

Segretario Generale dott Fabrizio Proietti
Dirigenti tutti

e.p.c. Sindaco Ing. Stefania Proietti
Assessore Dott. Simone Pettirossi
SEDE

Oggetto:	Progetto di dematerializzazione dei procedimenti amministrativi- Relazione
----------	---

Il presente progetto tende a rivedere e dettagliare, di concerto con l'Amministrazione comunale e la dirigenza tutta, il "*Piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni*" approvato con Delibera di Giunta n. 16 del 12 Febbraio 2015 al fine di rendere operativa la completa dematerializzazione del cartaceo e l'avvio sperimentale di alcuni pagamenti online.

PREMESSA

QUADRO NORMATIVO

ADEGUAMENTO DEL DOCUMENTO INFORMATICO

FIRME DIGITALI

IL FASCICOLO ELETTRONICO

IL FLUSSO DOCUMENTALE - Sportello Unico Edilizia e Attività Produttive

NOMINA DEI RESPONSABILI

DEMATERIALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

SISTEMA DI CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI

ASPETTI CRITICI.

PREMESSA

Il DPCM 13.11.2014 *“Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni”* è entrato in vigore il 12.02.2015 e prescrive, in breve, che tutti i gli atti prodotti dalla PA devono essere in formato interamente digitale, quindi prodotti, firmati e conservati in tale maniera; questo presuppone che la formazione dei documenti all’interno dell’Ente rispetti dei passaggi logico/esecutivi molto rigorosi che coinvolgono l’organizzazione del Comune.

Per adempiere correttamente a quanto prescritto dalla Norma si rendono necessari degli accorgimenti organizzativi che ogni Dirigenza deve istituire all’interno dei Settori di competenza e già auspicati con indicazione del Dirigente del Settore Affari Generali con propria nota del 21 Luglio 2016.

Il Decreto Legislativo 82/2005 *“Codice dell'Amministrazione digitale”* all'art. 63 e successive modificazioni stabilisce che le PA individuino modalità di erogazione dei servizi in rete in base a criteri di valutazione di efficacia, economicità ed utilità, e che progettino e realizzino i servizi in rete mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti, in particolare garantendo la completezza del procedimento, la certificazione dell'esito e l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente. Nella norma è previsto altresì che a partire dal 1° gennaio 2014 le Pubbliche Amministrazioni utilizzino esclusivamente servizi telematici o la posta certificata anche per gli atti, le comunicazioni o i servizi dagli stessi resi.

QUADRO NORMATIVO

D.L. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114

Il D.L. 24 giugno 2014, n. 90 prevede che i Comuni, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della Legge di conversione, adottino un *“piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni che permetta la compilazione on line con procedure guidate accessibili tramite autenticazione con il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese. Le procedure devono permettere il completamento della procedura, il tracciamento dell'istanza con individuazione del responsabile del procedimento e, ove applicabile, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta. Il piano deve prevedere una completa informatizzazione.”*

D.P.C.M. 285/2014

Il Sistema Pubblico per la gestione dell’Identità Digitale (S.P.I.D.) ha trovato attuazione nel D.P.C.M. **285/2014**, il quale ne definisce le caratteristiche, i tempi e le modalità di adozione da parte delle Pubbliche amministrazioni e le imprese. Il Sistema S.P.I.D. è un *“insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell’Agenzia per l’Italia Digitale, gestiscono i servizi di registrazione e di messa a disposizione delle credenziali e degli strumenti di accesso in rete nei riguardi di cittadini e imprese per conto delle pubbliche amministrazioni.”*

D.P.C.M. 13 novembre 2014 Il D.P.C.M. 13 novembre 2014 reca le regole tecniche per la *“formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni”*. La norma, che sistematizza le regole alla base del processo di dematerializzazione delle procedure e della gestione documentale, costituisce un ulteriore tassello per un corretto avvio dei progetti di informatizzazione dei procedimenti. In particolare, impone alla Pubblica Amministrazione, entro 18 mesi dall'entrata in vigore, l'adeguamento dei propri sistemi di gestione informatica dei documenti alle nuove regole tecniche con riferimento alla possibilità di associare agli stessi ulteriori metadati in funzione anche delle necessità gestionali e quindi utili ai fini della gestione informatizzata dell'intero ciclo del procedimento. Lo scopo del Legislatore è quello di semplificare -- attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) -- le modalità di colloquio tra Cittadino/Impresa e P.A. Quest'ultima deve quindi provvedere non solo alla realizzazione dei sistemi tecnologici che garantiscano tale colloquio, ma anche a rivedere e razionalizzare gli iter procedurali dei propri processi amministrativi.

