

PRODE
“PROgetto interregionale DEmaterializzazione”

Task Radiale 6 – Servizi a domanda individuale

Vista d’insieme

Versione 0.4

STATO DELLE VARIAZIONI

Versione	PARAGRAFO O PAGINA	DESCRIZIONE DELLA VARIAZIONE
<i>V01</i>	<i>Tutto il documento</i>	<i>Versione iniziale del documento</i>
<i>V02</i>	<i>Paragrafo 4</i>	<i>Inserimento dei paragrafi 4.2 - 4.4</i>
<i>V03</i>	<i>Paragrafo 4</i>	<i>Completamento paragrafo 4</i>
<i>V04</i>	<i>Tutto il documento</i>	<i>Revisione complessiva</i>

INDICE

1.	Introduzione	3
1.1	Riferimenti	4
2.	Obiettivi del progetto	4
3.	Attori e altre parti interessate	6
4.	Principali requisiti	6
4.1	Analisi di contesto	6
4.2	Quadro normativo di riferimento	8
4.3	Modelli di riferimento	9
5.	Sintesi della soluzione	10
5.1	Modellazione della soluzione	10
5.2	Costruzione della matrice	13
5.3	Principali step per la costruzione e implementazione della matrice	18
5.4	Risultati attesi	19
5.5	Architettura di supporto	22
5.6	Standard di riferimento	22
5.7	Dipendenze e criticità della soluzione proposta	22
6.	Glossario dei termini del progetto	23

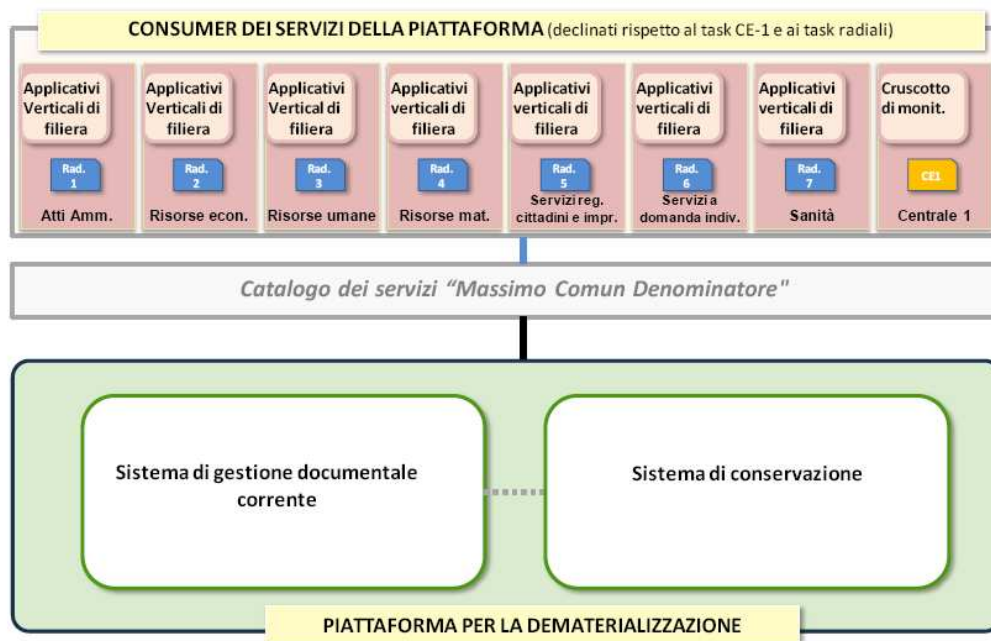
1. Introduzione

Il modello supportato e proposto da ProDe si fonda sul principio che l'archivio è un unicum e come tale occorre garantire che l'intera produzione documentale dell'ente, sia cartacea che digitale, sia gestita e organizzata in un sistema unitario che consenta di descrivere i legami tra i documenti e la loro organizzazione all'interno dell'archivio corrente (classificazione, repertori, fascicoli, ecc.). Tali elementi devono poi confluire anche nell'archivio di deposito e storico.

Ne consegue che la produzione dei documenti informatici deve essere opportunamente presidiata a partire dalla loro formazione per garantire che i documenti siano prodotti rispettando precisi requisiti principalmente in termini di struttura, formati e metadati, al fine di poter essere adeguatamente gestiti sia nella fase corrente che in quella di archiviazione. Il presidio deve riguardare i processi di ricezione dei documenti provenienti dall'esterno, sia i documenti interni prodotti dall'ente.

Il sistema di gestione documentale si posiziona logicamente quale elemento trasversale a tutto il sistema informativo dell'Ente, mettendo a fattor comune e a disposizione di tutte le procedure informatiche, i servizi di archiviazione e gestione dei documenti, immediatamente reperibili da tutti gli utenti del sistema sulla base del profilo d'accesso.

Da ciò si evince che le singole filiere applicative verticali, collocate idealmente sopra tale sistema e ad esso strettamente integrate, debbano rifarsi ai requisiti da questo espressi per la produzione/ricezione dei documenti tipici dei procedimenti cui fanno riferimento.



Nell'ambito di questo task ci si concentrerà sui flussi documentali prodotti nell'ambito delle filiere applicative inerenti l'erogazione di servizi a cittadini, imprese e professionisti.

1.1 Riferimenti

La presente vista d'insieme costituisce una rimodulazione del task centrale RA6 rispetto a quanto definito nel documento ProDe - Progettazione v_0.8.1.doc (dicembre 2008) e fa riferimento al Piano di progetto PRODE_TaskRA6_piano_progetto v01 (marzo 2010), al documento PRODE_Norme_Standard_V01.doc, che raccoglie standard e normative di riferimento e al documento glossario.

