Il documento elettronico e la dematerializzazione: il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale

(in collaborazione con ANORC)

FORUM PA - 18 maggio 2010

GIOVANNI ARDITI

Direttore Principale della Banca d'Italia

Con il mio intervento vorrei condividere l'esperienza dell'applicazione in Banca d'Italia di un sistema di gestione documentale integralmente digitalizzato, in linea con le previsioni del Codice dell'Amministrazione Digitale e con il complessivo impianto normativo in materia. Per esigenze espositive non potrò approfondire i profili applicativi del sistema, limitandone l'illustrazione agli aspetti generali, alle principali caratteristiche e ai risultati ottenuti. Un riferimento particolare interesserà le modalità e gli interventi organizzativi/gestionali ritenuti funzionali al buon esito del progetto, nonché il quadro di vincoli/opportunità che ne hanno caratterizzato la realizzazione.

Il precedente sistema documentale dell'Istituto gestiva in modalità completamente elettronica, via rete aziendale, le sole comunicazioni interne, mentre per gli scambi informativi ufficiali nei confronti dell'utenza istituzionale e privata era utilizzato esclusivamente il canale cartaceo. In tale ambito, non erano previste modalità di firma digitale, né canali digitali di trasmissione; il sistema di classificazione e fascicolazione della documentazione risultava inoltre datato e sostanzialmente disallineato rispetto all'evoluzione delle funzioni e dei compiti dell'Istituto, mentre l'archiviazione era basata su modalità completamente cartacee.

L'evoluzione tecnologia e normativa ha creato le condizioni per un intervento di radicale modifica del sistema, nella direzione di una tendenziale digitalizzazione di tutta la documentazione dell'Istituto, in particolare quella scambiata con l'esterno, con l'obiettivo di supportare più adeguatamente il processo decisionale, valorizzare il patrimonio informativo interno, ridurre i costi amministrativi e logistici di gestione e archiviazione. In sintesi, elevando i livelli di efficienza e efficacia dei processi di gestione documentale, in termini di tempestività, affidabilità, sicurezza e circolarità delle informazioni trattate.

Ciò, attraverso l'adozione di un sistema integrato con le principali funzionalità previste dalle norme: protocollo elettronico, firma digitale, dematerializzazione documentale, canali di trasmissione digitali in ricezione e spedizione (PEC e posta ibrida), fascicolazione elettronica e conservazione sostitutiva. I certificati di firma digitale, già operativa da alcuni anni nell'Istituto, sono stati distribuiti a tutto il personale e attivate distinte caselle di PEC per ogni singola funzione operativa, in

base all'organigramma ufficiale; è stato selezionato un provider esterno per la gestione della posta ibrida e predisposta la strumentazione per la scansione digitale e la protocollazione della documentazione, in arrivo e partenza.

La realizzazione del progetto ha richiesto complessivamente circa due anni e mezzo: un anno per l'analisi di fattibilità, un anno e mezzo per la definizione delle specifiche funzionali e l'avvio in esercizio. In sede di analisi progettuale sono state operate specifiche scelte funzionali: in primo luogo, l'opzione di un'Area Organizzativa Omogenea unica a livello aziendale e la conseguente definizione di un sistema di protocollazione, classificazione e conservazione anch'esso unico per tutto l'Istituto. Particolare attenzione è stata dedicata alla semplicità applicativa, alla flessibilità e affidabilità del sistema, alle potenzialità di integrazione con altre procedure di gestione informativa, nonché alla familiarità con altri prodotti già in uso.

La consapevolezza e l'esigenza di una radicale revisione dei processi di trattamento delle informazioni, come presupposto sostanziale del sistema, e quindi l'integrazione nella procedura informatica delle fasi di predisposizione, modifica, approvazione e spedizione dei documenti, nonché la loro formazione unicamente in modalità digitale, hanno contribuito a conferire al progetto una valenza strategica e una connotazione tipicamente organizzativa (per significatività e trasversalità). In tale prospettiva, la principale criticità ha riguardato l'impatto culturale dell'innovazione, connesso principalmente alle modifiche di ruolo richieste ai vari livelli gerarchici e al cambiamento radicale delle preesistenti prassi e modalità operative.

