

Testo estratto da STEFANO PIGLIAPOCO, *La gestione informatica dei documenti: aspetti archivistici e organizzativi*, in DOMENICO PIAZZA (a cura di), *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli editore, 2003

La realizzazione di sistemi di gestione integrata del protocollo informatico, flussi documentali e procedimenti amministrativi, conformi al DPR 28 dicembre 2000, n. 445, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, comporta per le pubbliche amministrazioni l'introduzione di tecnologie avanzate per la produzione e l'archiviazione dei documenti informatici, ma anche la completa revisione delle procedure inerenti la tenuta del protocollo e la formazione dell'archivio. L'attivazione di un applicativo di gestione informatica dei documenti non produce alcun effetto positivo sull'operatività dell'ente se non è preceduta da azioni volte alla rimodulazione del contesto organizzativo e al ridisegno dei flussi documentali.

1. LE FASI DELLA GESTIONE DEI DOCUMENTI

Il re-engineering delle procedure di gestione dei documenti richiede una conoscenza approfondita delle attività che le pubbliche amministrazioni svolgono, in una determinata sequenza, per la tenuta del protocollo e la formazione dell'archivio. Pertanto, è opportuno mettere a fuoco queste attività che, opportunamente raggruppate, costituiscono le "fasi della gestione dei documenti".

1.1 Produzione

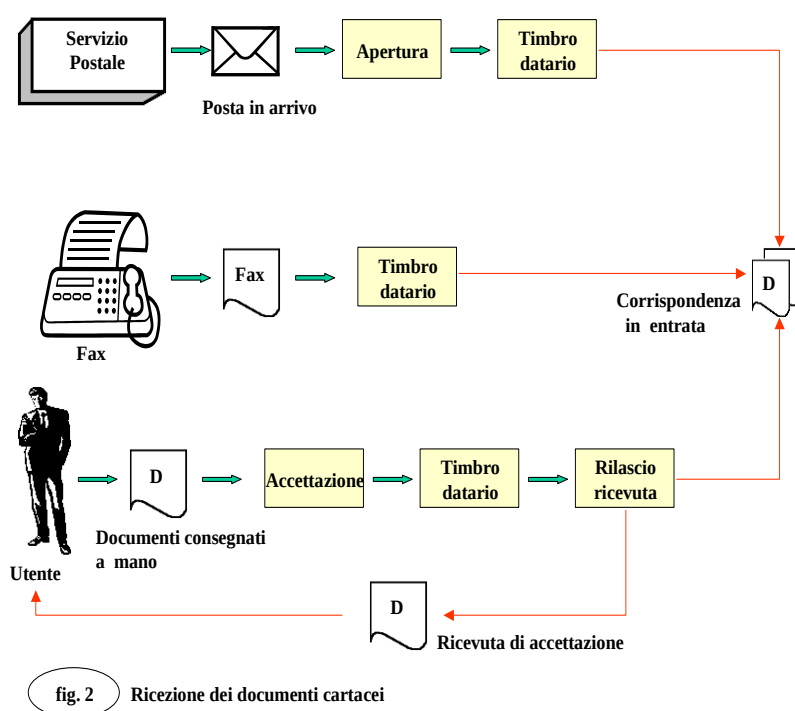
Contrariamente a quanto generalmente si crede, la gestione dei documenti dovrebbe iniziare sin dal momento in cui essi prendono forma e contenuto. Un documento scritto sulla base di un modello predefinito e che contiene tutte le informazioni utili per la sua classificazione, registrazione e fascicolazione, semplifica il lavoro degli operatori del protocollo, aumentando il numero delle "relazioni", tra questo documento e i precedenti, che possono registrare nel sistema informatico. Di conseguenza, ne risulta migliorata la capacità di navigazione nella base documentale e di ricerca dei fascicoli.

1.2 Ricezione

La fase di ricezione comprende le attività finalizzate alla gestione della corrispondenza in entrata. Nel caso dei documenti su supporto cartaceo, esse sono:

- l'acquisizione della posta in arrivo recapitata giornalmente dal servizio postale;
- l'acquisizione dei documenti da sportello aperto al pubblico con il rilascio di una ricevuta attestante la presa in carico;
- l'acquisizione dei documenti consegnati a mano dagli interessati agli uffici di competenza;
- l'acquisizione dei documenti via fax;
- l'apertura della posta in arrivo;
- l'apposizione del timbro datario (opzionale) sulla corrispondenza ricevuta.

Lo schema che rappresenta la fase di ricezione dei documenti su supporto cartaceo è riportato nella figura 2.



