

Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine

STEFANO ALLEGREZZA, PH.D.

Università degli Studi di Udine (Italia)

e-mail: stefano.allegrezza@uniud.it

Dematerializing Administrative Procedures and not Just Documents: The Project for Modification of the Document Flows of the University of Udine

ABSTRACT

The paper is conceptually divided into two parts. The first part examines the issues of simplification and dematerialisation of administrative procedures showing how the only dematerialization of the documentation does not produce concrete and tangible results, as confirmed by the example presented in section 2, so widespread in the public sector as it is paradoxical. Then the errors that typically occur when you start a project of simplification and dematerialization are illustrated and the regulatory framework in Italy with particular reference to the so called "farewell to paper" that was scheduled to begin on August 12, 2016 is analysed. In the second part of the paper a project for simplification and dematerialisation of proceedings for the drafting and signing of the Rector's decrees and executive measures by the University of Udine is presented which came to a successful conclusion using a document management system integrated in the management information system of documents.

Key words: archives, records management, digitization, administrative proceedings, workflow management system

Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine

SINTESI

L'articolo è concettualmente suddiviso in due parti. Nella prima vengono prese in esame le questioni della semplificazione e dematerializzazione dei procedimenti amministrativi mostrando come la sola dematerializzazione della documentazione non produca risultati concreti e tangibili, come confermato dall'esempio - tanto diffuso nelle pubbliche amministrazioni quanto paradossale - presentato nel paragrafo 2. Vengono poi illustrati gli errori che tipicamente si commettono quando si avvia un progetto di semplificazione e dematerializzazione; poi viene analizzato il quadro normativo in Italia con particolare riferimento al cosiddetto "addio alla carta" che era previsto a partire dal 12 agosto del 2016. Nella seconda parte dell'articolo viene presentato il caso dell'Università degli Studi di Udine che ha portato a termine con successo un'azione di semplificazione e dematerializzazione dei procedimenti per la redazione e sottoscrizione dei decreti rettorali e dei provvedimenti dirigenziali utilizzando un sistema di gestione dei documenti integrato nel sistema di gestione informatica dei documenti.

Parole chiave: archivi, archivi correnti, digitalizzazione, procedimenti amministrativi, sistema di gestione flussi documentali

Dematerializacija administrativnih postopkov in ne le dokumentov: projekt za preoblikovanje upravljanja z dokumenti na Univerzi v Vidmu

IZVLEČEK

Prispevek je konceptualno razdeljen na dva dela. V prvem so obravnavana vprašanja poenostavitve in dematerializacije administrativnih postopkov, ki kažejo, da samo dematerializacija dokumentacije ne prinaša konkretnih in oprijemljivih rezultatov, kar potrjuje primer, predstavljen v drugem delu. V nadaljevanju so ponazorjene napake, ki se navadno pojavijo na začetku projekta poenostavitve in dematerializacije, temu pa sledi analiza regulativnega okvirja v Italiji, s posebnim poudarkom na tako imenovanem »slovesu od papirja«, ki naj bi se začel 12. avgusta 2016. V drugem delu prispevka je predstavljen projekt poenostavitve in dematerializacije postopkov priprave

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

osnutkov in podpisovanja rektorskih odlokov in izvršnih ukrepov Univerze v Vidmu, ki je bil uspešno zaključen z uporabo sistema za upravljanje z dokumenti, ki je bil integriran v informacijski sistem za upravljanje z dokumenti.

Ključne besede: arhivsko gradivo, dokumentarno gradivo, digitalizacija, upravni postopki, sistem vodenja delovnih procesov

1 Introduzione

Da diversi anni uno dei termini più ricorrenti nel mondo delle pubbliche amministrazioni è quello di “digitalizzazione”, spesso utilizzato come sinonimo di “dematerializzazione”.

Già nel 2006 l'allora Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNI-PA)¹, a proposito di “dematerializzazione” scriveva che è «un termine dal forte valore evocativo per identificare la progressiva perdita di consistenza fisica da parte degli archivi delle amministrazioni, tradizionalmente costituiti da documentazione cartacea, all'atto della sostituzione con documenti informatici. Si può considerare una tendenza, indotta dall'uso degli strumenti di *Information and Communication Technology*, ad attribuire crescente importanza al trattamento automatico dell'informazione dei processi produttivi» (CNIPA, 2006b).

Oggi i due termini sono spesso utilizzati in maniera interscambiabile anche se, a ben vedere, la digitalizzazione è un'attività che non implica necessariamente una dematerializzazione; si pensi al caso di un documento analogico che viene “digitalizzato” mediante acquisizione tramite scanner: il documento “digitale” che si ottiene in questo modo non è “privo di consistenza fisica” ma, al contrario, ha una sua ben concreta fisicità dal momento che per poter sussistere deve essere necessariamente fissato su un ben preciso supporto di memorizzazione (Penzo Doria, 2006).

Al di là delle questioni terminologiche è importante osservare come la sola dematerializzazione dei documenti non produca quei benefici che tutti si attendono in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Anzi, spesso è vero il contrario: se si continua a ragionare sul documento digitale utilizzando gli stessi paradigmi ampiamente noti ed utilizzati per il documento analogico (cartaceo) si scopre che spesso i procedimenti anziché semplificarsi si complicano, diventano più farraginosi, richiedono più tempo. L'esempio seguente servirà a comprendere meglio questa affermazione.

