



Provincia di Lecco

## **LA DEMATERIALIZZAZIONE DELLA PROVINCIA DI LECCO IL PROGETTO E L'ITER DI REALIZZAZIONE**

### **Il Progetto**

Il progetto descrive il processo di informatizzazione degli atti amministrativi nella Provincia di Lecco. Richiamata la normativa di riferimento e il metodo adottato per la costruzione di un programma informatico di gestione degli atti, vengono descritti gli iter digitali per la produzione delle determinazioni con e senza impegno di spesa e degli altri atti degli organi collegiali su supporto informatico. Viene esaminato il tema della pubblicazione all'Albo pretorio telematico nei limiti di quanto previsto dalla normativa vigente. Infine viene dato conto delle criticità emerse durante il percorso di innovazione e delle proposte di miglioramento ancora in "cantiere".

### **Le premesse**

L'informatizzazione degli atti amministrativi trova le proprie ragioni in due esigenze fondamentali.

La prima, di carattere economico-organizzativo, è costituita, in generale, dai vantaggi conseguenti all'informatizzazione dei documenti amministrativi: abbattimento dei costi per l'uso della carta, riduzione degli spazi utilizzati per la conservazione dei documenti cartacei, massima velocità nella ricerca, nella circolazione, nella condivisione nonché nella trasmissione della documentazione.

La seconda esigenza è costituita dall'obbligo in materia di pubblicazione telematica degli atti amministrativi previsto dall'art. 32 della legge n. 69/2009 in capo a tutte le amministrazioni.

Dal punto di vista pratico quindi tutto questo comporta modifiche alle procedure di redazione e pubblicazione degli atti che dovranno conciliare trasparenza e privacy ed assumere forma idonea per la pubblicazione informatica.

Non è esplicitamente prescritto dalla norma citata l'obbligo di pubblicare gli originali informatici degli atti amministrativi piuttosto che le loro copie conformi o quelle meramente operative, inoltre lo stesso art. 32 (Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea) chiarisce lo scopo effettivo della norma che tende pertanto a favorire l'informatizzazione di tutto il ciclo di vita della documentazione, dalla produzione, alla pubblicazione e fino alla conservazione.

La produzione degli originali dei documenti su supporto informatico è in linea con quanto previsto dal D.Lgs. 235/2010 del Nuovo Codice dell'amministrazione digitale, che sviluppa dunque in modo deciso e concreto il grande progetto della pubblica amministrazione digitale impostato nel 2005 con il CAD (D.Lgs 82/2005).

Il Nuovo Cad sviluppa dunque in modo deciso e concreto il grande progetto della pubblica amministrazione digitale impostato nel 2005 con il CAD (D.Lgs 82/2005)

Tale scelta necessita tuttavia di una reingegnerizzazione dei processi che tenga conto degli aspetti normativi, tecnico informatici, archivistici e contabili; nella Provincia di Lecco tale opzione è stata agevolata dall'esperienza parzialmente avviata di informatizzazione degli atti e da quella di realizzazione dell'Albo pretorio telematico.

Con particolare attenzione alle Linee Programmatiche di mandato 2009/2014 il Progetto di dematerializzazione atti amministrativi, fa riferimento agli strumenti e alla tecnologia di cui la Provincia già dispone, quale esito di investimenti precedente e in particolare alle licenze software già in possesso del CST per evidenti vantaggi economici e di sistema integrato on un'unica piattaforma informatica: il fornitore è PADigitale.

La rapidità dell'evoluzione delle tecnologie informatiche e la necessità di comunicare con cittadini e imprese che chiedono di rapportarsi con la pubblica amministrazione con mezzi sempre più snelli, rapidi e meno costosi, rende improrogabile, ancor più della necessità di dare adempimento a specifiche previsioni normative, la ricerca e attuazione di sistemi innovativi di gestione delle informazioni, dei dati e dei documenti. E' necessario mettere a disposizione strumenti, soprattutto

digitali, in grado di incrementare efficienza ed efficacia dell'intero sistema documentale della Provincia.