Nel caso dei documenti informatici, invece, occorre svolgere una diversa sequenza di attività:

- la ricezione dei messaggi dall'indirizzo di posta elettronica istituzionale;
- la verifica delle firme elettroniche apposte sui documenti informatici ricevuti per via telematica;
- la produzione e l'invio al mittente di un "messaggio di notifica di eccezione" in presenza di un errore di trasmissione ⁽¹⁾;

¹ Cfr. Circolare AIPA 7 maggio 2001, n. 28, allegato A

1.3 Classificazione e protocollazione

La fase di classificazione e protocollazione dei documenti prodotti o ricevuti dall'ente è di fondamentale importanza, sia sotto il profilo giuridico e archivistico e sia ai fini dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Essa comprende le seguenti attività:

- registrazione e segnatura di protocollo;
- classificazione in base al titolario di archivio dell'ente;
- scansione dei documenti cartacei e la memorizzazione delle relative immagini digitali (opzionale)
- assegnazione della corrispondenza in entrata, per competenza o conoscenza, alle unità organizzative

Lo schema che rappresenta la fase di classificazione e protocollazione è riportata nella figura 4.

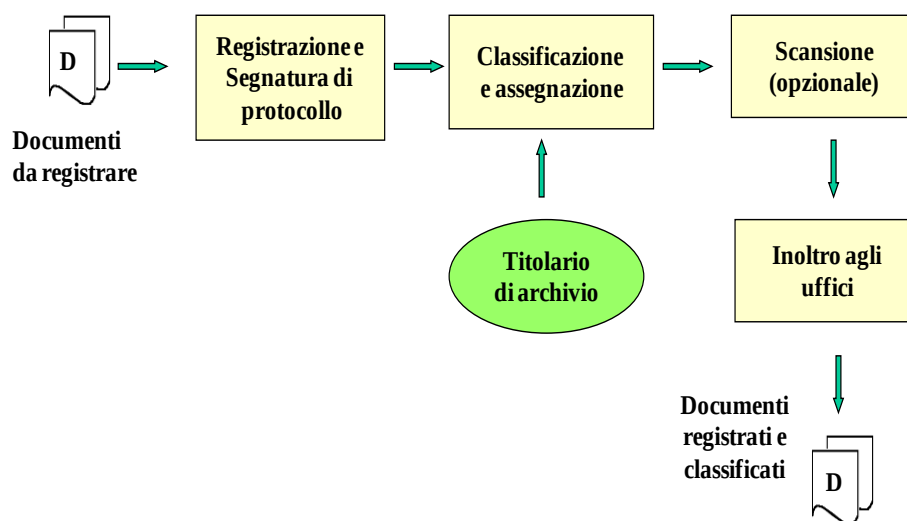


Fig. 4 – Protocollazione e classificazione dei documenti

La registrazione di protocollo consiste nell'annotare i dati identificativi dei documenti che l'amministrazione riceve o spedisce. Essa è un'operazione di rilevanza giuridica in quanto determina la data di ingresso dei documenti nella memoria dell'ente. In una registrazione di protocollo devono essere evidenziati i dati obbligatori di cui all'art. 53 del DPR 445/2000, che sono:

- a) il numero di protocollo, generato automaticamente dal sistema;
- b) la data di registrazione di protocollo, assegnata automaticamente dal sistema;
- c) il mittente per i documenti ricevuti o, in alternativa, il destinatario o i destinatari per i documenti spediti;

- d) l'oggetto del documento;
- e) l'impronta del documento informatico, generata con la funzione di hash SHA-1;
- f) la data e il numero di protocollo del documento ricevuto, se disponibili.

Possono essere altresì evidenziati alcuni dati accessori che assicurano una migliore utilizzazione dei documenti sotto il profilo giuridico, gestionale e archivistico. Essi sono:

- g) la data di arrivo;
- h) il luogo di provenienza, o di destinazione, del documento;
- i) il numero degli allegati;
- j) la descrizione sintetica degli allegati;
- k) gli estremi del provvedimento di differimento dei termini di registrazione;
- l) il mezzo di ricezione o, in alternativa, mezzo di spedizione;
- m) l'ufficio utente di competenza;
- n) le copie per conoscenza;
- o) il tipo di documento.

La valenza giuridica del protocollo è riconosciuta nella misura in cui è garantita l'immodificabilità dei dati obbligatori di cui ai punti a), b), c), d) ed e); di conseguenza, il sistema di gestione informatica dei documenti deve presentare soluzioni tecnologiche e applicative tali da assicurare il pieno controllo delle operazioni di modifica e di annullamento delle registrazioni di protocollo.

