con gli stessi sistemi (un unico sportellista può gestire le pratiche di più Enti), alla facilità di reimpiego del personale in strutture diverse con un tempo di apprendimento delle nuove mansioni inferiore (perché non si deve riapprendere da zero l'uso dei sistemi informativi impiegati).

L'unificazione dei sistemi informativi utilizzati, però, apre le porte anche a meccanismi di integrazione più sofisticati, che possono operare degli snellimenti notevoli nell'esecuzione delle operazioni. Di seguito cercheremo di approfondire gli argomenti per offrire dei suggerimenti finalizzati al livello massimo di snellimento ed automazione delle operazioni di gestione corrente dei documenti.

2.2.1 COSA SIGNIFICA UNIFICARE I SISTEMI INFORMATIVI

Unificare i sistemi informativi non significa meramente utilizzare lo stesso software per fare una stessa operazione, né tantomeno significa unificare logicamente gli archivi digitali che vengono costruiti attraverso i software. Ogni software ha un certo grado di capacità di 'adattamento al contesto' e all'esigenza del cliente: il passaggio necessario ai fini dell'unificazione dei sistemi è quindi l'omogeneizzazione del contesto, che avviene attraverso la definizione di regole interne

¹⁶ «In questo caso con Sistema di Gestione documentale si vuole intendere lo strumento, o il complesso di strumenti informatici, trasversale alla gestione documentale attuata nei vari applicativi settoriali. Si chiarirà meglio al punto 2.2.2 il ruolo di questo applicativo specifico.

precise (meglio se formalizzate in appositi Regolamenti interni) uguali per tutti gli Enti della “federazione”. Il primo step, come abbiamo già visto, riguarda gli strumenti archivistici indicati nel paragrafo 2.1. Lo stesso vale però anche per i Regolamenti che definiscono le attività dei singoli uffici, a partire da quelli che riguardano le funzioni delegate in Unione.

In secondo luogo, è necessario che siano unificate a monte le anagrafiche di tutti gli operatori presenti nella federazione e il sistema di riconoscimento e autenticazione degli stessi, che deve essere unico e trasversale per tutti i sistemi informativi in uso nella federazione, oltre che compliant rispetto ai livelli di sicurezza richiesti dalla norma o necessari a garantire che non si verifichino accessi impropri o non autorizzati.

Terzo tassello sono i meccanismi di gestione delle autorizzazioni all’accesso (ACL - Access Control List), a volte sottovalutati, che solitamente sono in capo al singolo applicativo in quanto fortemente legati ai ruoli e alle fasi previste dai vari processi. Tali autorizzazioni devono essere date non solo in relazione alla possibilità di accedere ai sistemi, ma anche in relazione alla **porzione di informazioni contenute** che possono essere effettivamente visualizzate/scritte/modificate/cancellate. Anche le autorizzazioni all’accesso devono essere gestite in modo coordinato, evitando che l’accesso effettuato da sistemi diversi renda disponibili informazioni differenti, in modo non conforme alle reali autorizzazioni del singolo operatore rispetto alle proprie mansioni, come richiesto dal Regolamento UE 679/2016 sulla protezione dei dati personali¹⁷. Tali operazioni di coordinamento delle autorizzazioni tra i sistemi in uso, non dovrebbero essere eseguite manualmente sui vari software, ma dovrebbero essere gestite in un **sistema centralizzato unico delle autorizzazioni**, e poi propagate automaticamente agli altri sistemi in modo da garantire l’allineamento completo e costante¹⁸.

Un altro livello di omogeneizzazione riguarda le ontologie interne ai vari sistemi, che spesso sono condivise tra i sistemi stessi (per es. la codificazione di processi e procedimenti): anche in questo caso è necessario identificare le ontologie e i sistemi che le utilizzano e operare l’omogeneizzazione, garantendo anche il processo di allineamento successivo alla prima revisione.

In ultimo, se è stata eseguita un’omogeneizzazione a livello di regolamenti dei servizi indicata sopra, dovrebbero essere uniformati anche gli step di esecuzione dei processi o procedimenti interni per lo svolgimento delle stesse attività tra tutte le Amministrazioni della federazione.