2. Obiettivi del progetto

Il task si focalizza sui servizi che sono riferiti alla presentazione di istanze da parte dei cittadini, imprese e professionisti intese ad ottenere erogazione di prestazioni individuali, autorizzazioni, concessioni, etc. I procedimenti amministrativi per l'erogazione di tali servizi sono complessi, estremamente numerosi, e caratterizzati da una notevole eterogeneità in relazione, ad esempio, al diverso contesto territoriale e alla dimensione dell'ente che eroga il servizio.

Sono di seguito elencate le macrofamiglie all'interno delle quali rientra l'insieme dei procedimenti gestiti, in particolare, dai Comuni che hanno valenza verso l'esterno della PA (cittadini, imprese, professionisti) e che costituiscono, dunque, il potenziale oggetto di analisi del task:

- Ambiente e verde urbano
- Attività produttive e commerciali
- Sociale e salute
- Attività culturali e turismo
- Tributi e servizi di riscossione
- Istruzione
- Lavori Pubblici
- Mobilità urbana
- Politiche abitative
- Polizia Municipale e Protezione Civile
- Affari Generali
- Servizi Demografici
- Sport e giovani
- Territorio e Urbanistica
- Comunicazioni e relazioni con il pubblico

Vista la numerosità e l'eterogeneità del campo d'azione, il task si prefigge l'obiettivo non tanto di entrare nel merito dei singoli applicativi di gestione del workflow procedimentale tipico (funzioni proprie dei vari applicativi gestionali) bensì di definire le **modalità standard di produzione dei flussi documentali e la registrazione dei documenti informatici nel sistema di gestione documentale.**

In particolare l'analisi, condotta secondo le modalità di seguito descritte, si concentrerà in prima istanza su 3 macrofamiglie ritenute prioritarie:

- **Territorio e Urbanistica, ambito Edilizia privata**
- **Istruzione, ambito Scuola**
- **Autorizzazione e concessioni, ambito Commercio in sede fissa**

con l'obiettivo di definire un metodo di analisi replicabile poi, eventualmente, su altre macrofamiglie.

3. Attori e altre parti interessate

La Regione Emilia-Romagna è capofila del task.

Consapevoli che il patrimonio conoscitivo ed esperienziale necessario ad affrontare i temi toccati dal task è nelle mani degli Enti Locali, è stato costruito un apposito gruppo di lavoro composto da esperti di materia provenienti da alcuni enti locali del territorio regionale che, con la loro professionalità ed esperienza, coprono i diversi aspetti funzionali alle attività di analisi:

- responsabili dei sistemi informativi e telematici
- responsabili dei servizi ai cittadini
- esperti in analisi e revisione dei procedimenti
- archivisti
- informatici

Nella composizione del gruppo particolare attenzione è stata dedicata a coinvolgere referenti provenienti da realtà territoriali differenti (due Comuni Capoluogo - uno di medie e uno di grandi dimensioni- una Provincia, un'Unione di Comuni) con l'obiettivo di far emergere le istanze e le esperienze più diversificate e poter disporre di punti di vista differenti.

Partecipano inoltre al gruppo rappresentanti del Polo Archivistico regionale e rappresentanti di ANCI regionale.

Infine, potrà di volta in volta essere valutato il coinvolgimento, per ulteriori fasi di analisi e approfondimento, dei partecipanti alle Comunità Tematiche attivate nell'ambito della Community Network regionale.

4. Principali requisiti

4.1 Analisi di contesto

Come visto, il task si concentra essenzialmente sui flussi documentali legati all'erogazione di servizi destinati a utenti esterni alla Pubblica Amministrazione, tocca quindi aspetti cruciali dell'organizzazione e delle funzioni primarie degli enti locali, sulle quali gli enti stessi stanno lavorando e agendo intensamente da diversi anni in un'ottica di semplificazione, trasparenza, efficacia. Il tutto con l'obiettivo di dare seguito ad indicazioni già contenute nelle leggi di riforma degli anni '90, che contenevano importanti norme sull'uso dell'informatica nelle pratiche amministrative, e perseguire così un processo di innovazione dell'azione amministrativa.

Il percorso che da quelle leggi ci porta ai giorni nostri è stato sicuramente intenso e altrettanto tortuoso. Con la legge n. 59 del 97 (che indicava come validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati

con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici) si affermava l'idea che il formato digitale dell'informazione potesse servire a dare finalmente attuazione alle leggi di riforma di inizio decennio, in particolare la 241 del 1990 sulla trasparenza amministrativa, la quale dava diritto ad ogni cittadino di accedere agli atti ed agli iter procedurali che lo riguardavano; tuttavia questa opportunità si è spesso scontrata con la lentezza e, in alcuni casi, l'opacità degli apparati burocratici.

L'impostazione delle leggi Bassanini, dal punto di vista dell'eGovernment, si basava su una stretta analogia tra lavoro amministrativo su carta e in digitale, conferendo un ruolo di primo piano al concetto di "documento" informatico. Tale documento può - secondo un criterio che è rimasto immutato anche nella legislazione successiva - essere sottoscritto digitalmente, spostarsi da un ufficio all'altro e infine essere archiviato, senza mai essere stampato. Era questo l'impianto della Legge 445 del 2000 (il Testo unico sulla documentazione amministrativa), un altro provvedimento che sembrava aver spalancato le porte verso una nuova era.