1.4 Fascicolazione

La fase di fascicolazione comprende le attività finalizzate alla formazione dei fascicoli, ovvero delle unità archivistiche che riuniscono tutti i documenti relativi a uno stesso affare, o procedimento amministrativo. Esse sono:

- la valutazione dei documenti ricevuti o prodotti;
- la ricerca dei fascicoli relativi a pratiche in corso di svolgimento;
- la formazione di nuovi fascicoli;
- l'inserimento dei documenti nei fascicoli;
- l'assegnazione dei fascicoli agli istruttori incaricati di svolgere i relativi procedimenti amministrativi.

Lo schema che rappresenta la fase di fascicolazione è riportato nella figura 5.

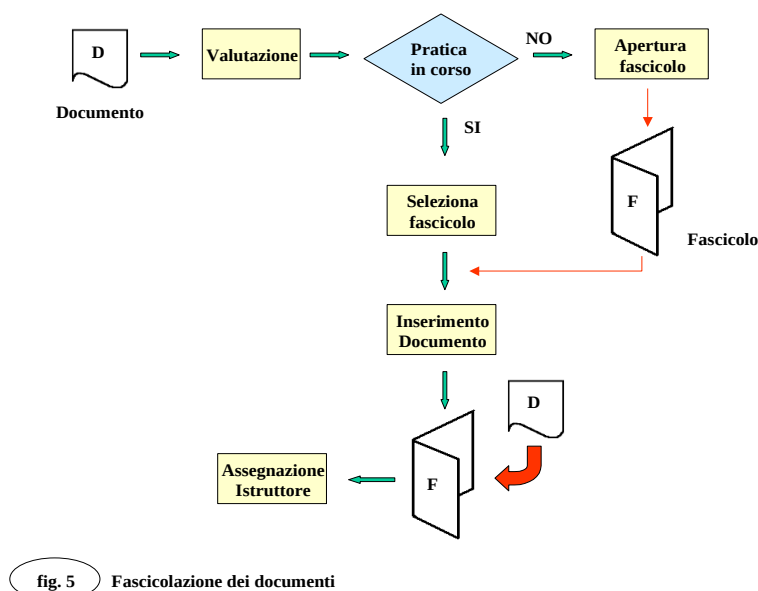


fig. 5 Fascicolazione dei documenti

Ogni fascicolo è individuato da un numero ben distinto che viene chiamato “numero di repertorio”, il quale rappresenta il numero d’ordine dei fascicoli formati nell’ambito di una ripartizione (classe) del titolario di archivio. Le informazioni minime che identificano l’entità fascicolo nel sistema di gestione informatica dei documenti sono:

- l’indice di classificazione ricavato dal titolario di archivio;
- il numero di repertorio del fascicolo;
- la descrizione dell’oggetto della relativa pratica;
- l’anno di apertura e di chiusura;
- l’area organizzativa omogenea (AOO) e l’ufficio utente che lo produce.

1.5 Gestione dei flussi documentali e dei procedimenti amministrativi

La gestione dei flussi documentali e dei procedimenti amministrativi si compone di due fasi:

- a) la presa in carico e l’assegnazione della corrispondenza in arrivo da parte delle unità organizzative di competenza;
- b) la gestione integrata dei fascicoli, flussi documentali e procedimenti amministrativi.

La fase di presa in carico ed assegnazione, all’interno dell’unità organizzativa di competenza, della corrispondenza in arrivo comprende le seguenti attività:

- il recapito della corrispondenza in arrivo, protocollata, alle unità organizzative a cui è stata assegnata;

- la valutazione dei documenti ricevuti e la loro presa in carico, se di competenza dell'ufficio, oppure il rinvio al mittente, nel caso di un'assegnazione errata;
- l'eventuale assegnazione della corrispondenza presa in carico ad altre strutture interne fino a raggiungere il responsabile incaricato della sua trattazione.

Lo schema che la rappresenta è riportato nella figura 6.

La gestione integrata dei fascicoli, flussi documentali e procedimenti amministrativi, comprende le seguenti attività:

- l'avvio dei procedimenti amministrativi;
- il monitoraggio del loro stato di avanzamento;
- la gestione dei flussi documentali tra le unità organizzative dell'ente.

Queste attività sono rappresentate negli schemi riportati nelle figure 7 e 8.