2 Il paradosso del passaggio da digitale ad analogico (e ritorno)

In molte amministrazioni si è deciso di fare un passo verso la dematerializzazione sostituendo la modulistica cartacea con la modulistica digitale, il più delle volte messa a disposizione sul web. Normalmente il procedimento è il seguente: l'utente scarica dal sito web dell'amministrazione pubblica il modulo, lo stampa, lo compila a mano, lo sottoscrive con firma autografa, lo sottopone al processo di scansione ed infine lo invia tramite posta elettronica. In sostanza il modulo, che nasce nativo digitale, nel momento della stampa diventa analogico; rimane analogico per tutto il processo di compilazione e sottoscrizione e poi ritorna digitale nel momento in cui viene acquisito mediante scansione. Si tratta di un processo che, oltre ad essere irrazionale, non ha costituito alcuna semplificazione; anzi, a bene vedere, rappresenta semmai una complicazione rispetto al processo originale basato sul documento cartaceo. Forse l'unica semplificazione consiste nel fatto che l'utente non deve più recarsi fisicamente presso lo sportello per presentare il documento ma può inviarlo, sotto opportune condizioni, via posta elettronica (ordinaria o certificata a seconda dei casi).

1. Il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), che derivava dall'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), si è oggi trasformato in Agenzia per l'Italia Digitale (AgID).

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90



Figura 1. Il paradosso della digitalizzazione

Come si può vedere da questo esempio, siamo di fronte ad un vero e proprio paradosso: la mancata disponibilità di strumenti necessari per gestire il documento digitale (come la firma elettronica, necessaria per la sottoscrizione informatica) obbliga il cittadino a trasformare un documento che nasce digitale in un documento analogico, compilabile e sottoscrivibile con firma autografa, salvo poi farlo ridiventare digitale attraverso il procedimento di scansione per poterlo inviare alla pubblica amministrazione ricevente. A volte il paradosso non si ferma qui, perché potrebbe capitare che la pubblica amministrazione che riceve il documento decida di stamparlo su carta facendolo così ritornare nuovamente analogico.

3 La reingegnerizzazione dei procedimenti

Casi come quello illustrato nel paragrafo precedente sono tutt'altro che rari e comportano certamente delle diseconomie sia in termini di tempi che di costi. Questo avviene perché solitamente quando si vogliono implementare delle azioni di dematerializzazione si commettono due categorie di errori:

1. si vuole trasporre su base digitale lo stesso procedimento che avviene su base cartacea, semplicemente sostituendo al documento cartaceo il documento digitale, non rendendosi conto che quest'ultimo ha specificità e caratteristiche tali che richiedono un approccio completamente diverso. I procedimenti attuali «sono stati disegnati quando la produzione documentaria era esclusivamente su supporto cartaceo» e «l'impiego di strumenti innovativi, come la firma digitale e la posta elettronica certificata, nell'ambito di procedure che per il resto rimangono inalterate, non produce efficienza ma al contrario può determinare la dilatazione dei tempi di lavoro e l'aumento del disordine nella gestione documentale» (Pigliapoco, 2016);
2. nell'operazione di trasposizione *tout court* da cartaceo ad analogico si perde l'occasione per un'azione di semplificazione che consenta di rivedere l'intero procedimento e valutare se sia possibile snellirlo, eliminando attività inutili o non necessarie ai fini della validità del procedimento dal punto di vista giuridico ed amministrativo.

Affinché si ottengano vantaggi reali ed effettivi dall'introduzione della tecnologia dell'informazione e della comunicazione è necessario «riprogettare i processi e i procedimenti amministrativi, valutando sotto il profilo tecnico, giuridico, archivistico e del rapporto costi/benefici, la fattibilità e l'opportunità della sostituzione dei documenti cartacei con documenti informatici» (Pigliapoco, 2016). La chiave di svolta è, quindi, costituita dalla «riprogettazione, appunto la "reingegnerizzazione" dei processi e delle attività [che] viene interpretata come il punto chiave per il miglioramento dell'organizzazione, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi» (Lazzi, 2003).

L'importanza della reingegnerizzazione (o, con terminologia inglese, il "reengineering") era stata colta già nel 1998 dall'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) – oggi denominata Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) – quando, studiando le esperienze negli enti pubblici di altri Paesi, aveva proposto per la pubblica amministrazione italiana una metodologia articolata in tre fasi: a) definizione e campo di applicazione; b) diagnosi delle criticità e delle priorità; c) riprogettazione dei procedimenti amministrativi (AIPA, 1998). Successivamente, nel 2004, l'allora Ministro per l'innovazione e le tecnologie Lucio Stanca, con decreto ministeriale del 10 novembre 2004, aveva istituito il "Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale". Si trattava di un organismo composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di nove Ministeri e del

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), con il compito favorire e razionalizzare i processi di trasformazione e modernizzazione della burocrazia italiana. Il Gruppo di Lavoro aveva compiti propositivi nei confronti dei ministeri competenti; ad esso erano attribuiti i seguenti obiettivi:

- a. individuare criteri e modalità tecniche per la conservazione sostitutiva permanente delle diverse tipologie di documenti amministrativi allo scopo di autorizzare la conseguente distruzione degli originali cartacei;
- b. definire regole per la trasmissione e l'esibizione delle suddette tipologie di documenti che ne garantiscano l'integrità, la conformità e la provenienza;
- c. proporre iniziative per razionalizzare, modificare o integrare la normativa vigente allo scopo di consentire la più ampia dematerializzazione della documentazione, fatti salvi i superiori interessi dello Stato.

I risultati del lavoro svolto sono poi confluiti nel "Libro bianco del Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale" (CNIPA, 2006). La documentazione analizzata dal Gruppo di Lavoro era stata poi raccolta integralmente e pubblicata nel corpuso Quaderno n. 24 (CNIPA, 2006b) che costituisce ancora oggi, a distanza di oltre un decennio e pur nel mutato contesto normativo, un riferimento per chiunque voglia intraprendere un percorso di semplificazione e dematerializzazione.