Legge 23 dicembre 2014 n.190 (Legge di stabilità 2015) apporta modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale.

DLgs. 26 agosto 2016 n.179 Il Decreto Legislativo n.179 aggiorna il Codice dell'Amministrazione Digitale, in particolare agli art. 5 (pagamenti elettronici e identità digitale), art. 18 (sui documenti informatici) e all'art. 36 ove si specificano i “Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici”.

Passo tecnologico necessario: ADEGUAMENTO DEL DOCUMENTO INFORMATICO.

Riassumendo il ciclo di vita di un documento amministrativo interamente digitale è il seguente:

- **Ricezione di una richiesta** (a mano, email, PEC, cooperazione applicativa, CNS, CIE ecc) oppure produzione spontanea da parte di un Ufficio (ricordando che l'Art. 40 del CAD prevede che le PA formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici secondo le disposizioni).
- Inserimento di quanto sopra in nel sistema di protocollo informatico con **registrazione del documento, segnatura di protocollo e classificazione**.
- Smistamento all'Ufficio Responsabile del Procedimento che provvede alla **fascicolazione**.
- Fino alla conclusione del procedimento, tutti i documenti, atti, comunicazioni inerenti devono essere ricompresi nel **fascicolo**; tale operatività viene svolta anche a fini archivistici.
- Riversamento nel **sistema di conservazione** (che diventa, ad ogni effetto l'unico archivio digitale dell'Ente).

In sostanza quindi il Documento Amministrativo Informatico deve essere formato secondo delle modalità che devono essere descritte in dettaglio all'interno del Manuale di gestione del protocollo e dei Flussi Documentali, redatto a cura del Responsabile del Protocollo e dal Responsabile della Gestione Documentale.

Nel Manuale devono essere quindi descritti i formati accettati, le modalità di registrazione di protocollo, di fascicolazione e la tempistica di conservazione; il Responsabile della Conservazione integra il Manuale con le specifiche in materia di conservazione.

Passo organizzativo necessario: FIRME DIGITALI.

Per consentire che l'apposizione della firme digitali sia efficace, è necessario che tutti gli interessati **verifichino di avere la firma digitale in corso di validità** e il software di firma installato nel proprio PC.

Quanto detto, naturalmente, vale anche per gli Amministratori (Sindaco e Assessori, nonché presidente del Consiglio Comunale e Presidenti di Commissione ed in linea generale tutti coloro che ad oggi sono tenuti ad apporre firma autografa per la validità degli atti prodotti). Nel caso ne fossero sprovvisti, è necessario che gli stessi si rechino presso uno sportello della locale Camera di Commercio per l'erogazione della carta.

Passo tecnologico necessario: IL FASCICOLO ELETTRONICO.

Il fascicolo elettronico è fondamentale in quanto vi devono confluire i documenti corretti e pertinenti allo scopo di comprendere le relazioni temporali e di causa/effetto tra di essi; per formare il cosiddetto repertorio dei fascicoli è necessario che essi siano identificati da una numerazione univoca; così facendo il fascicolo consente di **tracciare** l'azione amministrativa ed identificarne i tempi ed i responsabili.

Il fascicolo elettronico deve essere descritto nel Manuale di gestione del Protocollo e dei Flussi Documentali.

Passo tecnologico necessario: IL FLUSSO DOCUMENTALE.

Il quadro generale, in breve, prevede che da processi strategici come le **Linee Programmatiche** scaturisce la **Programmazione Pluriennale, dal Piano degli obiettivi** e altre pianificazioni gestionali, unitamente alla programmazione pluriennale scaturiscono Determinazioni e Delibere a contrarre; la fase successiva, sempre gestionale, è la fase obbligatoria di verifica della **copertura finanziaria** che si rifà al P.E.G. e alla situazione dei capitoli di spesa. Le successive fasi **operative** sono riassumibili in passaggi quali la preparazione documentale, le determinazioni di aggiudicazione, l'acquisizione dei DURC, visure camerali ecc.