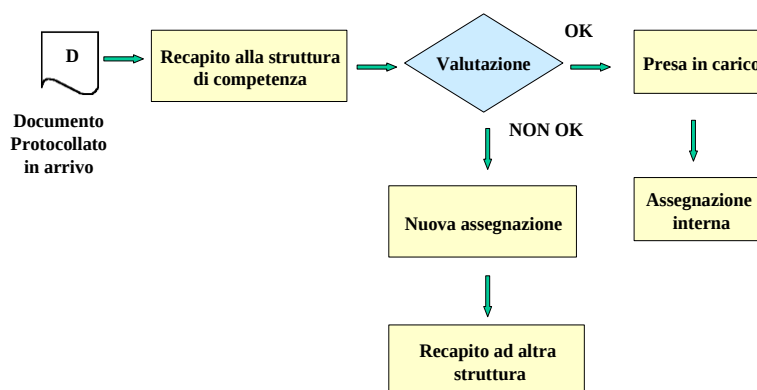


fig. 6

Presa in carico e assegnazione interna alla struttura di competenza

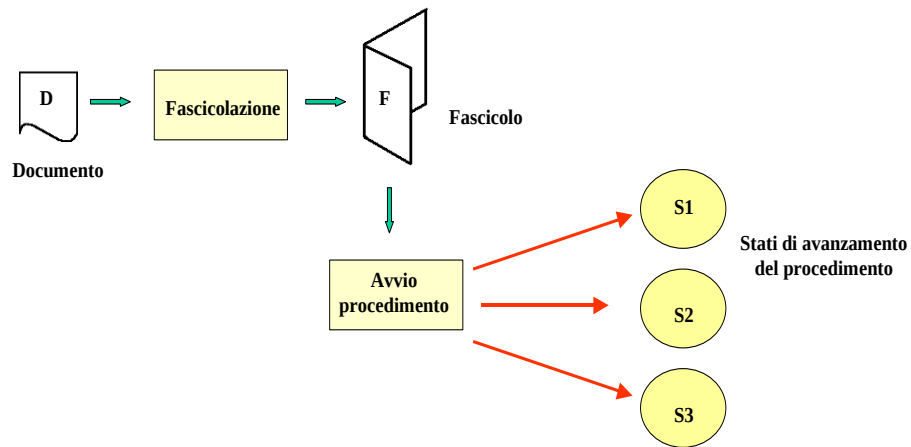


fig. 7 Gestione integrata dei fascicoli e dei procedimenti amministrativi

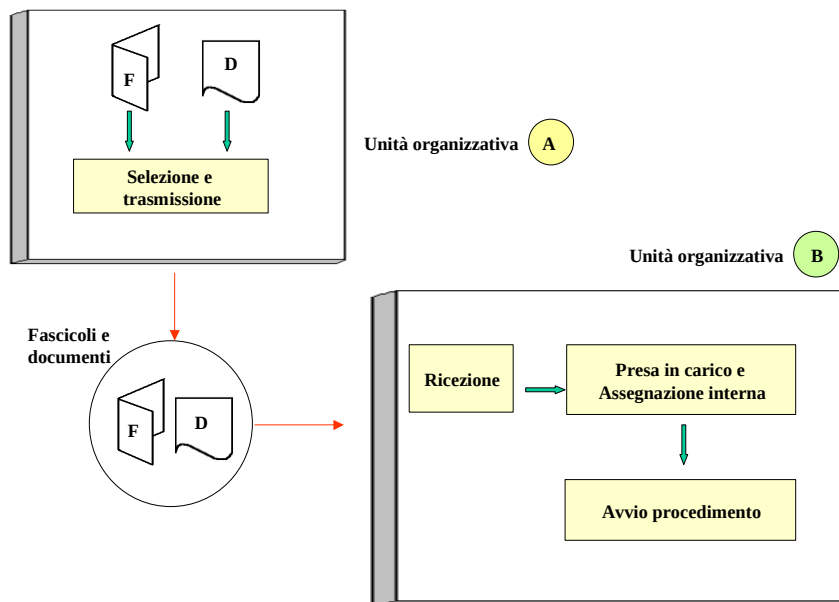


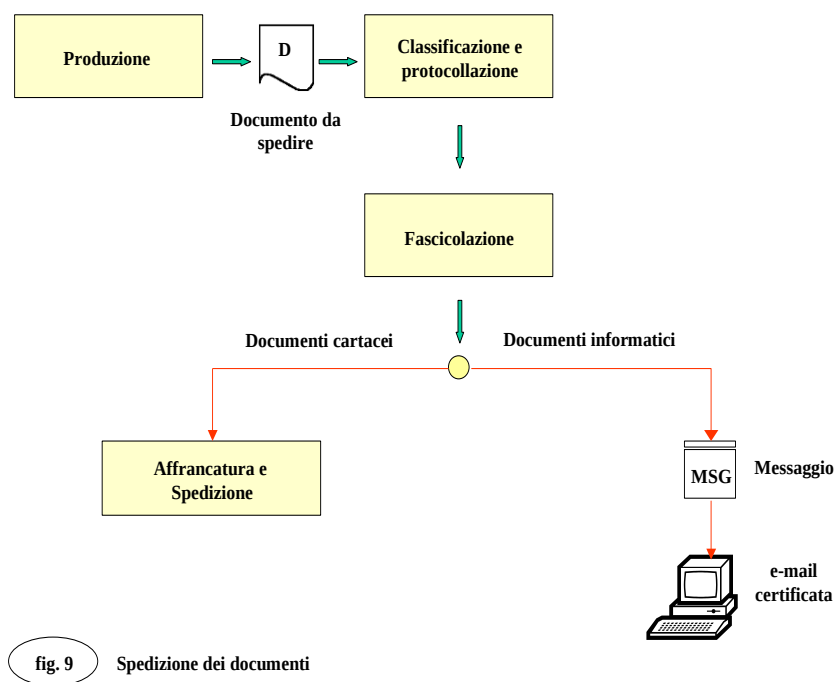
fig. 8 Gestione dei flussi documentali

1.6 Spedizione

La fase di spedizione dei documenti comprende le attività finalizzate alla registrazione e spedizione della corrispondenza in uscita. Nello specifico, esse sono:

- produzione dei documenti da spedire;
- classificazione, protocollazione e fascicolazione;
- formazione del messaggio in uscita e la sua trasmissione all'indirizzo di posta elettronica abilitato dal destinatario, nel caso dei documenti informatici;
- imbustamento, affrancatura e spedizione attraverso il servizio postale tradizionale, nel caso dei documenti cartacei.

Lo schema che rappresenta questa fase è riportato nella figura 9.



1.7 Archiviazione e conservazione

La gestione dei documenti non può esaurirsi nell'archivio corrente, ma deve comprendere anche le attività finalizzate alla formazione e conservazione dell'archivio di deposito e dell'archivio storico. Tutto in assoluta continuità di azione e condivisione delle banche dati.

Il processo di archiviazione e conservazione dei documenti si compone di due fasi: il versamento nell'archivio di deposito dei fascicoli relativi a pratiche concluse e la formazione dell'archivio storico.

La fase di versamento dei fascicoli nell'archivio di deposito si compone delle seguenti attività:

- la selezione, da parte di ciascuna unità organizzativa dell'ente, dei fascicoli relativi ad affari o procedimenti amministrativi conclusi;
- la loro consegna all'archivio di deposito con la contestuale produzione di un apposito verbale contenente l'indicazione, quantitativa e qualitativa, dei documenti consegnati;
- la presa in carico dei fascicoli "chiusi" e la loro archiviazione nell'archivio di deposito;
- il rilascio dei fascicoli archiviati su richiesta degli uffici di competenza.

Lo schema rappresentativo di questa fase è riportata nella figura 10.

La formazione dell'archivio storico richiede lo svolgimento delle seguenti attività:

- lo scarto degli atti ritenuti "inutili";
- il riordino e l'inventariazione dei documenti destinati alla conservazione permanente;
- la consultazione del patrimonio documentario conservato nell'archivio storico per motivi di studio o di altro interesse.

Lo schema che rappresenta la fase di formazione dell'archivio storico è riportata nella figura 11.