2.2.2 SISTEMA DI GESTIONE DOCUMENTALE E PROTOCOLLO INFORMATICO: FORNITORI DI SERVIZI DOCUMENTALI

¹⁷ «Non è più ammissibile, per esempio, che tutti gli operatori che sono abilitati alla protocollazione in un Ente possano accedere a tutte le sezioni del titolare e quindi a tutti i documenti in possesso dell’Amministrazione: la visibilità dei documenti deve essere ammessa solo per le porzioni di titolare dove l’operatore deve effettivamente operare.

¹⁸ «Per esempio, nel momento in cui un operatore cambia ufficio di appartenenza e quindi mansione, anche le sue autorizzazioni devono essere modificate di conseguenza in TUTTI i sistemi, per disabilitare gli accessi a cui non è più autorizzato, ed attivare gli accessi alle nuove informazioni che deve gestire nel suo nuovo ruolo.

In questo capitolo vogliamo addentrarci nel ruolo dei due principali strumenti informatici che compongono il Sistema federato di Gestione documentale oggetto della presente Linea Guida. Per ogni tipologia di sistema nominato, è bene ricordare che lo stesso può essere composto da più strumenti applicativi che, opportunamente integrati tra loro, espletano le funzioni del sistema nel suo complesso. Allo stesso tempo, non fanno parte del Sistema federato di Gestione documentale tutti quei sistemi che vivono stand alone, non essendo integrati né con il Sistema di Gestione documentale né con il Protocollo Informatico.

Come abbiamo detto, i due sistemi sono centrali per la gestione documentale, il primo come strumento che raccoglie e rappresenta l'interezza dell'archivio corrente dell'Amministrazione, il secondo per le funzioni specifiche di Registro di protocollo, con tutte le funzioni previste dalla normativa vigente.

I due sistemi, oltre che essere unificati attraverso l'utilizzo dello stesso set di strumenti informatici per tutti gli Enti della federazione, devono essere strettamente interoperanti tra loro, per consentire che tutti i documenti protocollati e fascicolati siano accessibili da entrambi i sistemi¹⁹.

Fino qui abbiamo definito un 'livello minimo' di integrazione.

Per consentire un livello di gestione molto più snello, è necessario che i due sistemi siano predisposti per **fornire servizi documentali agli altri sistemi informatici settoriali** almeno nella fase di registrazione dei documenti, ma possibilmente anche in quella di formazione (ovvero quando i documenti sono ancora in uno stato di bozza): in questo modo gli operatori non dovranno occuparsi di trasferire manualmente i documenti da un sistema all'altro, ma useranno direttamente il sistema di produzione del documento anche per la fase di registrazione e di versamento nel Sistema di Gestione documentale.

Le funzioni della fase di registrazione sono la **funzione di protocollazione, classificazione, fascicolazione, ma anche la registrazione ad un registro particolare** diverso dal protocollo generale, che può essere operata o dal sistema di gestione documentale o dal sistema del protocollo, oppure da un sistema terzo, il quale dovrà, come i primi due, offrire un apposito servizio documentale per la registrazione dei documenti.

La disponibilità quindi di funzioni di integrazione 'standardizzate' per le principali operazioni documentali all'interno del sistema federato, consente una notevole velocizzazione del lavoro e anche una considerevole diminuzione degli errori, con possibilità di automazione delle operazioni più frequenti. Si pensi, per esempio, alla ricezione, protocollazione e spaccettamento del lotto e successiva registrazione delle fatture elettroniche provenienti dallo SDI, che con queste funzioni può essere svolta in modo completamente automatico.

¹⁹ «E' consigliabile che i documenti siano presenti una sola volta in uno dei due sistemi in modo da non generare inutili ridondanze che potrebbero causare pericolosi disallineamenti.

In modo analogo a quanto descritto per la fattura elettronica, possono essere automatizzate tante altre operazioni routinarie dell'Amministrazione, come per esempio:

- la gestione dei mandati di pagamento verso il tesoriere;
- la ricezione e protocollazione delle domande online provenienti da un qualsiasi servizio online, esterno o interno all'Amministrazione;
- la registrazione automatica di tutti i documenti interni all'Amministrazione, come per esempio quelli relativi alla gestione del personale;
- la registrazione automatica delle ricevute dei pagamenti attraverso PagoPA.