Con i finanziamenti dei bandi di eGovernment e con l'approvazione del Codice dell'Amministrazione digitale, che stabilisce, tra le altre cose, il diritto di ogni cittadino ed impresa a ricevere informazioni e servizi dalle amministrazioni pubbliche in formato digitale, si tenta di dare ulteriore spinta alla digitalizzazione dei servizi della Pubblica Amministrazione.

Con il primo bando sono stati finanziati diversi progetti locali, alcuni dei quali che hanno dato vita ad esperienze di successo per quel che riguarda l'erogazione di servizi on-line proposte poi a riuso con il secondo bando di eGovernment.

Le esperienze prodotte, i cambiamenti normativi, la pervasività delle nuove tecnologie ha senza dubbio determinato una naturale evoluzione dei processi di lavoro, portando a nuovi metodi di standardizzazione e organizzazione procedurale. La "virtualizzazione" dei processi di lavoro tramite il passaggio dal cartaceo al digitale non si è però sempre tradotta in una concreta semplificazione amministrativa poiché, come noto, non è sufficiente la transizione dalla carta al digitale, ma è necessario un ripensamento delle procedure amministrative.

Solo questa infatti garantisce trasparenza e pubblicità dell'azione e garantisce celerità e tempestività nell'erogazione del servizio. Da questo punto di vista, l'analisi del flusso documentale (nella sua declinazione digitale) che accompagna l'erogazione del servizio, in un'ottica di standardizzazione e semplificazione e al tempo stesso salvaguardando le esigenze di gestione e conservazione nel tempo, può senza dubbio costituire un importante tassello per garantire una maggiore efficacia nell'erogazione del servizio e, quindi, nell'azione amministrativa.

In particolare, nell'analisi e nella definizione dei modelli di gestione dei flussi documentali trattati, si dovrà tenere conto di diverse esigenze:

1. Risparmio di tempo per gli utenti (cittadini ed imprese) conseguente all'accesso ai procedimenti amministrativi tramite i servizi on-line, ma anche servizi più evoluti e soprattutto integrati con i back office da una parte e inter-ente dall'altra

2. Risparmio di tempo per i dipendenti delle amministrazioni conseguente all'utilizzo dei servizi infrastrutturali realizzati, ma anche servizi in tempi certi e attraverso modalità che siano chiare all'utente (cittadino od impresa che sia)
3. Risparmio di costi ICT delle amministrazioni conseguente alla condivisione ed alla razionalizzazione delle infrastrutture, ma anche motivazioni maggiori per le P.A. nella scelta di procedere in un'ottica di procedimenti interamente digitalizzati e dematerializzati

4.2 Quadro normativo di riferimento

Si richiama quanto inserito nel documento Standard e Normative di riferimento del progetto [PRODE_Norme_Standard_V01.1].

Inoltre, con i riferimenti di seguito riportati, si intende valorizzare e mettere in luce quali sono/dovrebbero essere alcuni dei principi cardine che ispirano la realizzazione di servizi digitali, nonché portare all'attenzione alcuni vincoli/variabili che influenzano la costruzione di una PA digitale. Tale quadro diviene la cornice entro cui sviluppare il flusso documentale oggetto del presente task.

Le linee guida del progetto, in tema di procedimento amministrativo e di informatizzazione dei processi e delle procedure della pubblica amministrazione sono di seguito elencate:

Art. 118 riformato dalla legge costituzionale n.3 del 2001: i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Attraverso l'attuazione del principio di sussidiarietà si realizza il processo di decentramento amministrativo.

Art. 4 del Dlgs n. 267 del 2000: "la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative sono attribuite ai comuni...con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale". L'art. 4 sarà riscritto, alla luce dei nuovi principi costituzionali, realizzando le previsioni della **legge 59/1997** che ne attribuiva la titolarità ai Comuni.

DPR n.445/2000: l' **art. 64** potenzia il principio di gestione dei flussi documentali mediante sistemi informativi automatizzati, secondo criteri di economicità, di efficacia dell'azione amministrativa e di pubblicità; l'**art. 59** stabilisce principi preferenziali in materia di accesso informatico ai documenti ed alle informazioni del sistema.

Codice dell'Amministrazione Digitale, art. 3 c.1: "i cittadini e le imprese hanno diritto di richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni".

Legge n. 241/1990 art. 3 bis: 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".

Legge n. 69/2009: a partire dal 1/1/2009 ogni amministrazione pubblica inserisce, nel proprio sito internet e con cadenza annuale, l'indicatore di tempestività dei pagamenti, cioè un indicatore dei propri tempi medi di pagamento per acquisti di beni, servizi e forniture nonché i tempi medi di definizione dei procedimenti e di **erogazione dei servizi. All'art.**

33 si prevede la delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi volti a modificare il CAD allo scopo di definire forme sanzionatorie per le pubbliche amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del codice. **All'art. 34 c. 2-ter** entro il 30/6/2009 le pubbliche amministrazioni che dispongono di un proprio sito devono, all'interno di esso, pubblicare un indirizzo di posta elettronica certificate a cui il cittadino possa rivolgersi. **All'art. 3 c.2-quater** entro il 31/12/2009 le pubbliche amministrazioni che dispongono di un proprio sito devono pubblicare il registro dei processi automatizzati rivolti al pubblico e dotarli di appositi strumenti per la verifica a distanza, da parte del cittadino, dell'avanzamento delle pratiche.

4.3 Modelli di riferimento

Il panorama degli enti locali per quel che riguarda l'erogazione di servizi a domanda individuale, rivolti a utenti esterni alla PA, si presenta senza dubbio eterogeneo. Le spinte al cambiamento, brevemente descritte nel paragrafo 4.1, hanno infatti prodotto azioni diversificate e con esiti differenti sia tra enti diversi sia all'interno dello stesso ente, a seconda del focus e dell'intensità dell'investimento realizzato.