### **Il metodo**

Da un punto di vista metodologico è costituito un gruppo di lavoro interno dal Servizio Affari generali, che comprende anche l'ICT, con il coinvolgimento operativo del Settore Bilancio. Il gruppo risulta quindi composto da professionalità informatiche, archivistiche e amministrativo contabili. Si è ritenuto infatti fondamentale coinvolgere il Servizio economico finanziario a supporto dei lavori del gruppo per l'analisi dei flussi procedurali degli atti comportanti operazioni contabili. Sono inoltre coinvolti tutti i Settori dell'Ente per le fasi di personalizzazione del programma e per la sua sperimentazione.

### **L'oggetto dell'innovazione**

Il punto di partenza dei lavori è la delimitazione dell'oggetto dell'informatizzazione.

E' parso opportuno, per ragioni di economicità e trasparenza nonché di omogeneità delle procedure, contemplare nel progetto di informatizzazione tutti gli atti degli organi collegiali.

Per ragioni organizzative e informatiche sono stati costruiti quattro tipi di iter procedimentale, gestiti da un solo programma informatico collegato con l'Albo pretorio telematico:

- un primo iter per le determinazioni con/senza impegno di spesa,
- un terzo iter per le deliberazioni di Giunta e Consiglio
- un quarto iter per le informative di Giunta
- un secondo iter moto semplice e "snello" per le liquidazione

<b>Numero atti 2010</b>	
<b>Deliberazioni Giunta</b>	<b>361</b>
<b>Deliberazioni Consiglio</b>	<b>94</b>
<b>Informative</b>	<b>147</b>
<b>Determinazioni</b>	<b>1654</b>
<b>Liquidazioni - atti</b>	<b>2547</b>

La dematerializzazione delle liquidazioni di spesa consente di evitare il passaggio cartaceo di numerose copie delle fatture tra Settore Bilancio e altri Settori, le fatture non sono più inviate in originale cartaceo ai Settori per il timbro di regolarità ma consultabili in via informatica.

### **Il cronoprogramma dei lavori**

#### **APRILE 2011**

Incontri con PADigitale per la messa a punto del sistema, definizione del cronoprogramma di attivazione e di formazione utenti.

#### **MAGGIO 2011**

Incontri con PADigitale e con la Segreteria Generale, il Servizio Sviluppo Organizzativo, il Servizio Contabilità e il Servizio I.C.T. per l'elaborazione dei nuovi iter degli atti amministrativi informatici.

#### **GIUGNO 2011**

Incontri con PADigitale e con Dirigenti e Vicari dei Settori, con i referenti della comunicazione per la presentazione del nuovo software e la raccolta di eventuali dubbi, segnalazioni, suggerimenti e proposte, poi recepite e approfondite nelle diverse giornate di formazione.

#### **LUGLIO 2011**

Attivazione dell'ambiente di test per l'effettuazione di prove pratiche di utilizzo con collegamento all'apposito link.

#### **AGOSTO 2011**

Sono stati effettuati incontri formativi di carattere teorico-pratico a cura del Servizio Affari Generali per la presentazione delle principali funzioni di utilizzo del programma e presentazione dei nuovi iter degli atti con i Servizi: Contabilità Generale, Appalti e Contratti, Attività Economiche, Ecologia, Pianificazione Territoriale e Patrimonio e Demanio, Istruzione.

Questi incontri hanno lo scopo di formare un gruppo di utenti per ciascun settore con l'obiettivo di diffondere la conoscenza del programma con modalità "a cascata".

L'attivazione dell'ambiente di test e questa prima fase di formazione consentono agli utenti la necessaria autonomia per utilizzare l'ambiente di test, in collaborazione con ragioneria e segreteria per effettuare diverse prove di utilizzo e acquisire una prima conoscenza del sistema.

Con la collaborazione di PADigitale sono state introdotte alcune modifiche di personalizzazione del software che ne consentono la piena adattabilità alla nostra realtà.

Con la collaborazione del Servizio Contabilità Generale è stato predisposto un nuovo iter, molto semplificato, per la gestione delle liquidazioni.