Per tornare quindi alla roadmap, per il Responsabile dei sistemi Informativi, le operazioni di LIVELLO AVANZATO da compiere, di concerto con gli altri Responsabili, sono:

Livello avanzato	
	Unificazione del software relativo al Sistema di Protocollo Informatico e del Sistema di Gestione documentale da parte di tutti gli Enti
	Attivazione dell'invio in conservazione unificato (almeno per Protocollo Informatico, Registro Giornaliero di Protocollo, Fatture Elettroniche)

2.3 PROCESSI E PROCEDIMENTI: ANALISI DI UN CASO DI STUDIO

Quanto descritto nel paragrafo precedente è valido a prescindere dal fatto che un Ente si trovi ad operare all'interno di un sistema federato. La domanda, quindi, è: come all'interno di un sistema federato è possibile operare un livello ulteriore di integrazione e semplificazione operativa in virtù della particolare situazione istituzionale che è stata creata?

Per rispondere a questa domanda è opportuno partire dall'art. 41 del CAD sul Procedimento e fascicolo informatico, che recita:

1. Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per ciascun procedimento amministrativo di loro

competenza, esse forniscono gli **opportuni servizi di interoperabilità o integrazione**, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 12 e 64-bis.

2. La pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241.

2-bis. Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento e dagli interessati, nei limiti ed alle condizioni previste dalla disciplina vigente, attraverso i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis. Le Linee guida per la costituzione, l'identificazione, l'accessibilità attraverso i suddetti servizi e l'utilizzo del fascicolo sono dettate dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 e sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilità e dell'integrazione.

2-ter. Il fascicolo informatico reca l'indicazione:

a) dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo;

b) delle altre amministrazioni partecipanti;

c) del responsabile del procedimento;

d) dell'oggetto del procedimento;

e) dell'elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2-quater.

e-bis) dell'identificativo del fascicolo medesimo apposto con modalità idonee a consentirne l'indicizzazione e la ricerca attraverso il sistema di cui all'articolo 40-ter nel rispetto delle Linee guida.

2-quater. Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti. Il fascicolo informatico è inoltre costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata legge n. 241 del 1990 e dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nonché l'immediata conoscibilità anche attraverso i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis, sempre per via telematica, dello stato di avanzamento del procedimento, del nominativo e del recapito elettronico del responsabile del procedimento. AgID detta, ai sensi

dell'articolo 71, Linee guida idonee a garantire l'interoperabilità tra i sistemi di gestione dei fascicoli dei procedimenti e i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis.

Detto articolo quindi prevede:

- che l'Amministrazione competente crei per OGNI procedimento un fascicolo opportuno, con almeno i metadati specifici individuati dalla norma;
- che detto fascicolo sia conosciuto e quindi comunicato a tutti i soggetti interessati, siano essi il richiedente o le altre Amministrazioni eventualmente coinvolte;
- che esistano delle funzioni che consentano l'interoperabilità ai già citati soggetti, nel rispetto dei ruoli e delle competenze;
- che tale interoperabilità non sia relativa alla sola consultabilità, ma anche alla possibilità di alimentare direttamente tale fascicolo.

Inoltre, l'allegato 5 delle nuove Linee guida di AgiD sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici prevede esplicitamente il metadato complesso "Soggetti", che consente di tipizzare gli attori che a vario titolo - "Ruolo" - concorrono alla definizione del documento informatico, del documento amministrativo informatico o della stessa aggregazione documentale, garantendo la possibilità di indicare molteplici tipologie di soggetti, dalle persone fisiche alle AOO delle Amministrazioni Pubbliche.

Tale metadato contiene come valori ammessi nel sottocampo "Ruolo" proprio le figure individuate dall'art. 41:

- Amministrazione titolare
- Amministrazioni partecipanti
- Soggetto intestatario persona fisica
- Soggetto intestatario persona giuridica
- RUP

La definizione di tale metadato complesso è proprio volta a garantire la massima flessibilità in termini di utilizzo e agevolare l'attività di **indicizzazione, individuazione e ricerca**, specificando operativamente le previsioni dell'articolo 41 del CAD.