Il risultato è che attualmente, i procedimenti amministrativi, all'interno di un Comune, per quel che riguarda la fase di istanza (F/O), possono essere gestiti secondo diversi modelli:

- Modello tradizionale, basato sulla gestione di flussi documentali cartacei
- Modello basato sulla gestione telematica dell'istanza, con accesso alla modulistica su portale, autenticazione del richiedente, compilazione e invio on-line (gestione del documento attraverso software workflow e monitoraggio della pratica o attraverso il canale della posta elettronica certificata)
- Modello ibrido, con accesso alla modulistica su portale, senza autenticazione, compilazione on-line, stampa e firma autografa, invio cartaceo (il documento viene poi gestito all'interno dell'ente in maniera tradizionale)

La gestione delle istanze è solitamente supportata dalla presenza di singole applicazioni gestionali specializzate per ambito funzionale. Abbiamo così applicativi che si preoccupano di garantire tutte le funzionalità (processi operativi) per i servizi scolastici, per i servizi sociali, per i servizi demografici, per le pratiche di occupazione suolo pubblico, etc. Nella maggior parte dei casi, tutte le applicazioni sono integrate con i sistemi del Protocollo Generale e dei Procedimenti Amministrativi al fine di assicurare all'Ente un unico sistema di registrazione dei documenti ricevuti o prodotti ed i livelli di trasparenza amministrativa previsti dalla L. 241/90.

Vi possono poi essere flussi documentali interni all'ente implementati e gestiti attraverso il sistema di posta elettronica che, in alcuni contesti di servizio meno strutturati, consente di 'passare' la pratica in fase di istruttoria fra i diversi uffici.

Sono ancora pochi i casi di Enti che hanno lavorato, in modo effettivo ed efficace, per la costruzione di un sistema la gestione dei documenti digitali e posizionato logicamente quale elemento trasversale a tutto il sistema informativo dell'Ente. Laddove si è agito in questa

direzione, lo si è riusciti a fare solo per alcuni procedimenti/processi, a fronte di un ampio investimento (in termini economici, di risorse umane ma anche e soprattutto in termini di cambiamento organizzativo).

In tutti gli altri casi, lo stato dell'arte, dal punto di vista della gestione documentale e delle modalità di archiviazione dei documenti, si sostanzia in un sistema di gestione e conservazione dei documenti in modalità distribuita e non integrata se non per la presenza del riferimento di Protocollo Generale. I documenti vengono quindi archiviati/memorizzati in formato elettronico (copia del documento cartaceo originale) all'interno dei singoli gestori pratiche (su file system o su DBMS) e in alcuni casi su dischi di rete condivisi dagli uffici istruttori. Le modalità di ricerca dei documenti sono quindi in parte delegate al sistema di 'tracciatura' del Protocollo Generale e in modo prevalente alle funzionalità di registrazione/classificazione dei singoli sistemi di gestione pratiche che consentono attraverso i propri 'filtri di ricerca' di recuperare la copia elettronica del documento e i riferimenti per il recupero dagli archivi degli originali cartacei.

Con l'introduzione del Protocollo Informatico, in un primo tempo nato per rispondere alle esigenze di interoperabilità con gli altri enti della P.A. e recentemente esteso a tutte le comunicazioni 'sicure' con i soggetti esterni (cittadini, professionisti, imprese) che si sono dotati di PEC, gli scambi informativi che spesso accompagnano la trasmissione di documenti elettronici (tipicamente l'interpello o la presentazione di una istanza) hanno imposto l'adozione di soluzioni per la gestione documentale integrata con il Protocollo.

In un panorama così variegato è difficile perseguire un'effettiva digitalizzazione di tutti i servizi e una reale dematerializzazione dei flussi documentali, a meno di un forte investimento dell'ente in azioni di semplificazione dei procedimenti e standardizzazione dei documenti, investimento che solo le amministrazioni di dimensioni più grandi e in grado di raccogliere un ampio consenso interno (grazie ad un forte commitment politico) sono in grado di realizzare.

Per questo motivo il task si concentra proprio sull'analisi dei procedimenti riferiti ad alcune delle macrofamiglie di servizi di maggiore interesse per gli enti locali, con l'obiettivo di impostare una metodologia di analisi funzionale a perseguire la standardizzazione dei flussi documentali ad essi correlati. La descrizione delle caratteristiche standard dei documenti (in termini di dati e metadati che li caratterizzano) è infatti un tassello fondamentale per il corretto inserimento dei documenti nell'ambito dell'archivio dell'ente e diventa, quindi, uno dei presupposti per la sua gestione unitaria e il suo posizionamento come elemento trasversale a tutto il sistema informativo dell'ente.