4 Il quadro normativo

Le disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo informatico e di azioni di semplificazione e dematerializzazione hanno un principio nella Legge n. 241 del 1990² la quale all'art. 3-bis (Uso della telematica) prevedeva che «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

Attualmente le disposizioni sono fondamentalmente contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale³, recentemente modificato con il decreto legislativo n. 179 del 2016⁴.

Diversi sono gli articoli di interesse: l'art. 12 (Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa) al comma 2 stabilisce che «le pubbliche amministrazioni utilizzano, nei rapporti interni, in quelli con altre amministrazioni e con i privati, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 71».

L'art. 15 (Digitalizzazione e riorganizzazione) prevede, al comma 1, che «la riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni volta al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 12, comma 1, avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione». Al comma 2 si stabilisce che «le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle regole tecniche di cui all'articolo 71».

L'art. 40 (Formazione di documenti informatici) stabilisce, al comma 1, che «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 regole tecniche di cui all'articolo 71».

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

3. Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante "Codice dell'amministrazione digitale".

4. Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, recante "Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

L'art. 41 (Procedimento e fascicolo informatico) al comma 1 stabilisce che «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 e cooperazione applicativa, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 12, comma 2» L'articolo, parzialmente modificato dal Decreto legislativo n. 179 del 2016, sancisce uno degli obblighi più importanti (e impegnativi) a cui le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a dare riscontro.

L'art. 42 (Dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni) al comma 1 stabilisce che «le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71».

Nel 2014, allo scopo di favorire e razionalizzare gli interventi di semplificazione e dematerializzazione, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), con il contributo delle amministrazioni centrali, territoriali e locali, ha definito il «modello di riferimento, l'architettura funzionale e i requisiti funzionali, non funzionali e di progetto del nuovo Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi della pubblica amministrazione e della rete dei poli conservativi (SGPA)» (*AgID, 2014b, AgID 2014c*). Grazie ad esso, le pubbliche amministrazioni possono adottare un unico modello di riferimento per i loro investimenti sulla dematerializzazione dei procedimenti, «così da contribuire alla realizzazione di un sistema cooperativo che renda interoperabili i flussi documentali tra tutte le amministrazioni e riconduca ad unitarietà la gestione dei dati, degli eventi e dei documenti informatici non strutturati» (*AgID, 2014a*). La digitalizzazione dei procedimenti amministrativi consente nuove modalità di comunicazione tra Pubblica Amministrazione e cittadini/imprese non solo attraverso l'erogazione di servizi bensì anche con la realizzazione di un unico punto di accesso.

5 L'addio alla carta

Come è noto, la normativa previgente alle modifiche apportate al Codice dell'Amministrazione Digitale dal Decreto legislativo n. 179 del 2016, stabiliva che, a partire dal 12 agosto 2016, le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto formare gli *originali* dei propri documenti in formato digitale, abbandonando sostanzialmente la carta e gestendo i procedimenti amministrativi di propria competenza solo attraverso gli strumenti informatici.

L'obbligo di produrre e gestire documenti esclusivamente digitali derivava dall'art. 40, comma 1 del Codice dell'Amministrazione Digitale⁵ e dall'art. 9, comma 2, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014⁶. Infatti, tale comma 2 stabilisce che le pubbliche amministrazioni formano gli *originali* dei propri documenti attraverso gli strumenti informatici riportati nel manuale di gestione. Tale Decreto era stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 gennaio 2015 ed era entrato in vigore l'11 febbraio 2015. Da allora, sulla base dell'art. 17, comma 2 dello stesso Decreto⁷, le amministrazioni avevano ben 18 mesi di tempo dall'entrata in vigore per adeguare i propri sistemi: 18 mesi che scadevano, appunto, l'11 agosto 2016.

Questa scadenza aveva dato un enorme impulso per accelerare la digitalizzazione dei procedimenti. Tuttavia, nella seduta n. 125 del 10 agosto 2016 (esattamente il giorno prima della scadenza dell'11 agosto 2016), il Consiglio dei Ministri presieduto dall'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi, aveva

5. Si veda il paragrafo 4.

6. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014 contenente le "Regole tecniche attuative del Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005) in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici". L'art. 9 (Formazione del documento amministrativo informatico) al comma 2 stabilisce che «le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 40, comma 1, del Codice, *formano gli originali dei propri documenti attraverso gli strumenti informatici riportati nel manuale di gestione* ovvero acquisendo le istanze, le dichiarazioni e le comunicazioni di cui agli articoli 5-bis, 40-bis e 65 del Codice».

7. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014, art. 17 (Disposizioni finali), comma 2: «Le pubbliche amministrazioni adeguano i propri sistemi di gestione informatica dei documenti entro e non oltre diciotto mesi dall'entrata in vigore del presente decreto. Fino al completamento di tale processo possono essere applicate le previgenti regole tecniche. Decorso tale termine si applicano le presenti regole tecniche».

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

sospeso l'efficacia del Decreto e della relativa scadenza del 12 agosto 2016, motivando tale decisione con le difficoltà incontrate da diverse pubbliche amministrazioni a rispettare la scadenza e consegnando di fatto alle stesse un periodo di tempo *extra* per la realizzazione del passaggio dalla carta al digitale. L'obbligo era stato sospeso perché molte amministrazioni non erano pronte; tuttavia rimaneva comunque la facoltà, per le amministrazioni che lo volessero, di passare, in maniera più o meno graduale, dalla carta al digitale. L'università degli Studi di Udine è stata una di queste.