Questa opportunità data dalla normativa, ci consente di ipotizzare un ulteriore livello di integrazione all'interno del sistema federato, per quei procedimenti complessi dove le funzioni svolte

dall'Amministrazione non sono state interamente delegate all'Unione. Un caso emblematico è quello della gestione dello Sportello Unico Attività Produttive (SUAP), funzione delegata all'Unione nella maggior parte dei casi, ma che al suo interno prevede, per un numero consistente di procedimenti, un endoprocedimento di competenza dello Sportello Unico Edilizia (SUE), che pochi Enti hanno delegato all'Unione.

In questo caso sia l'Unione che il Comune aprono un proprio fascicolo procedimentale. Ecco come si potrebbero comporre i due fascicoli visti dal punto di vista delle tipologie documentarie:

Azione	Fascicolo SUAP (Unione)	Fascicolo SUE (Comune)
Impresa inoltra l'istanza	ISTANZA_SUAP (E)	
Il SUAP inoltra documenti edilizie al SUE	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (U)	ISTANZA_SUE (E)
Il SUAP inoltra documenti agli altri Enti terzi	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (U)	
Il SUE emette una richiesta di integrazioni verso il SUAP	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (E)	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (U)
Il SUAP invia la richiesta integrazioni al cittadino	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (U)	
Il SUAP riceve dal cittadino le integrazioni richieste	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (E)	
Il SUAP invia le integrazioni al SUE	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (U)	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (E)
Il SUE emette l'esito e lo inoltra al SUAP	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (E)	PROVVEDIMENTO_SUE (U)
Il SUAP riceve gli esiti degli altri Enti terzi	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (E)	
Il SUAP emette il provvedimento finale e lo inoltra all'impresa	PROVVEDIMENTO_SUAP (U)	

Come si può vedere, il fascicolo del SUAP dell'Unione è certamente il primo a cui si riferisce l'art. 41 del CAD in quanto l'Unione è l'Ente competente verso il cittadino, e contiene molti più documenti nel fascicolo SUE, ma i documenti del SUE in larga misura sono gli stessi già presenti nel fascicolo SUAP (anche se non si può escludere che ne contenga anche altri). Quindi, i numerosi documenti scambiati tra i due Enti sono registrati a protocollo, nel registro particolare e nel fascicolo in modo doppio, con doppio sforzo di gestione documentale da parte degli operatori.

Come è possibile snellire questa gestione?

Se il fascicolo del SUE non contiene altri documenti che non siano quelli scambiati con il SUAP, **il fascicolo del SUE potrebbe essere considerato come 'incluso' nel fascicolo del SUAP,**

operando quindi la creazione del fascicolo unico del procedimento descritto dall'Art.41 del CAD. La visibilità e consultabilità del fascicolo edilizio nel fascicolo SUAP sarebbe comunque garantita:

- nella fase corrente, dalle ACL impostate nel sistema di gestione documentale comune ai due Enti per consentire l'accesso al fascicolo del SUAP dell'Unione anche agli operatori del SUE del Comune;
- nella fase di deposito e storica, dalle ACL impostate nel sistema di conservazione per consentire l'accesso in consultazione agli operatori di entrambi gli Enti.

Se il fascicolo è unico e condiviso non sono più necessarie le doppie registrazioni: gli operatori del SUE, infatti, devono essere abilitati a leggere e ad alimentare il fascicolo unico presso il SUAP effettuando la opportuna registrazione (particolare o di protocollo) del documento da inserire. La registrazione deve riportare l'autore della stessa come facente parte del SUE del Comune specifico dell'Unione.

Negli strumenti archivistici di entrambi gli Enti, manuale di gestione, piano di conservazione etc, deve essere indicata la modalità definita: registrazione unica e conservazione nel fascicolo unico del SUAP.