5. Sintesi della soluzione

5.1 Modellazione della soluzione

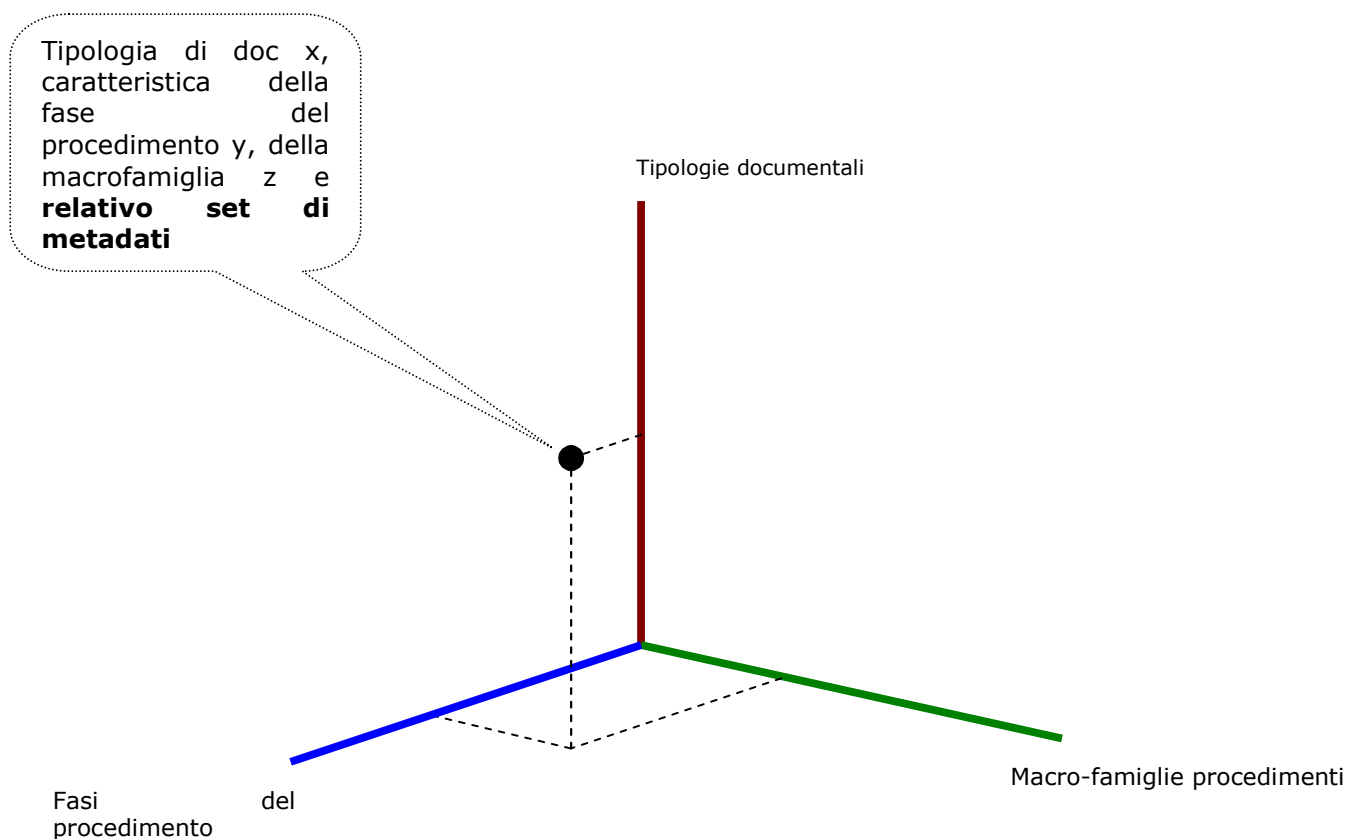
Visti gli obiettivi e date le finalità del progetto e l'esigenza di individuare o creare standard di riferimento validi a livello nazionale, non si ritiene utile concentrarsi sui singoli flussi procedurali bensì, a partire da un livello più alto di astrazione, portare a compimento un'analisi finalizzata a:

- individuare le macro-famiglie di procedimenti (all'interno delle quali è possibile includere tutte le tipologie di procedimenti)
- individuare la fasi chiave che intervengono nell'espletamento di quella determinata macro-famiglia di procedimenti
- individuare e standardizzare le tipologie documentali prodotte in ciascuna delle fasi di ciascuna macro-famiglia di procedimenti.

Sulla base di questa analisi, verrà predisposta una **matrice a tre dimensioni**.

L'intersezione di queste tre dimensioni metterà in evidenza formati tipo di documento (es. tipologia documento "domanda/istanza di parte di avvio del procedimento xy", "richiesta parere altri enti", "comunicazioni interne", "provvedimento finale"...) a ciascuno dei quali sarà associata una struttura di metadati specifica per l'inserimento univoco nel sistema documentale, per il reperimento delle rispettive aggregazioni logiche (pratica/fascicolo di riferimento), nonché per il passaggio in conservazione.

Lo scopo dell'analisi è quello di impostare il metodo di lavoro per arrivare ad una mappatura dei metadati relativi ai documenti digitali prodotti all'interno dei procedimenti amministrativi che interessano il cittadino/impresa/professionista che interagisce con la PA in qualità di "richiedente".



Ancor prima di sviluppare i passaggi logici del modello si sottolineano i principi di riferimento, condivisi con gli Enti interlocutori, ai quali l'analisi stessa si ispira:

- perseguire la standardizzazione dei processi documentali: il fine ultimo che questa analisi si prefigge può essere, simbolicamente, rappresentato come una batteria minima di dati comuni a qualunque procedimento amministrativo: pur nella estrema varietà di forma e di merito che caratterizza i servizi a domanda individuale gestiti, in questa analisi dai comuni, la standardizzazione così realizzata consentirebbe una lettura trasversale dei dati rispetto al tempo, allo spazio e alla materia di indagine (cd. fascicolo del cittadino/impresa/professionista);
- garantire sicurezza nella gestione e conservazione dei documenti: l'intero progetto, e dunque anche il lavoro del task, ha come finalità di fondo l'analisi dei flussi

- documentari finalizzata all'inserimento del patrimonio documentario nell'archivio dell'ente, la sua corretta gestione e infine la sua conservazione in modo sicuro;
- infine, rilevare il valore aggiunto del prodotto finito, vale a dire le attività oggi possibili rispetto al passato. Il metodo di analisi e mappatura dei metadati proposto favorisce la lettura trasversale delle informazioni: si tratta di un risultato che, se conseguito, consentirà da un lato di favorire l'integrazione da più parti ricercata e dall'altro di concretizzare il processo di informazione e snellimento dell'attività della PA oggetto di indicazioni, anche, normative.