6 La reingegnerizzazione dei procedimenti nell'Università degli Studi di Udine

Fin dal 2013, con la nomina dello scrivente come un delegato del Rettore per gli archivi digitali, l'Università degli studi di Udine ha inteso avviare un processo di progressiva semplificazione e dematerializzazione dei procedimenti amministrativi. Per raggiungere questo obiettivo era necessario un gruppo di lavoro che coinvolgesse le diverse professionalità necessarie (archivistiche, informatiche, giuridiche, economiche, organizzative, etc.) e le mettesse insieme per affrontare un progetto così complesso e trasversale. Il "Gruppo di lavoro sulla semplificazione e dematerializzazione" si è costituito formalmente con il Provvedimento dirigenziale n. 6 del 15 gennaio 2015. Coordinato dallo scrivente, prevedeva la partecipazione di tutte le figure direttamente implicate nel processo di trasformazione: il delegato del Rettore per l'informatica e le reti, il responsabile dell'Area Organizzazione e personale, il responsabile dell'Area Amministrazione e bilancio, il responsabile dell'Area Affari legali e istituzionali; il responsabile dell'Area Servizi informatici e multimediali e il responsabile dell'Ufficio gestione documentale. Al gruppo di lavoro sono stati assegnati i seguenti compiti:

- a. proporre iniziative per razionalizzare, semplificare e dematerializzare i documenti ed i procedimenti amministrativi;
- b. proporre iniziative per favorire l'utilizzo del documento informatico e degli strumenti previsti dal Codice dell'Amministrazione Digitale (firme elettroniche, modulistica digitale, posta elettronica certificata e tecnologie collegate) al fine di dematerializzare i documenti ed i processi;
- c. formulare proposte operative per effettuare un censimento delle procedure da reingegnerizzare ed individuare quelle strategiche per le quali è conveniente procedere alla reingegnerizzazione;
- d. avviare la fase di redazione del Manuale di gestione del protocollo informatico, dei flussi documentali e dell'archivio e dell'eventuale ulteriore documentazione idonea a supportare il cambiamento, compresa la redazione di policy e linee guida che consentano di definire in maniera chiara ruoli, responsabilità e modalità operative per gestire i nuovi procedimenti digitali;
- e. proporre la costituzione di un Archivio digitale multimediale di Ateneo, conforme allo standard OAIS (ISO 14721) e avviare il processo per il conseguimento della sua certificazione come *trusted digital repository* sulla base di uno degli standard oggi esistenti;
- f. avviare la fase di redazione del Manuale di conservazione dell'archivio digitale;
- g. proporre l'avvio di iniziative di formazione rivolte al personale coinvolto nel cambiamento.

La prima riunione, a carattere organizzativo, si è tenuta il 10 luglio 2014 ed ha dato concretamente avvio alle attività. Tra la seconda metà del 2014 e l'inizio del 2015 il gruppo di lavoro ha operato attivamente sul progetto di implementazione di un sistema di gestione dei flussi documentali completamente digitale. Nelle intenzioni del gruppo di lavoro, tale sistema avrebbe dovuto consentire, a regime, la gestione del tutto dematerializzata (ovvero senza produzione di carta) dei flussi documentali interni, come previsto dall'art. 40 del Codice dell'Amministrazione Digitale) e dall'art. 9 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014.

Dopo una prima fase in cui sono stati censiti i procedimenti in essere presso l'Amministrazione centrale, si è deciso di individuare le priorità, ovvero i procedimenti da sottoporre per primi ai processi di semplificazione e dematerializzazione. Sulla base di queste considerazioni, si è deciso di partire con la revisione del procedimento per la redazione e la sottoscrizione dei decreti rettorali. Preliminarmente è stata condotta una analisi del procedimento ancora in uso, il cui flusso documentale può schematicamente ricondursi ai seguenti passaggi:

1. l'Unità organizzativa responsabile (UOR) redige il testo del decreto rettorale: il decreto viene predisposto da un operatore e poi inoltrato su carta al Responsabile di Sezione;
2. il Responsabile di Sezione visiona il decreto e può decidere di richiedere delle modifiche o di approvarlo; nel primo caso il decreto ritorna alla UOR per le opportune modifiche; nel secondo caso il decreto viene inoltrato al Responsabile di Area;

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

3. il Responsabile di Area visiona il decreto e può decidere di richiedere delle modifiche o di approvarlo; nel primo caso il decreto ritorna alla UOR per le opportune modifiche; nel secondo caso il decreto viene inoltrato alla Segreteria del Direttore Generale;
4. la Segreteria del Direttore Generale visiona il decreto e lo inoltra al Direttore Generale;
5. il Direttore Generale prende in esame il decreto e decide se richiedere delle modifiche o approvarlo; nel primo caso il decreto ritorna all'UOR per le opportune modifiche; nel secondo caso viene restituito all'UOR affinché provveda a stamparlo in duplice originale (di cui uno con il visto di legittimità del Direttore Generale);
6. l'UOR stampa i due originali e li inoltra alla segreteria del Direttore Generale per la firma;
7. il Direttore Generale firma i due originali del decreto e li restituisce alla UOR;
8. la UOR inoltra i due originali del decreto alla Segreteria del Rettore;
9. la Segreteria del Rettore visiona i due originali del decreto e li sottopone per la firma al Rettore;
10. il Rettore firma i due originali del decreto rettorale e li restituisce alla UOR;
11. la UOR inoltra i due originali all'Ufficio protocollo;
12. l'Ufficio protocollo provvede alla registrazione nel registro di protocollo e nel repertorio dei decreti;
13. l'Ufficio protocollo provvede a conservare "agli atti" un originale del decreto secondo il numero progressivo della registrazione nel repertorio dei decreti e restituisce l'altro originale alla UOR;
14. la UOR inserisce l'altro originale del decreto rettorale nel fascicolo corrispondente (del procedimento o della persona) all'interno del proprio archivio.