In maggior dettaglio, le fasi **operative**, sono qui riassunte *ad esempio per una liquidazione*:

- Ricezione di una fattura elettronica
- Protocollazione
- Smistamento al R.U.P. che prepara la determinazione e la firma digitalmente
- Firma digitale del Dirigente di Settore che approva l'atto
- Firma digitale del Dirigente del Settore Finanziario
- Visto di regolarità contabile espresso in maniera digitale
- Trasmissione al responsabile della pubblicazione che la pubblica all'Albo Pretorio online e firma digitalmente la Relata di notifica;

il tutto poi confluisce nel **fascicolo informatico** che viene poi archiviato nel **sistema di conservazione**.

Passo organizzativo necessario: NOMINA DEI RESPONSABILI.

Gli attori che devono essere definiti, ovvero nominati, sono:

- Responsabile della gestione dei flussi documentali (Art. 61 D.P.R. 445/00) che cura inoltre il **manuale di gestione del protocollo e dei flussi documentali** (ultimo aggiornamento D.G.C. n.158 del 08.10.2016).
- Responsabile della Conservazione (Art. 44 del CAD) che cura inoltre il **manuale di conservazione**
- Responsabile del trattamento dei dati personali (Sindaco e suoi delegati)
- Responsabile della Sicurezza (Sindaco e suoi delegati)
- Responsabile della Trasparenza (Vice Segretario Generale)
- Responsabile Anticorruzione (Segretario Generale)

DEMATERIALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

Le procedure informatizzate sicuramente coinvolte sono:

- Ordinanze
- Delibere di Giunta e di Consiglio Comunale
- Determinazioni Dirigenziali
- Atti di Liquidazione

Per ognuna di queste, sebbene già interamente informatizzate, è necessario **ridisegnare**, a cura del Responsabile della Gestione Documentale, gli attuali flussi, decidendo i passaggi fondamentali e i permessi da assegnare agli attori, quali la fase di firma digitale e il percorso che ogni atto deve seguire per la produzione di un atto amministrativo digitale efficace.

Al fine di porre in essere una completa dematerializzazione, sarebbe opportuno attivare:

- Direttive
- Decreti
- Ordini di Servizio
- Circolari

Per queste procedure, se attivate, è necessario disegnare i flussi completamente a cura del Responsabile della Gestione Documentale.

A queste elencate vanno aggiunte:

- Demografici (accesso esterno da parte di soggetti terzi autorizzati)
- Gestione del Personale (attivazione totale del *"Portale del Dipendente"*) allo scopo di dematerializzare tutte le richieste di Ferie/Permessi
- Polizia Municipale – Ufficio contravvenzioni – Pagamenti spontanei online.
- TOSAP - Pagamenti spontanei online.
- Diritti di Segreteria - Pagamenti spontanei online.

Sportello Unico Edilizia e Attività Produttive

Come già ricordato all'interno del *"Piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni"*, da diversi anni, sotto il coordinamento del Consorzio S.I.R. Umbria (oggi la gestione è stata trasferita alla società in house della Regione Umbria *"UmbriaDigitale"*), il Comune di Assisi ha aderito all'iniziativa VBG per la gestione delle pratiche dello Sportello Unico (SUEAP), ad oggi gestito da due differenti Settori, Polizia Municipale con l'Ufficio Attività Economiche per quanto riguarda le pratiche del S.U.A.P., e dal Settore Gestione del Territorio con l'Ufficio Sportello Unico Edilizia e Ricostruzione per le pratiche afferenti al S.U.E.

Tale interessante piattaforma, direttamente interfacciata al Protocollo Informatico, permette la presentazione di istanze da parte del cittadino dopo la sua autenticazione nel sistema F.E.D. Umbria, che prevede l'utilizzo di credenziali avanzate come la Carta Nazionale dei Servizi, la Carta di Identità Elettronica o censimento diretto.

Tale processo di verifica deve considerare i seguenti aspetti tecnologici, non esaustivi:

- Supportare obbligatoriamente l'autenticazione attraverso il Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale (SPID), e nelle more del dispiegamento di tale sistema, anche di altre soluzioni di autenticazione che possano garantire l'univoca identificabilità dell'utente;
- Interscambiare dati e servizi in "cooperazione applicativa" verso sistemi esterni, siano essi in dotazione all'Ente che di altre P.A.;
- Permettere la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni direttamente on line o attraverso il sistema di protocollo via P.E.C. L'iter completo del procedimento dovrebbe permettere il completamento della procedura, il tracciamento dell'istanza con individuazione del responsabile del procedimento e, ove applicabile, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta;
- Supportare sistemi di pagamento on line compatibili con il "Sistema informatizzato dei pagamenti della P.A.";
- Supportare sistemi di riversamento su sistemi di conservazione dei documenti informatici;