La corretta mappatura dei metadati, sulla base delle indicazioni e dei riferimenti provenienti dai task CE2 e CE3, consente di porre le basi per la realizzazione del modello sostenuto da ProDe (ampiamente descritto e illustrato nei documenti PRODE_TaskCE2_Vista di insieme_V02 e PRODE_TaskCE3_Vista di insieme_V01, che qui si richiamano integralmente), il quale prevede che le filiere verticali (che contribuiscono alla produzione e ricezione di documenti relativi agli affari correnti) alimentino costantemente (in modo sincrono o asincrono) il sistema di gestione documentale, trasversale e sottostante a tutte le filiere applicative dell'ente.

5.2 Costruzione della matrice

La premessa di fondo è che nella costruzione della matrice, il focus sarà sui procedimenti amministrativi dell'ente che prevedono un'interazione con utenti esterni alla PA. Si richiamano a tal proposito le seguenti definizioni:

Procedimento: ossia insieme di fasi e attività, che può essere avviato d'ufficio o su istanza di parte e che termina con l'adozione di un provvedimento finale, che può avere o meno rilevanza esterna.

Fase: singola attività che fa parte di un procedimento, ed è svolta dall'ufficio/servizio che ha la responsabilità del provvedimento finale; può dare luogo, o meno, all'emanazione di atti amministrativi (intermedi rispetto al provvedimento finale). È collegato al provvedimento finale attraverso un legame logico/temporale.

Subprocedimento: attività che rientra in un procedimento diverso, di cui può essere responsabile il medesimo ufficio/servizio o uno diverso, oppure un ente esterno (ES: parere dell'USL, nulla osta della Sovrintendenza, etc).

I relativi documenti vengono inseriti nello stesso fascicolo del procedimento principale, perché a questo collegato in modo inscindibile.

Classificazione: attribuzione dei codici relativi a categoria, classe, ed eventualmente sottoclasse ad un documento amministrativo, in base alle voci contenute nel titolare dell'ente, che classifica tutta l'attività amministrativa.

Fascicolazione: inserimento dei documenti in un fascicolo in base all'oggetto trattato. I documenti sono uniti da un legame logico, e il fascicolo è identificato da uno stesso codice

(ES: anno + numero fascicolo). I fascicolo ha inizio con il documento che avvia la pratica e si conclude con il provvedimento/atto finale.

→ Asse "macrofamiglie di procedimenti"

Il punto di partenza per la costruzione dell'asse è dato da una prima mappatura effettuata su due comuni dell'Emilia-Romagna (entrambi comuni capoluogo, uno di medie dimensioni e uno di grandi dimensioni). Tale mappatura ha evidenziato le seguenti macrofamiglie (rilevanti per gli obiettivi di questo task):

- Ambiente e verde urbano
- Attività produttive e commerciali
- Sociale e salute
- Attività culturali e turismo
- Tributi e servizi di riscossione
- Istruzione
- Lavori Pubblici
- Mobilità urbana
- Politiche abitative
- Polizia Municipale e Protezione Civile
- Affari Generali
- Servizi Demografici
- Sport e giovani
- Territorio e Urbanistica
- Comunicazioni e relazioni con il pubblico

Al di là della nomenclatura, che potrà più o meno essere affinata, si ritiene che tali macrofamiglie rappresentino in modo abbastanza esaustivo l'insieme dei procedimenti gestiti dagli enti che hanno valenza verso l'esterno della PA. Inoltre da una prima analisi si è osservato come le macrofamiglie in cui i procedimenti sono raggruppati corrispondono – a grandi linee -allo schema gerarchico di classificazione dei documenti adottato dalla maggior parte dei Comuni Italiani ed elaborato dal Gruppo di lavoro, composto dai rappresentanti di alcuni Comuni, dell'ANCI e del Ministero per i beni e attività culturali, incaricato di formulare «proposte e modelli per la riorganizzazione dell'archivio dei Comuni, in attuazione delle disposizioni normative in materia e per l'elaborazione dei temi legati alla formazione del titolario, del massimario di scarto e del manuale di gestione».

Nel corso dell'analisi per la costruzione della matrice si valuterà pertanto la possibilità di ripercorrere la struttura del titolario, valorizzando il fatto che esso è strutturato secondo le funzioni del Comune: la funzione è il compito istituzionale che la legge attribuisce a un determinato ente (nel nostro caso, ai Comuni); le funzioni attribuite ai Comuni sono uguali per tutti i Comuni, grandi o piccoli che essi siano (nel senso che tutti i Comuni sono chiamati ad esercitare le medesime funzioni).

Le macro-famiglie sopra elencate potranno essere ulteriormente articolate in ambiti, con l'obiettivo di facilitare la mappatura e garantire l'identificazione di metadati descrittivi dei documenti prodotti ad un livello di dettaglio maggiore.