La Figura 2 rappresenta graficamente il flusso documentale appena illustrato.

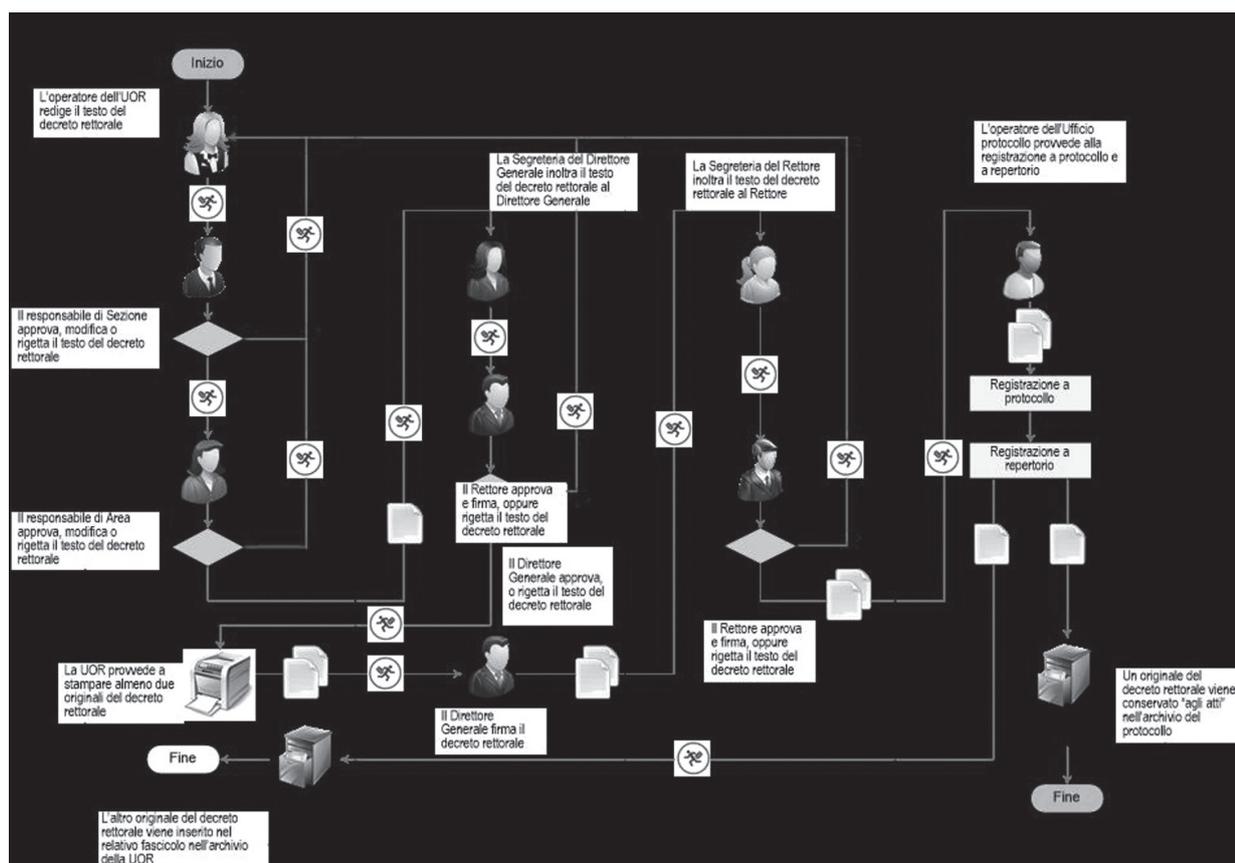


Figura 2. Rappresentazione schematica del flusso documentale dei decreti rettorali (basato su documenti cartacei)

Come si può ben comprendere si tratta di una schematizzazione di massima suscettibile di numerose varianti a seconda dei casi particolari che possono presentarsi nella realtà concreta. Tuttavia appare

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

subito evidente la sua eccessiva “macchinosità”: si tratta di procedimento complesso, che richiede numerosi interventi umani per gli spostamenti dei documenti cartacei da un ufficio all'altro (si veda nella figura il cerchietto con il simbolo del “fattorino”: a seconda dei casi che possono presentarsi, si arrivano a contare più di una decina di movimentazioni manuali del decreto rettorale). Sicuramente si tratta di un procedimento non efficiente e che richiede un notevole impiego di risorse umane.

Per cercare di semplificare tale procedimento si era deciso, in prima battuta, di passare dal decreto rettorale cartaceo al decreto rettorale informatico ed utilizzare il sistema di posta elettronica per il trasferimento del decreto rettorale da un ufficio all'altro. In sostanza questo avrebbe consentito di “sostituire” la movimentazione “fisica” del decreto rettorale cartaceo da un ufficio all'altro – assicurata dal “fattorino” – con una movimentazione “virtuale” realizzata mediante il sistema di posta elettronica. Tuttavia, ci si rese subito immediatamente conto che in questo modo non si sarebbe conseguita necessariamente una semplificazione del procedimento: l'utilizzo della posta elettronica per la trasmissione dei messaggi avrebbe costituito forse una complicazione, un “appesantimento”, oltre a creare probabilmente un intasamento delle caselle di posta elettronica dei vari interlocutori. Di fatto avrebbe soltanto sostituito la movimentazione “fisica” dei decreti con una trasmissione “virtuale”, ma sarebbero rimasti irrisolti tutti gli altri problemi, a partire dalla necessità di semplificare il flusso documentale fino allo strumento da utilizzare per la sottoscrizione dei decreti.