Particolarmente delicate risultavano inoltre alcune variabili di contesto; un intervento di tale impatto si inseriva infatti in una fase di accelerati cambiamenti organizzativi dell'Istituto su più versanti, sia strutturali che procedurali; era presente il rischio di un eccesso di innovazione che avrebbe potuto innescare fenomeni di rigetto fra il personale e reazioni sul fronte sindacale interno. E' stato quindi necessario un pieno coinvolgimento, già in fase di analisi progettuale, delle funzioni più significative dell'Istituto, l'attivazione di un significativo piano di formazione interna e, in particolare, un'attenta opera di sensibilizzazione e informazione preliminare.

Le specifiche operative della procedura, le disposizioni applicative, la definizione del nuovo Titolario e dei criteri di fascicolazione per le varie aree di competenza, la stesura dei manuali tecnici e operativi sono stati sviluppati e realizzati in collaborazione con le singole funzioni, rappresentando le specificità di ognuna in un sistema organico, seppure con limitati margini di diversificazione. La collaborazione ha interessato tutte le varie fasi del progetto, fino ai test applicativi e alle verifiche finali di funzionalità e coerenza del sistema.

Prima dell'avvio in esercizio dell'applicazione, al gruppo di progetto si è sostituita una *task-force* di 12 elementi, tecnici e amministrativi, con funzioni di raccordo, coordinamento, assistenza, supporto e verifica dei risultati e, in particolare, di

revisione di eventuali anomalie operative suggerite dall'utenza. Nei primi 4 mesi di esercizio sono stati effettuati circa 80 microinterventi di manutenzione evolutiva con le relative modiche della manualistica operativa.

L'attività di formazione, in linea e in presenza, ha ricoperto un ruolo centrale. Circa il 6% (oltre 500 elementi) del personale dell'Istituto ha frequentato corsi in presenza gestiti da docenti della *task-force* in ordine alle caratteristiche e specifiche del sistema. A ciò si è aggiunto un corso di formazione *on line* rivolto alla generalità del personale, strutturato su vari livelli di approfondimento e realizzato con modalità del tutto innovative.

In via anticipata all'avvio in esercizio (22 giugno 2009) è stato effettuato uno *stress test* della durata di una settimana e, contemporaneamente, mantenuto il parallelismo con la preesistente procedura, per un periodo di circa un mese. Immediatamente dopo l'avvio, è stato costituito un *help desk* telefonico e predisposta una casella funzionale di posta elettronica per quesiti strutturati, mentre sulla intranet aziendale venivano progressivamente aggiornate e pubblicate varie edizioni di FAQ per risolvere le problematiche ricorrenti e standardizzate.

Per corrispondere concretamente e tempestivamente alle situazioni più critiche riscontrate presso alcune realtà operative , è stato avviato un servizio di *help desk* a domicilio, con elementi della *task force* distaccati per un breve periodo presso tali realtà.

A nove mesi della partenza i risultati sono positivi e giustificano ampiamente gli investimenti effettuati. Per i documenti in uscita dall'Istituto, il 44% è stato veicolato tramite canali digitali: PEC o posta ibrida; se a questi si aggiungono i documenti nativi in digitale ma trasmessi per copia conforme con firma autografa, tale percentuale passa al 55% ed è in costante aumento. Per i documenti pervenuti, a data corrente, solo per il 4,3% è stato utilizzato il canale PEC, a motivo della ancor scarsa diffusione di tale strumento a livello nazionale. E' comunque in corso una sistematica campagna informativa presso l'utenza istituzionale e privata volta a favorire l'utilizzo della PEC nelle comunicazioni ufficiali con l'Istituto. E' stata inoltre sospesa l'alimentazione degli archivi, sia cartacei e di deposito, sostituita dalla conservazione digitale.

Le comunicazioni digitali provenienti dall'esterno, firmate digitalmente e/o trasmesse via PEC vengono protocollate automaticamente dal sistema e non transitano per i centri di protocollo, cui sono invece riservati tutti i documenti cartacei ovvero le comunicazioni via posta elettronica ordinaria. I centri di protocollo provvedono alla scansione, dematerializzazione e smistamento via rete alle singole unità destinatarie che, in autonomia, classificano e fascicolano i singoli documenti.

Per i flussi documentali in partenza, la procedura gestisce in maniera digitale e integrata le fasi di predisposizione, classificazione, fascicolazione, approvazione, firma e protocollazione del documento attraverso vari passaggi digitali tra i livelli di responsabilità competenti. Il sistema discrimina in automatico il canale di trasmissione, in funzione delle caratteristiche di standardizzazione e di riservatezza del documento, nonché dell'esistenza o meno della casella PEC del destinatario.