→ Asse "fasi del procedimento"

Si ritiene che il punto di partenza per l'individuazione delle fasi del procedimento debba necessariamente essere l'articolazione prevista dalla L. 241/1990, riportata di seguito:

- **Avvio del procedimento**
 - Iniziativa (D'ufficio o a seguito di istanza)
 - Obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti e a quelli che per legge devono intervenire e ai soggetti individuabili a cui possa derivare un pregiudizio del provvedimento
- **Adempimenti preliminari all'istruttoria**
 - Accertamento delle condizioni di ammissibilità, dei requisiti e dei presupposti
- **Rettifica delle domande erranee o incomplete**
- **Istruttoria**
 - Acquisizione documentazione
 - Accertamenti tecnici e ispezioni
 - Acquisizione di valutazioni tecniche
 - Acquisizione di pareri
 - Eventuale sospensione del procedimento
 - Indizione della conferenza di servizi
 - Valutazione e acquisizione di memorie e documenti presentati dal privato
 - Comunicazione i motivi che ostano all'accoglimento della domanda (nei procedimenti ad istanza di parte)
- **Fase costitutiva**
 - Adozione del provvedimento finale (oppure: silenzio-assenso)
- **Fase integrativa di efficacia**
 - Controllo
 - Comunicazione

→ Asse "tipologie documentarie"

Poiché l'interesse è focalizzato sul procedimento amministrativo, che per definizione è la successione di una pluralità di atti amministrativi, compiuti da più soggetti o organi, rivolti tutti al perseguimento dello stesso fine, schematizzare le tipologie di documenti amministrativi prodotti dalla PA significa ripercorrere le tipologie di atti amministrativi. Il documento amministrativo è infatti la rappresentazione dell'atto amministrativo e, nella maggior parte dei casi, si concretizza nella forma scritta. Nella schematizzazione proposta si è cercato di partire dall'esperienza di due comuni del territorio emiliano-romagnolo riconducendola alle categorie di atti amministrativi maggiormente diffuse. Non tutte le categorie enunciate si concretizzano in una rappresentazione nel documento amministrativo (es. Pubblicazione, Autenticazione, ...).

Le tipologie di documento sono state inoltre articolate in 2 categorie: in-out, se il documento è prodotto all'interno della PA per gli utenti esterni, out-in se il documento nasce da cittadini/imprese/professionisti.

Nel corso dei lavori verrà posta una particolare attenzione all'analisi dei documenti anche nella loro, eventuale, veste di allegati, con l'obiettivo di capire se e quali metadati specifici e ulteriori debbano in questo caso essere individuati.

IN - OUT		OUT - IN	
AMMISSIONE	PROVVEDIMENTI	ISTANZA (RIHIESTA)	
AUTORIZZAZIONE			DICHIARAZIONE
CONCESSIONE			COMUNICAZIONE
DISPENSA			
ORDINE			
SOVVENZIONE			
ASSEGNAZIONE			
ATTI ABLATIVI (ESPROPRIAZIONE, REQUISIZIONE, OCCUPAZIONE, CONFISCA, ...)			
DETERMINAZIONE			
DELIBERAZIONE			
PARERE			
VISTO	ATTI DI CONTROLLO		
APPROVAZIONE			
OMOLOGAZIONE			
CONTROLLO DI MERITO			
RICHIESTA	ATTI PROPULSIVI		
PROPOSTA			
DIRETTIVA			
DIFFIDA			
CONTESTAZIONE			
RICOGNIZIONE	ATTI DI CONOSCENZA		
DICHIARAZIONE DI CONOSCENZA			
PUBBLICAZIONE			
NOTIFICAZIONE			
DOCUMENTAZIONE			
CERTIFICAZIONE			
LEGALIZZAZIONE			
AUTENTICAZIONE			
VALUTAZIONE	ATTI DI GIUDIZIO		
DECISIONE			

5.3 Principali step per la costruzione e implementazione della matrice

Fase 0: Affinare, condividere e consolidare la matrice di riferimento, in collaborazione con le altre regioni partecipanti al task. In particolare, a partire dalla analisi preliminare descritta precedentemente si andranno a valutare eventuali semplificazioni e ad armonizzare gli elementi caratterizzanti ciascun asse in un'ottica di identificazione degli elementi minimi comuni a tutti gli enti.

Fase1: Esecuzione della mappatura. In relazione ai tre assi sopra identificati, verrà effettuata la mappatura che consentirà di identificare i documenti specifici prodotti in ciascuna macrofamiglia per ciascuna macrofase.

Fase 1.b → verifica delle eccezioni: ossia valutazione dei documenti non classificabili al fine di valutare eventuali correzioni e la ridefinizione delle macro-famiglie e/o delle fasi

Fase 2: Ridefinizione

Fase 3: Definizione dei metadati caratteristici di ciascun documento derivante dall'intersezione tra i tre assi

Fase 3.b → verifica delle eccezioni al fine di valutare eventuali correzioni e la ridefinizione delle macro-famiglie e/o delle fasi

Fase 4: Ridefinizione

Dopo la definizione teorico-procedurale del modello si è passati, insieme agli Enti che partecipano al gruppo di lavoro interregionale, alla scelta delle macrofamiglie da analizzare prioritariamente.

Nella scelta si sono tenuti in considerazione alcuni criteri emersi già come rilevanti durante la fase di mappatura delle macrofamiglie:

- eterogeneità: sono state scelte quelle macrofamiglie che, ad una prima disamina, potevano offrire, l'una rispetto all'altra, elementi di eterogeneità nell'implementazione della matrice.
- fattibilità: sono state scelte quelle macrofamiglie per le quali, noto il percorso di analisi definito e il risultato finale da ricercare, tali passaggi risultino compiutamente realizzabili e di dimensioni tali da consentire una efficace analisi logica piuttosto che divenire un mero esercizio concettuale fine a sé stesso

- interesse: tale criterio palesa una manifesta volontà degli Enti interlocutori che, nel contesto delle attività generali da essi svolte, scelgono di indagare quelle di maggiore interesse e impatto nelle relazioni con gli Utenti.