Affinché si giungesse ad una effettiva dematerializzazione, dietro suggerimento del Direttore Generale, il gruppo di lavoro ha deciso di investire su una soluzione più efficiente consistente nell'utilizzo di un sistema di gestione dei flussi documentali (*workflow management system*, WMS), grazie al quale gestire tutto il ciclo di vita del documento in maniera dematerializzata, dalla produzione del documento direttamente in formato digitale, alla sottoscrizione mediante una delle tipologie di firma elettronica, alla trasmissione – sempre in formato digitale – da un ufficio all'altro.

A tal fine, dopo una fase di studio delle varie soluzioni disponibili sul mercato ed una serie di consultazioni con diversi fornitori, a metà 2015 si è deciso di affidare l'implementazione della soluzione di *workflow management system* al CINECA dal momento che quest'ultimo è il partner tecnologico che ha già fornito le altre applicazioni informatiche in uso presso l'Ateneo e con le quale il sistema di gestione dei flussi documentali dovrà necessariamente interagire. Agli inizi di settembre 2015 il gruppo di lavoro ha fornito al CINECA le specifiche della soluzione richiesta; ne è seguita una fase di implementazione caratterizzata da una continua e costante collaborazione tra l'Ufficio Gestione documentale, l'Area Servizi Informatici e Multimediali e le altre Aree di volta in volta coinvolte e il CINECA.

7 Il sistema di gestione dei flussi documentali

Ciò ha portato, alla fine del mese di novembre 2015, al disegno del primo flussi documentale completamente dematerializzato, quello dei decreti rettorali (si veda la Figura 3), al quale ha fatto seguito in breve tempo quello dei provvedimenti del Direttore Generale, entrambi pienamente integrati con *Titulus*, il sistema di gestione informatica dei documenti del CINECA utilizzato dall'Università di Udine. Successivamente è seguita una fase di sperimentazione in ambiente di test che ha coinvolto inizialmente l'Area affari legali e istituzionali nel periodo gennaio-aprile 2016. Tale sperimentazione ha dato subito un esito positivo e il 16 febbraio 2016 è stato firmato dal Rettore il primo decreto rettorale completamente dematerializzato.

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

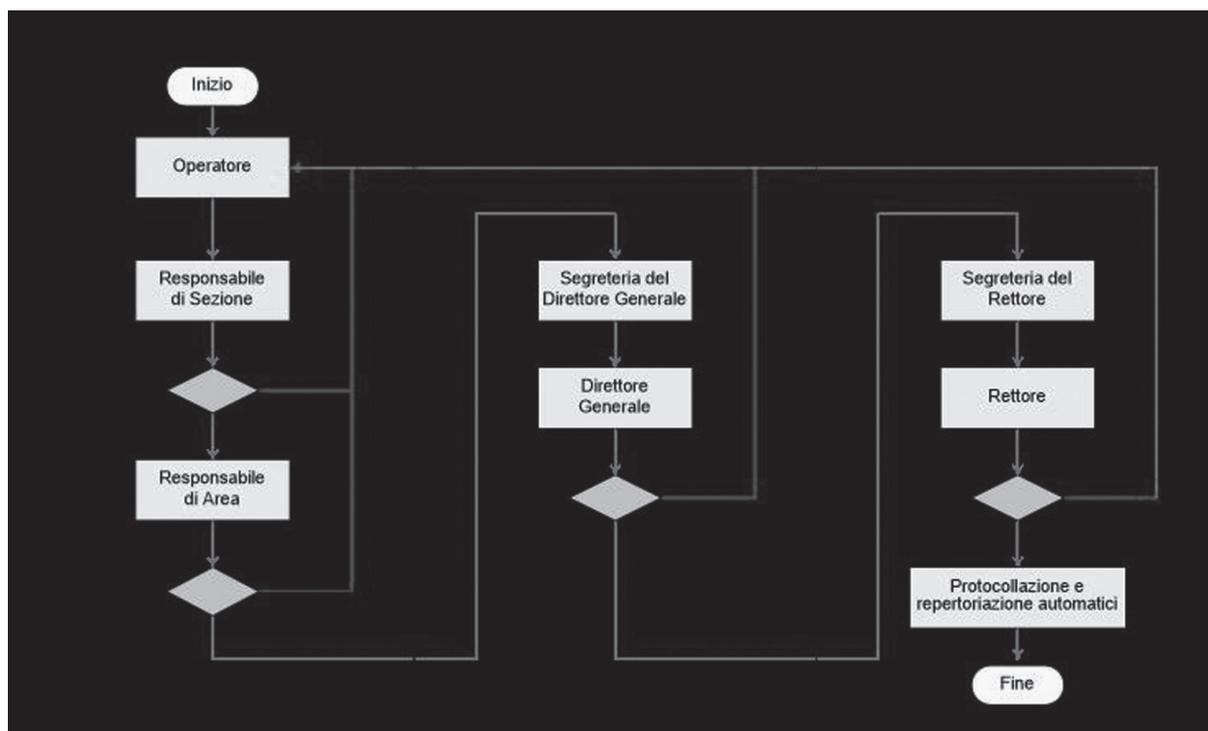


Figura 3. Il flusso documentale dematerializzato riprogettato all'interno di *Titulus*

Il *workflow* consente la gestione completamente dematerializzata del procedimento di formazione e sottoscrizione dei decreti rettorali e dei provvedimenti dirigenziali. In altre parole, il documento nasce digitale e rimane digitale per tutto il suo ciclo di vita, “spostandosi” da un computer all’altro per via telematica e senza mai richiedere alcuna stampa. Gli utenti che di volta in volta devono “interagire” sul documento (ad esempio, per approvarlo, modificarlo, apporre una firma) ricevono un avviso via posta elettronica ed un *link* che li indirizza sul sistema di gestione informatica dei documenti dove trovano il documento (in questo caso il decreto rettorale) con l’elenco delle azioni che possono compiere su di esso. L’implementazione del *workflow* ha costituito anche l’occasione per ridisegnare l’intero procedimento allo scopo di individuare semplificazioni o procedure più snelle.