Lo schema suddetto potrebbe quindi diventare il seguente:

Azione	Fascicolo SUAP (Unione)	Registrazione
Impresa inoltra l'istanza	ISTANZA_SUAP (E)	Protocollo Unione
Il SUAP inoltra documenti edilizie al SUE	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (U)	Protocollo Unione
Il SUAP inoltra documenti agli altri Enti terzi	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (U)	Protocollo Unione
Il SUE emette una richiesta di integrazioni verso il SUAP	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (E)	Protocollo Comune
Il SUAP invia la richiesta integrazioni al cittadino	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (U)	Protocollo Unione
Il SUAP riceve dal cittadino le integrazioni richieste	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (E)	Protocollo Unione
Il SUAP invia le integrazioni al SUE	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (U)	Protocollo Unione
Il SUE emette l'esito e lo inoltra al SUAP	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (E)	Registro particolare Comune
Il SUAP riceve gli esiti degli altri Enti terzi	DOCUMENTO_PROTOCOLLATO (E)	Protocollo Unione

La soluzione suggerita quindi è quella di **consentire ai sistemi di backoffice di operare contemporaneamente su entrambi i sistemi documentali degli Enti**, cosa resa possibile dall'unificazione dei sistemi e quindi anche dei meccanismi di integrazione: automatizzando opportunamente tale gestione, il numero di operazioni da effettuare da parte degli operatori sarebbero più che dimezzate.

Per dare una descrizione più operativa di come può essere automatizzata la gestione:

1. nella fase iniziale il SUAP deve effettuare delle verifiche sulla documentazione in entrata dal cittadino prima di inoltrarla al SUE, questo al fine di non inoltrare documentazione incompleta: questa funzione di filtro di qualità operata dal SUAP, oltre ad essere molto importate, limita la possibilità di operare automatismi in entrata dal frontend SUAP sui sistemi di entrambi gli Enti. Quello che può essere automatizzato, invece, è l'inoltro post verifica: a seguito cioè della verifica positiva operata dal SUAP sulla documentazione, il sistema di backoffice SUAP può essere utilizzato per operare uno smistamento automatico verso il SUE di riferimento, senza necessità della protocollazione presso il Comune (sufficiente una notifica via mail di servizio o su un backoffice). Il sistema di backoffice del SUE deve recuperare l'informazione dal protocollo informatico o dal sistema di gestione documentale dell'Unione e con esso l'informazione del fascicolo del SUAP di riferimento in cui inserire la documentazione successiva.

Analoghe operazioni avverranno per l'inoltro di altra documentazione (es. le integrazioni del richiedente).

2. Allo stesso modo, nel momento in cui il SUE dovrà inoltrare al SUAP un documento (compreso il provvedimento finale), il backoffice SUE dovrà essere opportunamente configurato per operare la protocollazione o la registrazione particolare del documento (sufficiente anche solo una delle due) nel proprio Comune, e contestualmente operare la fascicolazione del documento nel fascicolo SUAP dell'Unione, notificando via mail al SUAP il nuovo documento in ingresso.

Pertanto:

- il sistema di backoffice del SUAP, opportunamente configurato, dovrebbe consentire:
 - di effettuare la protocollazione in uscita verso gli enti terzi e fascicolazione dei documenti per l'Unione,
 - e
 - di effettuare lo smistamento logico dei documenti dell'istanza per il SUE;
- il sistema di backoffice del SUE, opportunamente configurato, dovrebbe consentire:
 - di recuperare i documenti dal protocollo informatico/sistema di gestione documentale con gli estremi del fascicolo SUAP;

- di effettuare la registrazione particolare del provvedimento finale;
e
- di effettuare la protocollazione e la fascicolazione del documento nel fascicolo del SUAP per tutti i documenti prodotti dal SUE.

E' evidente che la soluzione descritta, avendo una forte valenza innovativa e di semplificazione, potrebbe non essere immediatamente attuabile con gli strumenti informatici a disposizione. In questo caso, resta valido quanto indicato nel cap. precedente 2.2, ovvero che è sempre possibile operare una prima automazione delle attività di registrazione e trasmissione dei documenti al fine di velocizzare, rendendole trasparenti agli utenti, tali attività. Ciò non toglie però che queste soluzioni sono da considerare come temporanee, in quanto la vera semplificazione si può ottenere solo aprendo i confini attuali tra gli archivi e dando accesso diretto alle porzioni di archivio a tutti i soggetti che devono interagire.