- Supportare in maniera nativa, almeno lato back office, l'utilizzo di strumenti quali la protocollazione automatica, l'apposizione della firma digitale e della marca temporale e l'invio via PEC;
- Garantire il massimo riutilizzo dei software gestionali già in uso all'Ente;
- Supportare ove possibile il collegamento con il sistema informatico per il sistema di gestione documentale già in uso nell'Ente;
- Possedere caratteristiche di usabilità e completa "accessibilità";
- Possibilità di modellare in via autonoma per l'Ente il comportamento del motore di workflow, al fine di disegnare gli iter procedurali, le permissions e le interazioni con l'esterno;

Quindi, in sintesi, la piattaforma risulta in grado di erogare i servizi qui descritti in linea con la completa dematerializzazione dei procedimenti e pagamenti online.

SISTEMA DI CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI

Come già ricordato all'interno del "*Piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni*", per quanto riguarda l'aspetto della conservazione a norma o sostitutiva dei "documenti informatici", che coinvolge i contratti firmati digitalmente, i protocolli in ingresso/uscita con allegati firmati digitalmente e i flussi documentali con allegati firmati digitalmente, il Comune di Assisi ha aderito alla convenzione regionale di servizi di conservazione con Unimatica S.p.A. Ad ogni modo, l'utilizzo massiccio dei procedimenti informatizzati che il piano prevede per l'attuazione della norma, comporterà la crescita esponenziale (con i costi che ne conseguono) della produzione e stoccaggio di documenti informatici e di documenti informatici amministrativi per i quali il "Sistema di conservazione" ne deve garantire l'autenticità, l'integrità, l'affidabilità, la leggibilità e la reperibilità, come previsto dal C.A.D. (art.44).

Dopo la verifica che l'attuale conservatore risponda ai requisiti di Legge, ovvero la sua presenza nell'elenco dei conservatori attivi accreditati presso AgID, come da Circolare Agid n. 65/2014, (pena la dismissione del servizio) dovranno essere implementati i metodi di riversamento dei documenti informatici nei sistemi di conservazione; tali metodi dovranno essere aderenti a quanto stabilito all'art. 7 del DPCM 13/11/2014 e successive modificazioni.

Si ricorda che i rapporti con il conservatore e il relativo Manuale di conservazione sono specifica mansione del Responsabile della Conservazione dell'Ente.

ASPETTI CRITICI

In aggiunta a quanto già ricordato nel Piano di Informatizzazione, si vuole qui porre notevole enfasi sulla necessità di formazione del personale per quanto riguardano gli aspetti sia tecnici che organizzativi che sono i presupposti per una corretta riuscita del progetto, ma anche gli aspetti *logici* sono determinanti.

Per aspetti logici si intendono quella serie di processi caratterizzanti il cambiamento procedimentale ed organizzativo che, alimentati dalla conoscenza del procedimento, della normativa e dalle pratiche informatiche risultano nella piena capacità decisionale degli operatori nel ruolo a loro assegnato. Per quanto la cosa possa sembrare già parte delle normali mansioni di istruttori, rup, dirigenti, responsabili di pubblicazione ecc, l'approccio alla totale dematerializzazione tende in qualche misura a rimescolare le normali pratiche quotidiane e a comprendere l'impatto che ogni passaggio comporta nel flusso documentale che si sta trattando.

La natura del documento informatico è totalmente diversa, seppur identica nella sostanza, da quella di un documento analogico, ed essendo per sua natura intimamente collegata e dipendente dalla buona pratica applicata ai vari passaggi, gli effetti che ne derivano possono essere perfetti oppure totalmente errati.

Per concludere i passi necessari per poter avviare la digitalizzazione completa e per ovviare alle suddette criticità sono al minimo:

- 1) Individuazione e nomina di tutte le figure responsabili delle varie fasi.
- 2) Rivisitazione di tutti i Regolamenti o Manuali coinvolti nella digitalizzazione.
- 3) Apportare le modifiche necessarie al sistema di protocollo e di flussi documentali.
- 4) Revisione della propria struttura organizzativa interna al fine di poter rendere esecutivi i passaggi al digitale attraverso formazione e responsabilizzazione di tutti i dipendenti.
- 5) Abbandono dei fascicoli cartacei in favore di quelli digitali, (fermo restando che già tutti gli Uffici devono formare i propri fascicoli cartacei secondo il Manuale di Gestione).

L'Istruttore Informatico
Dott. Alessandro Bagaglia