A seguito di questa prima positiva fase, la sperimentazione è stata allargata aggiungendo al *workflow* dei decreti rettorali e a quello dei provvedimenti del Direttore Generale quello dei provvedimenti dirigenziali e coinvolgendo altre aree dell’Amministrazione centrale: prima l’Area Servizi per la ricerca nel periodo aprile-maggio 2016 e poi l’Area Organizzazione e personale nel mese di giugno 2016; infine l’Area Servizi per la didattica nel mese di settembre 2016. Il coinvolgimento delle restanti Aree è avvenuto entro la fine dell’anno 2016.

La soluzione adottata presenta tutta una serie di vantaggi che sono così sintetizzabili:

- innanzitutto, com’è ovvio, si riduce l’utilizzo della carta con i conseguenti risparmi non solo in termini diretti (costo della carta) ma anche e soprattutto in termini indiretti (costi dell’archiviazione fisica della documentazione cartacea);
- si riducono i tempi dell’azione amministrativa, dato che non servono più i “fattorini” per portare i documenti da un ufficio all’altro ma i documenti si spostano immediatamente e “da soli” per via telematica al termine di ogni *step* del procedimento: i tempi di trasmissione -ricezione della documentazione vengono così azzerati e si evitano i “tempi morti” dovuti al passaggio della documentazione da un ufficio all’altro;
- viene eliminata la produzione, spesso incontrollata, di duplicati dello stesso documento in versioni difficilmente distinguibili l’una dall’altra, tipica delle soluzioni basate sulla trasmissione dei documenti mediante la posta elettronica (mentre con un *workflow management system* si lavora sempre sullo stesso documento).

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

- d. si consegue una migliore allocazione delle risorse umane, dal momento che le attività di registrazione a protocollo ed a repertorio vengono eseguite in automatico dal sistema, a tutto vantaggio degli operatori del protocollo che possono dedicarsi ad altre attività;
- e. si riducono i tempi di "conclusione" dei procedimenti e, di conseguenza, si abbreviano i tempi di "fruizione" dei provvedimenti finali (decreti rettorali, provvedimenti del Direttore Generale, etc.) da parte di tutti gli utenti interessati;
- f. viene resa più "flessibile" la sottoscrizione dei documenti da parte del Rettore, del Direttore Generale e dei dirigenti, dato che essa può avvenire anche in remoto (utilizzando il modulo "Conferma" disponibile all'interno della *suite* offerta da CINECA), senza la necessità fisica di trovarsi "in sede" e consentendo così di gestire al meglio situazioni di "urgenza";
- g. viene conseguito un elevato grado di automazione, nel rispetto dei requisiti archivistici e giuridici: alla fine del procedimento si ottiene un documento in formato PDF/A sottoscritto con firma elettronica - che costituisce a tutti gli effetti l'unico documento nativo digitale che viene prodotto - e che dopo le operazioni di registrazione può essere automaticamente pubblicato all'albo pretorio, versato nell'archivio digitale e mandato in conservazione (utilizzando il modulo "Conserva" disponibile all'interno della *suite* offerta da CINECA).

Questa soluzione consente di evitare del tutto la produzione di documenti cartacei ed è certamente la più efficiente.

8 Conclusioni

Agli inizi del 2017 risultano completamente dematerializzati i decreti rettorali, i provvedimenti del Direttore Generale ed i provvedimenti dirigenziali, riducendo drasticamente l'utilizzo di documentazione cartacea. Per il futuro l'Università di Udine intende intensificare ulteriormente il processo di semplificazione e dematerializzazione per arrivare ad una amministrazione completamente digitale di tutti i procedimenti; pertanto l'Ateneo dovrà proseguire nell'attività di reingegnerizzazione dei flussi documentali e di riduzione progressiva dell'utilizzo del supporto cartaceo fino a giungere alla sua completa abolizione gestendo, nel contempo, la delicata fase di passaggio nella quale i documenti cartacei e quelli digitali coesisteranno. Indubbiamente sarà necessario avviare anche un adeguato piano di formazione sulla gestione digitale dei documenti, favorendo una più approfondita conoscenza degli strumenti - come il documento informatico e le firme elettroniche - che consentono di poter sostituire i procedimenti che si basano sull'utilizzo della carta con procedimenti interamente digitali.

Posso dire con orgoglio che l'Ateneo di Udine, grazie alla ferma volontà del Rettore e del Direttore Generale che hanno fortemente voluto questi obiettivi, si sta dirigendo molto velocemente sulla strada di una completa dematerializzazione, senza per questo perdere di vista l'importanza della conservazione della documentazione, che ancorché digitale, viene prodotta e che andrà a costituire nel tempo la "memoria" dell'ente. Questo è il vero nodo cruciale da tenere bene a mente: non dobbiamo dimenticare che dobbiamo essere in grado di conservare (e "recuperare" a distanza di anni) quanto di digitale stiamo producendo oggi, esattamente come oggi siamo in grado di "recuperare" i documenti cartacei che testimoniano la nascita dell'Ateneo - avvenuta quasi quaranta anni fa - perchè conservati nell'Archivio generale di Ateneo.

Riferimenti

AgID - Agenzia per l'Italia Digitale (2014a), *Gestione procedimenti amministrativi*.