In tal senso, pertanto, le macrofamiglie scelte sono le seguenti:

- Territorio e Urbanistica, ambito Edilizia privata
- Istruzione, ambito Scuola
- Autorizzazione e concessioni, ambito Commercio in sede fissa.

5.4 Risultati attesi

L'implementazione di tale modello consente di ragionare in un'ottica di gestione evoluta del patrimonio documentale, finalizzata al reperimento immediato delle informazioni relative alle pratiche avviate presso tutti gli sportelli, con indubbi riflessi sulla trasparenza dell'azione amministrativa, ma anche sulla maggiore flessibilità e disponibilità dei servizi a cittadini, imprese e professionisti, a vantaggio del rapporto amministrazione-cittadino utente. Portando al centro l'archivio dell'ente, si rende possibile una gestione trasversale e integrata delle informazioni, rispetto a quella attuale - consentita dagli strumenti gestionali in essere - che è per lo più limitata alla filiera verticale di riferimento.

Per questo motivo, nell'ambito delle attività del task, verrà posta anche particolare attenzione ai metadati che descrivono il fascicolo e che risultano dall'intersezione di due dei tre assi sopra-definiti (macro-famiglia di procedimenti/fasi del procedimento).

La corretta definizione del set di metadati di fascicolo consente, sin da subito, una ricerca trasversale da parte degli uffici o di altri soggetti (voglio sapere ad esempio tutto ciò che riguarda l'Aeroporto, la Fiera, una determinata associazione, una determinata scuola, un determinato indirizzo, un determinato cittadino, ... e poi affino la ricerca con altri attributi di filtro).

Si apre così, ad esempio, alla possibilità di costruire il cd. fascicolo del cittadino/impresa/professionista, attraverso il "caricamento", in un'apposita vista/scrivania dell'utente, di tutti i documenti/fascicoli che attengono il soggetto (il fascicolo del soggetto viene quindi a comporsi con i dati provenienti dai diversi gestionali e dai documenti/fascicoli esposti dal archivio dell'ente).

In questo senso assume ancora maggiore importanza l'idea di definire delle macrofamiglie di procedimenti/servizi (ed eventuali sottotipologie) che consentano di presentare i fascicoli/sub fascicoli etichettandoli in modo utile (ad esempio: scuola, servizi sociali, casa, tributi, ecc.).

Di seguito viene riportato un primissimo esempio di schema di output della matrice.

DOCUMENTI PRODOTTI DURANTE L'ITER	METADATI DA VALORIZZARE	FASE DEL PROCEDIMENTO
	...	ISTANZA
	...	
...	...	ISTRUTTORIA
...	...	
...	...	PROVVEDIMENTO

5.5 Architettura di supporto

Alla luce della forte eterogeneità dei flussi analizzati nell'ambito del task, non si ritiene al momento possibile definire in modo dettagliato l'architettura di supporto specifica per la realizzazione del modello sopra descritto.

È tuttavia evidente che l'architettura di supporto si appoggerà su quanto prodotto dai task centrali e dovrà essere funzionale ad ottimizzare l'organizzazione del lavoro, facilitare la ricerca di informazioni e realizzare la cosiddetta dematerializzazione della pratica, evitando la duplicazione di documenti tra le diverse postazioni di lavoro, e favorendo, tramite sistemi di messaggistica, la tracciatura degli iter procedurali e la notifica ai diversi utenti interessati della creazione/modifica di documenti ai quali sarà possibile accedere o meno in funzione delle abilitazioni che, in relazione allo specifico documento, si possiedono.

Nello specifico, in collaborazione con la regione Capofila del task CE4, si contribuirà alla definizione delle funzionalità delle interfacce che permettono il dialogo tra gli applicativi che gestiscono le pratiche connesse ai servizi agli utenti esterni e la piattaforma per la gestione documentale.

5.6 Standard di riferimento

Per quanto attiene gli standard di riferimento si rimanda al documento di progetto "Normativa e standard di riferimento".

5.7 Dipendenze e criticità della soluzione proposta

[fase 1 - analisi] Nella definizione dei metadati sarà necessario procedere in modo incrementale, per stadi di approssimazione successivi, così da garantire una semplificazione della complessità e al tempo stesso l'individuazione/creazione di standard validi per le diverse realtà territoriali (→ quanto incide la dimensione dell'ente e la struttura organizzativa sull'articolazione dei procedimenti?)

[fase 1 - analisi] Inoltre, nel corso del progetto emergeranno alcuni punti critici/rischi che andranno tenuti in considerazione per trovare, in collaborazione con i task centrali, soluzioni organizzative/applicative idonee e rispondenti al modello sottostante il progetto (→ Come gestisco, riconcilio e rendo disponibili nel tempo i metadati aggiuntivi di filiera che il sistema di gestione documentale/archivio dell'ente non può gestire?)

[fase 3 - piani di rilascio] Infine andrà tenuto in forte considerazione il fatto che gli enti hanno già in casa soluzioni applicative che, nella maggior parte dei casi, sono strutturate con logiche proprie e differenti le une dalle altre, fermo restando che l'obiettivo del task non è andare a modificare gli applicativi degli enti quanto piuttosto lavorare sui flussi di interscambio gestiti dalle interfacce.

6. Glossario dei termini del progetto

Per quanto attiene il glossario di progetto si rimanda all'apposito documento.