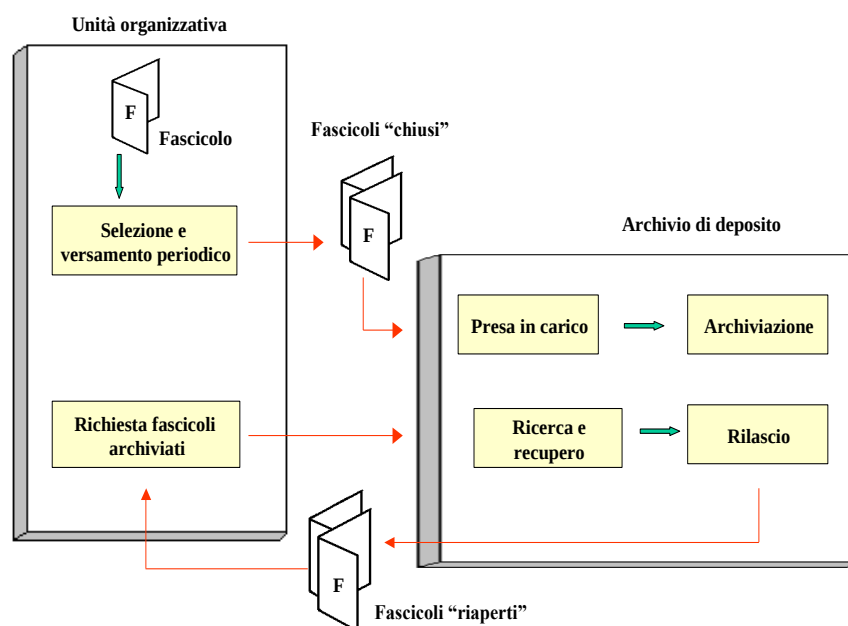


fig. 10 Archiviazione

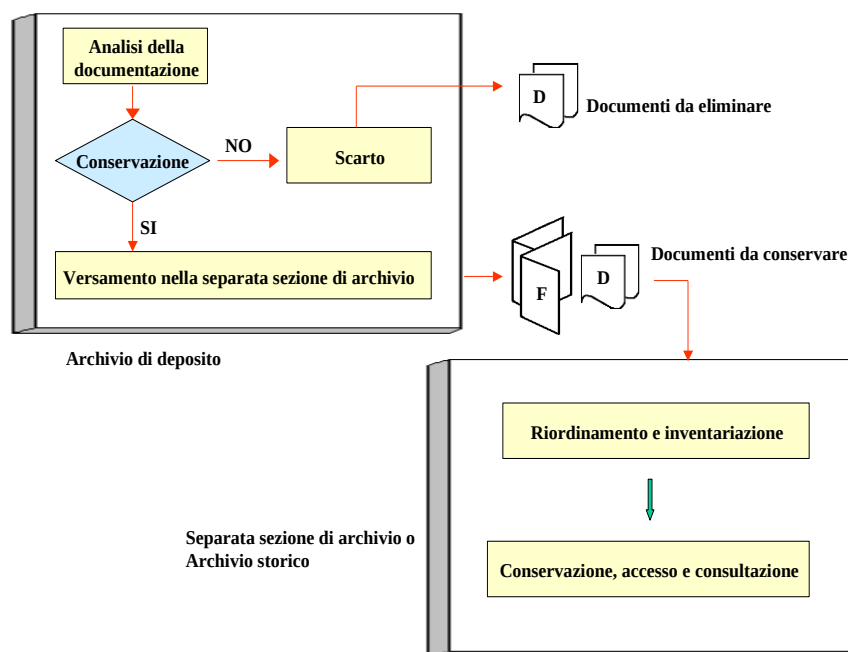


fig. 11 Selezione, conservazione, accesso e consultazione

L'operazione di scarto consiste nell'eliminare dall'archivio quegli atti, per i quali è trascorso il periodo obbligatorio di conservazione, che si giudicano inutili perché non servono più agli interessi dell'ente né a quelli degli utenti e si ritengono privi di valore storico. Il problema dello scarto è uno dei problemi archivistici più complessi. Tuttavia, questa operazione è importante sotto il profilo culturale-storico, perché la scelta dei documenti da conservare implica la valutazione della loro rilevanza storica; sotto il profilo pratico, perché consente di eliminare i documenti "inutili" e quindi di recuperare spazio nei locali di archivio; sotto il profilo giuridico-archivistico, perché consente la formazione di archivi storici liberamente accessibili e consultabili.

2. L'EVOLUZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI

2.1 Modello organizzativo di tipo centralizzato

Un modello organizzativo di tipo centralizzato prevede la presenza di un ufficio di protocollo generale al quale sono delegate tutte le attività inerenti la gestione e la conservazione dei documenti; le altre unità organizzative dell'ente si comportano come soggetti passivi: esse formano i loro carteggi, ma non partecipano alla costituzione della base documentale dell'ente. Lo schema che rappresenta un modello organizzativo di tipo centralizzato è riportato nella figura 12.