<http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/gestione-procedimenti-amministrativi>

AgID - Agenzia per l'Italia Digitale (2014b), *Requisiti (funzionali, non funzionali e di progetto) del "Sistema di gestione dei procedimenti amministrativi"* (SGPA).

http://media.regesta.com/dm_0/ANAI/anaiCMS//ANAI/000/0422/ANAI.000.0422.0032.pdf

AgID - Agenzia per l'Italia Digitale (2014c), *Requisiti funzionali, non funzionali e di progetto del Sistema di gestione dei procedimenti amministrativi, Scheda descrittiva della pratica tecnologica ed organizzativa cedute in riuso*.

http://www.agid.gov.it/sites/default/files/catalogo_pac/scheda_descrittiva_di_pto_agid_requisiti_sgpa_v1.0.pdf

AIPA - Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (1998). *La reingegnerizzazione dei processi nella pubblica amministrazione*. Guida operativa, Roma.

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

CNIPA - Centro nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (2006a). *La dematerializzazione della documentazione amministrativa. Libro bianco del Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale.*

http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/libro_bianco_dematerializzazione.pdf

CNIPA - Centro nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (2006b). *Quaderno n. 24, La dematerializzazione della documentazione amministrativa.*

www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/dematerializzazione_della_documentazione_amministrativa.pdf

Lazzi, G. (2003), La reingegnerizzazione dei processi, in Carlo Batini, Barbara Pernici, Gaetano Santucci (a cura di) *Sistemi informativi. Vol I: Organizzazione e reingegnerizzazione*, Franco Angeli, Milano, 2^a edizione, 2003. Versione on-line disponibile all'indirizzo: <http://si.deis.unical.it/~cuzzocrea/sisinfo/book/14.pdf>

Penzo Doria, G. (2006). La conservazione del documento digitale, pubblicato sulla rivista on-line *InterLex* il 3 aprile 2006.

<http://www.interlex.it/docdigit/gpenzo2.htm>

Pigliapoco, S. (2016). *Progetto Archivio digitale*, Civita Editoriale, Lucca.

SUMMARY

For several years one of the most common terms in the Government world is “digitization”, often used as a synonym for “dematerialization”. Beyond the questions of terminology it is important to note that the digitization of the documents does not produce by itself the benefits that everyone expects in terms of effectiveness and efficiency of administrative action. Indeed, often the opposite is true: if you continue to think about the digital document using the same paradigms widely known and used for paper documents it turns out that often the procedures rather than simplified become more complicated, more cumbersome and require more time. The following example will serve to better understand this statement. In many public administrations dematerialisation is carried out with solutions so, paradoxical as ineffective, forcing citizens to transform a document that is digital born to an analogue document, that can be filled out and subscribed with handwritten signature, only to make it digital again through the scanning process in order to send it to the recipient public administration. Sometimes the paradox does not ends there, because it could happen that the public administration that receives the document decides to print it on paper making it return to analogue again. Usually when you want to implement the dematerialization actions there are two common types of errors:

- a. you want to transpose on a digital basis the same procedure that takes place on paper base, simply by replacing the paper document with the digital document, not realizing that the digital document has specificities and characteristics such that they require a different approach.
- b. in the operation of analogue to digital transposition you will lose the opportunity for an action of simplification that allows to review the entire process and evaluate whether it is possible to make it straightforward, eliminating useless activities or not necessary for the validity of proceeding from a legal and administrative point of view.

To ensure that you get real and effective benefits from the introduction of information and communication technologies is necessary to reengineer processes and administrative procedures, evaluating them from the technical, legal, archival, economic point of view. The legal provisions relating to administrative procedure and IT simplification and dematerialization actions have a principle in the Italian Law n. 241 of 1990 which provided that “in order to achieve greater efficiency in their operations, encourage government use of telematics, internally, between the various administrations and between them and citizens”. Currently the provisions are basically contained in Legislative Decree March 7, 2005, n. 82 - the so called “Digital Administration Code” - recently amended by Legislative Decree n. 179 of 2016. As is known, the legislation previous to changes to Digital Administration Code by Legislative Decree n. 179 of 2016, established that, as of August 12, 2016, authorities would have to train their original format documents digital, essentially abandoning the paper and managing the administrative procedures within its competence only through the IT tools. This deadline had given an enormous boost to accelerate the digitization of processes. However, in the session n. 125 of 10 August 2016 (just the day before the deadline of August 11, 2016), the Council of Ministers had suspended the effectiveness of the Prime Ministerial Decree of March 11, 2014 and the relevant deadline of August 12, 2016, justifying the decision on the difficulties encountered by different government departments to meet the deadline and delivering in fact to a general government extra time to implement the transition to paper. Since 2013, with the appointment of a delegate of the Rector for digital archives, the University of Udine intended to start a gradual simplification and dematerialization process of administrative procedures. To achieve this goal it was necessary to create a working group which would involve the different necessary skills (archival, information technology, legal, organizational, financial, etc.) to address such a

Stefano ALLEGREZZA: Dematerializzare i procedimenti amministrativi e non solo i documenti: il progetto di reingegnerizzazione dei flussi documentali dell'Università degli Studi di Udine, 79-90

complex and cross-cutting project. The Working Group on the simplification and dematerialisation was formally constituted on January 15, 2015. In order to reach a complete dematerialization the working group has decided to invest in a more efficient solution consisting in the use of a workflow management system to manage the entire document life cycle, from the production in a digital form, the subscription using one of the electronic signature types, up to the transmission - always in digital format - from office to office. At the beginning of 2017 the Rector's decrees, the provisions of the General Manager and the management measures are completely dematerialized, drastically reducing the use of paper documents, and setting the stage for a fully digital management of all processes. For the future, the University of Udine intends to further intensify the simplification and dematerialisation process to reach an administration without paper production.

Typology: 1.04 Professional Article

Submitting date: 09.04.2017

Acceptance date: 05.05.2017