3. L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI

Come abbiamo già detto in premessa, la situazione degli Enti spesso si presenta come ibrida, con l'Ente che ha delegato una parte delle funzioni a un soggetto 'accentratore' che svolge la stessa funzione per un gruppo di Enti (tipico il caso dell'Unione), mentre altre funzioni o servizi vengono affidate in esecuzione ad un soggetto terzo.

Ripercorreremo qui brevemente alcune indicazioni da tenere presente nei vari casi che le Amministrazioni si possono trovare a gestire, nell'ottica di mantenere sempre completa e coerente la gestione documentale complessiva relativa alle funzioni dell'Ente delegante, da chiunque tale documentazione sia generata. Tali indicazioni sono valide ai fini della stesura dei capitolati e dei contratti con i fornitori esterni.

I casi possibili di 'esternalizzazione' che si possono individuare sono i seguenti:

1. Servizi di supporto alla gestione di un servizio, con sola fornitura di personale esterno, ma utilizzando in loco i sistemi interni all'Amministrazione;
2. Servizi di supporto alla gestione di un servizio, con fornitura di sistemi per la gestione, senza fornitura di personale specifico (es. servizio in Cloud);
3. Servizi di gestione di un servizio, con fornitura di personale esterno, e sistemi di gestione propri del soggetto affidatario;
4. Concessioni.

Per quello che riguarda la gestione documentale, il primo caso pone pochi problemi in quanto, quello che l'Amministrazione deve chiedere e ottenere dal fornitore è la lista dei soggetti che presteranno servizio e che dovranno essere censiti ed opportunamente abilitati nominalmente nei sistemi interni dell'Amministrazione, nonché le regole per l'eventuale sostituzione durante il periodo contrattuale. Da evitare assolutamente:

- che i soggetti incaricati accedano tutti con una stessa credenziale generica, o peggio, con una credenziale associata ad un dipendente interno dell'Amministrazione;
- che il fornitore affidatario possa gestire il personale in modo autonomo, inviando presso l'Ente personale non prima comunicato formalmente e opportunamente formato.

Nel secondo caso, invece, quello che viene fornito è il sistema di gestione: in questo caso è necessario capire se questo sistema produce (o riceve dall'esterno) documentazione: in questo caso infatti è necessario accertarsi che tale documentazione non resti 'chiusa' all'interno del servizio stesso e non possa in nessun modo ricongiungersi con gli altri documenti prodotti dall'Amministrazione che precedono o seguono e che tipicamente sono legati attraverso il vincolo archivistico dato dal fascicolo di appartenenza.

In questo caso, si possono avere due possibilità:

- (scelta consigliata) il sistema fornito per la gestione viene integrato con il sistema di gestione documentale dell'Ente in modo che i documenti generati/ricevuti siano immediatamente registrati e fascicolati all'interno del sistema di gestione documentale;
- il sistema fornito per la gestione riversa massivamente, con una periodicità definita comunque non superiore ad un anno, tutti i documenti presso il servizio di conservazione scelto dall'Ente; in questo secondo caso, si perderà comunque il vincolo archivistico tra i documenti dello stesso fascicolo.

Da evitare assolutamente che i documenti non vengano mai riversati all'Ente o al suo conservatore e che il fornitore esterno utilizzi un suo proprio conservatore, o peggio che non venga conservato nemmeno dal fornitore esterno. In questo caso, se tale riversamento non è previsto nel contratto stipulato, potrebbero verificarsi complicazioni al momento della scadenza del contratto, compresa la necessità di effettuare spese impreviste per il recupero della documentazione dai sistemi del fornitore.

Il terzo e quarto caso si differenziano in quanto sia il personale che i sistemi utilizzati sono esterni all'Ente, ma anche perché i soggetti esterni dialogano con l'utenza autonomamente e sono titolari della funzione per il tempo definito dal contratto. In questi due casi è comunque necessario:

- fare in modo che il fornitore/concessionario agisca seguendo tutte le regole di una Pubblica Amministrazione;
- fare in modo che l'Ente non perda le informazioni relative allo stato di fatto dei servizi in gestione o concessione sia durante che al termine del contratto, in quanto in essi sono contenute le prove di diritti della PA e dei cittadini e comunque l'interesse storico di detta documentazione deve essere preservato dalla PA titolare del servizio e non può essere demandato esclusivamente al soggetto esterno.