#### **SETTEMBRE 2011**

Continuano gli incontri formativi con i Settori, presso il Servizio Affari Generali, al fine di preparare gli utenti ai corsi di formazione di PADigitale programmati per il mese di settembre nelle seguenti date:

- settembre: prima sessione utenti e formazione del personale della Segreteria Generale
- settembre: seminario per Dirigenti e Vicari e seconda formazione del personale della Segreteria Generale
- settembre: seconda e terza sessione utenti

Questi corsi si caratterizzano come corsi di secondo livello: gli utenti che vi partecipano infatti hanno già una preparazione di primo livello, generata dalla partecipazione diretta agli incontri teorico-pratici o dalla conoscenza diffusa all'interno del Settore da parte dei colleghi che hanno partecipato agli incontri.

Sono state distribuite le Business key per le firme digitali a dirigenti, vicari, componenti Giunta e Presidente del Consiglio.

#### **OTTOBRE 2011**

Presentazione e approvazione del Progetto dematerializzazione da parte della Giunta provinciale.

Avvio Progetto dal 31 ottobre per le deliberazioni di Giunta e di Consiglio e per le informative.

#### **GENNAIO 2012**

Dematerializzazione delle determinazioni e delle liquidazioni dal 2 gennaio 2012. Gli atti amministrativi sono unicamente digitali. Avvio della conservazione sostitutiva dei documenti.

#### **MARZO 2012**

Avvio del nuovo sistema di protocollo informatico

#### **Entro SETTEMBRE 2012**

Realizzazione Giunta digitale.

#### **L'Informatizzazione dei processi**

Tutti gli iter sono stati pensati per produrre l'originale del provvedimento finale in modalità digitale, firmarlo digitalmente, pubblicarlo all'Albo pretorio telematico, conservarlo in maniera sostitutiva ed eventualmente trasmetterlo esclusivamente su supporto informatico.

In tutti i casi il provvedimento finale è sottoscritto dall'organo competente con firma digitale.

La scelta dell'utilizzo della firma digitale è stata effettuata in linea con quanto disposto dal Nuovo Cad che prescrive l'uso di un sistema di firma elettronica avanzata conforme alla normativa comunitaria, con cui è possibile sottoscrivere un documento informatico con piena validità legale (il documento informatico firmato digitalmente costituisce piena prova in giudizio fino a querela di falso).

Anche il visto di regolarità contabile è sottoscritto con firma digitale dal responsabile del Servizio economico finanziario, in quanto atto integrativo dell'efficacia della determinazione con impegno di spesa.

Le prime fasi sono a carico dell'operatore competente ad avviare la proposta – soggetto proponente - mentre l'ultima fase è a carico del dirigente o del responsabile competenti a sottoscrivere l'atto.

Una volta scelto il tipo di iter fra i tre disponibili e caricato il testo principale dell'atto si passa alla fase di gestione degli allegati. I file degli allegati sono in rete e sono quindi già a disposizione dell'operatore. Eventuali allegati disponibili solo in formato cartaceo possono essere scansati e caricati nel programma. E' inoltre specificato nell'atto principale se l'allegato viene considerato parte "Integrante non sostanziale" e dunque conservato agli atti del servizio responsabile del procedimento e accessibile ai sensi dell'art.10, c. 1 del Tuel.

#### **Gli atti amministrativi e il loro iter**

Il sistema di gestione documentale supporta le operazioni tipiche delle diverse fasi del ciclo di vita di un documento trattato elettronicamente fino alla pubblicazione sull'Albo pretorio informatico.