La corrispondenza in arrivo transita attraverso l'ufficio di protocollo generale che provvede allo svolgimento delle fasi di ricezione, classificazione, protocollazione,

fascicolazione e inoltro alle strutture di competenza. Anche la corrispondenza in uscita viene fatta confluire all'ufficio di protocollo generale per la registrazione, fascicolazione e spedizione. In molte realtà, inoltre, la posta interna, avente valenza giuridica o comunque rilevanza ai fini dell'azione amministrativa, segue lo stesso percorso di quella in arrivo e in partenza, ovvero transita attraverso l'ufficio di protocollo centralizzato per la registrazione. L'ufficio di protocollo generale si occupa anche della formazione e della gestione dell'archivio di deposito e dell'archivio storico. Nel suo ambito, quindi, sono eseguite anche le operazioni di archiviazione dei fascicoli relativi a pratiche concluse, scarto archivistico, riordinamento e inventariazione del materiale documentario di interesse storico.

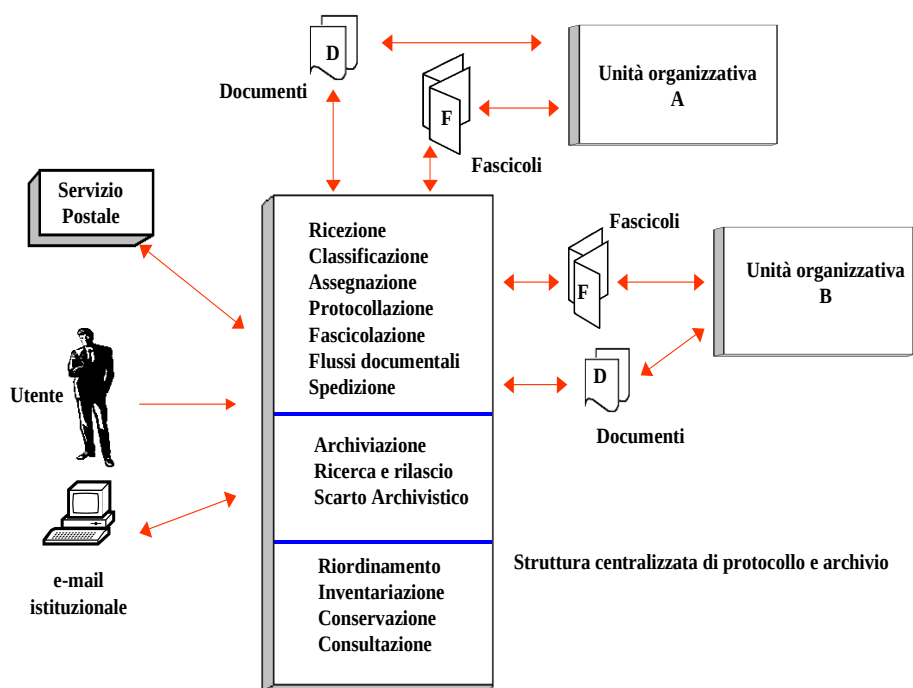


fig. 12

Modello organizzativo di tipo centralizzato

In linea di massima, un modello organizzativo di tipo centralizzato, seppur con diverse varianti, è oggi adottato dalle amministrazioni di piccole dimensioni, dove c'è una produzione documentaria limitata, e laddove non è sufficientemente sviluppato il sistema informativo dell'ente, o non si è riusciti a coinvolgere gli uffici in un progetto di gestione documentale. Negli altri casi, le amministrazioni si sono orientate verso un modello organizzativo di tipo distribuito.

2.2 Modello organizzativo di tipo distribuito

Lo sviluppo delle reti e dei sistemi informativi, unito all'esigenza di dare attuazione alle leggi sulla trasparenza e sulla semplificazione amministrativa, ha influenzato positivamente le modalità di esecuzione delle attività di gestione dei documenti. Da un modello organizzativo di tipo centralizzato si è passati, gradualmente, ad uno di tipo distribuito, dove tutte le unità organizzative dell'ente partecipano attivamente alla formazione dell'archivio, registrando, su un'unica base documentale, i dati di loro competenza. Lo schema che lo rappresenta è riportato nella figura 13.