Si dovrà quindi prevedere un'attenta analisi di quale documentazione dovrà essere restituita, in quanto non potrà essere certamente la totalità della documentazione elaborata dal soggetto esterno, che certamente conterrà documentazione non inerente al servizio oggetto del contratto.

Si consiglia pertanto di inserire nei contratti:

- espliciti rimandi alla normativa e alle buone pratiche di gestione documentale al fine di garantire che gli archivi siano formati e gestiti in modo ottimale;
- prevedere le modalità di restituzione della documentazione e degli archivi informatici generati dal gestore, per la parte che attiene ai rapporti con l'utenza esterna, in modo da non creare disservizio nel passaggio dal gestore/concessionario alla PA o nuovo gestore/concessionario.

Tale documentazione, andrà poi a comporre una sezione a sé stante nell'archivio dell'Ente.

Per quanto riguarda la roadmap, le operazioni relative al livello avanzato sono:

Livello avanzato	
	Definizione di modello di acquisizione/affidamento dei servizi omogeneo che contenga tutte le definizioni necessarie per la governance dei vasi casi possibili
	Graduale sostituzione dei contratti in essere con contratti aventi le caratteristiche definite
	Recupero della documentazione inerente i contratti di esternalizzazione già in essere

ALLEGATI

1. Check-list riassuntiva finalizzata all'assessment interno

ALLEGATO 1 - CHECK-LIST PER ASSESTMENT INTERNO

Livello base	
	Nomina del Responsabile unico per la transizione digitale a livello di Unione
	Costituzione di un ufficio con assegnazione di personale adeguato
	Assegnazione di risorse di bilancio adeguate
	Regolamento interno che definisca la governance coordinata delle acquisizioni di strumenti finalizzati alla transizione al digitale
	Nomina del Responsabile unico per la gestione documentale a livello di Unione
	Oppure
	Nomina di un Coordinatore per la gestione documentale a livello di Unione
	Costituzione di un ufficio in Unione con assegnazione di personale adeguato
	Nomina del Responsabile ICT
	Costituzione di un ufficio in Unione con assegnazione di personale adeguato
	Conferimento stanziamenti
	Definizione del Piano della Sicurezza informatica
	Regolamento contenente linee guida interne per l'acquisizione coerente di nuovi software, che individua nel Responsabile ICT l'unico committente per la strumentazione tecnico-informatica
Livello avanzato	
	Definizione di un piano della formazione interna rivolto a tutti i dipendenti
	Esecuzione di un assestment e definizione di un Piano progressivo per la transizione al digitale
	Omogeneizzazione e adozione formale del Manuale di gestione da parte di tutti gli Enti
	Omogeneizzazione e adozione formale del Piano di classificazione e fascicolazione e del Piano di conservazione e il Manuale della conservazione da parte di tutti gli Enti

	Unificazione del sistema di conservazione tramite individuazione di un Conservatore unico per tutti gli Enti e per tutti i tipi di documenti
	Realizzazione di attività di formazione e aggiornamento periodiche per tutto il personale sul Manuale di gestione
	Unificazione del software relativo al Sistema di Protocollo Informatico e del Sistema di Gestione documentale da parte di tutti gli Enti
	Attivazione dell'invio in conservazione unificato (almeno per Protocollo Informatico, Registro Giornaliero di Protocollo, Fatture Elettroniche)
	Definizione di modello di acquisizione/affidamento dei servizi omogeneo che contenga tutte le definizioni necessarie per la governance dei vasi casi possibili
	Graduale sostituzione dei contratti in essere con contratti aventi le caratteristiche definite
	Recupero della documentazione inerente i contratti di esternalizzazione già in essere

COMTEM DOCUMENTI DIGITALI

 Regione Emilia-Romagna

 SOPRINTENDENZA
ARCHIVISTICA e
BIBLIOGRAFICA
dell'EMILIA ROMAGNA

AgendaDigitale



 Lepida
cul2000