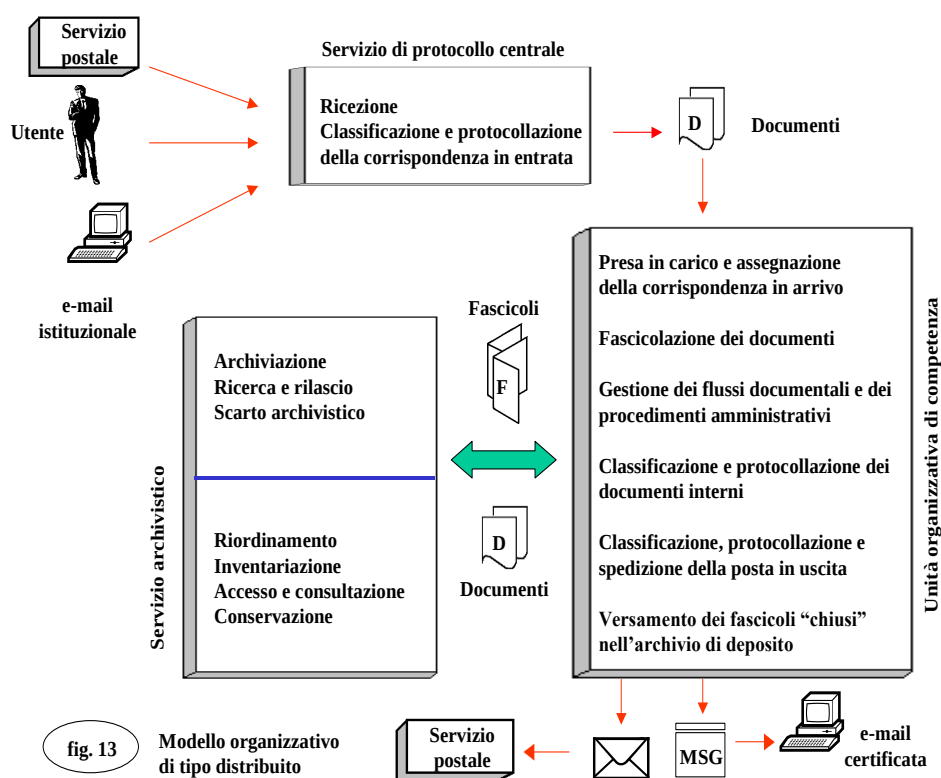


fig. 13

Modello organizzativo di tipo distribuito

In un modello archivistico di tipo distribuito l'ufficio di protocollo centrale esegue soltanto le fasi di ricezione, classificazione e protocollazione della corrispondenza in entrata ⁽²⁾, mentre la formazione dei fascicoli, la gestione dei flussi documentali e dei procedimenti amministrativi avvengono nell'ambito delle unità organizzative di competenza. La protocollazione della posta in partenza e dei documenti interni a valenza giuridica, o comunque rilevanti ai fini dell'azione amministrativa, è assicurata

² Le amministrazioni che hanno più sedi, o sportelli specializzati aperti al pubblico, possono abilitare più uffici alla protocollazione della corrispondenza in entrata, mantenendosi però al livello di decentramento minimo indispensabile.

dalle stesse strutture che producono gli atti, le quali si preoccupano di eseguire le necessarie operazioni di classificazione, fascicolazione e spedizione.

I vantaggi di questo modello rispetto a quello centralizzato sono evidenti. In primo luogo, vi è una forte riduzione dei flussi interni perché i documenti possono essere trattati laddove sono ricevuti o prodotti. In secondo luogo, la formazione dei fascicoli avviene in modo più accurato perché è eseguita dalle strutture che sviluppano le relative pratiche. In ultimo, i responsabili dei procedimenti amministrativi possono svolgere le loro attività in modo autonomo rispetto all'ufficio di protocollo generale pur contribuendo a formare una base informativa unitaria, utilizzabile anche per il controllo dello stato di avanzamento dell'azione amministrativa.

Nella prospettiva del documento informatico, la transizione da un modello organizzativo di tipo centralizzato a uno di tipo distribuito appare inevitabile.

E' importante sottolineare che il decentramento delle attività di gestione dei documenti deve avvenire in modo controllato e regolamentato per evitare la formazione di complessi documentari organizzati secondo logiche irrazionali e personalizzate. Gli operatori del protocollo, da un lato sono chiamati ad effettuare un numero minore di registrazioni giornaliere, perché le strutture che producono i documenti provvedono anche a registrarli nel sistema, dall'altro però devono svolgere una funzione di supervisione e coordinamento per supportare le unità organizzative in tutte le operazioni inerenti la gestione dei documenti. E' per questo motivo che la normativa vigente obbliga le pubbliche amministrazioni ad istituire un vero e proprio Servizio per la tenuta del protocollo e dell'archivio da far dirigere a un soggetto in possesso di idonei requisiti professionali. Il legislatore vede l'ufficio di protocollo come una struttura che, oltre a garantire la puntuale registrazione della corrispondenza, promuove e governa il processo di rinnovamento della gestione documentale, utilizzando al meglio le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.