La firma digitale è la tecnologia abilitante per un cambiamento organizzativo di ampia portata.  
Diffusione della firma digitale:

<b>Utenti abilitati alla sottoscrizione degli atti con firma digitale</b>	
Dirigenti	9
Posizioni organizzative di staff e Posizioni organizzative	16
Presidente, Vice Presidente, Assessori	12
Presidente del Consiglio, Vice Presidente e Vice Presidente vicario	3

### **Un caso concreto: la determinazione di impegno**

- Creazione della determinazione da parte dell'ufficio proponente.
- Verifiche contabili integrate.
- Firma digitale del Dirigente proponente la determinazione.
- Istruttoria Servizi Finanziari – redazione visto di regolarità contabile.
- Firma digitale da parte del Responsabile dei Servizi Finanziari.
- Esecuzione delle operazioni contabili: attraverso strumenti di cooperazione applicativa è stato realizzato un dialogo tra i software di contabilità e gestione documentale che consente di mantenere allineate le relative banche dati durante l'avanzamento del proprio iter; questo consente di automatizzare alcune operazioni e quindi gestire in maniera più efficiente l'intero procedimento di spesa.
- Pubblicazione informatica e avvio della fase di conservazione: costituzione archivio informatico per la conservazione sostitutiva.

### **Le deliberazioni: la convalida informatica del relatore**

L'iter di presentazione delle proposte di deliberazione da parte dei Settori proponenti comporta l'inserimento di una convalida informatica da parte dell'Assessore di riferimento.

Tale convalida consiste nell'accesso al programma via web (qualsiasi PC e/o portatile) e alla propria scrivania virtuale (TO DO LIST) per apporre un flag di approvazione che invia la proposta alla seduta di Giunta o Consiglio. Vi è inoltre la possibilità di modificare il testo della proposta di deliberazione oppure di rimandarla al soggetto proponente.

Il Servizio Affari generali organizza apposita sessione individuale di presentazione del software con particolare riferimento a queste funzioni.

### **La virtualizzazione delle comunicazioni**

Durante l'iter di costruzione degli atti saranno automatizzate alcune comunicazioni ai diversi soggetti. L'iter di predisposizione degli atti è pre-configurato in tutte le sue fasi: ciascun soggetto coinvolto nel procedimento ha una propria TO DO LIST ossia una scrivania virtuale che permette la consultazione degli iter, l'esecuzione dei passaggi di competenza e la ricezione di messaggi di conferma, relativi all'avvenuta esecutività e di pubblicazione degli atti. Il sistema così strutturato permette di dare esecuzione a quanto determinato e deliberato senza tempi di attesa.

Non ci sono più duplicazioni di documenti e neppure ridondanza di passaggi e il sistema traccia tutte le fasi operative dell'iter, consentendo così la mappatura delle operazioni eseguite e dei tempi di ciascuna fase, per valutare sempre ulteriori e possibili margini di miglioramento.

### **Il visto contabile**

Il soggetto competente all'apposizione del visto consulta il testo della determinazione, verificandone la coerenza con tutti gli aspetti economico finanziari, attesta in particolare, la copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa, ai sensi dell'art. 153 c. 5 del Tuel.

Nel caso in cui non ci siano le condizioni per apporre il visto la determinazione non viene pubblicata, rimane conservata come atto non produttivo di effetti giuridici e, tramite apposito campo note fornito dal programma, il Settore proponente viene informato delle motivazioni del mancato visto. Nel caso sopravvengano le condizioni per l'adozione dell'atto non vistato o questo debba/possa essere riformulato in base ai rilievi formulati dal servizio economico finanziario, l'iter ricomincia da capo con la predisposizione di una nuova proposta di atto.

## **I Sistemi di consultazione e ricerca**

Complessivamente nell'ambito dell'infrastruttura finalizzata alla produzione, conservazione e pubblicazione degli atti informatici sono presenti due sistemi di ricerca: uno legato all'Albo pretorio telematico e uno al programma di gestione delle determinazioni.

Un terzo sistema sarà attivato con l'avvio della conservazione sostitutiva entro il 31 dicembre 2011.

Il primo è rivolto in via principale agli utenti esterni essendo disponibile sul sito istituzionale, nella sezione Albo pretorio telematico dove è possibile la ricerca degli atti in pubblicazione mentre per quelli già pubblicati e contenuti nell'archivio sono indicati gli estremi di avvenuta pubblicazione. Sono possibili molteplici tipologie di ricerca: è possibile filtrare specificamente la voce determinazioni (piuttosto che le deliberazioni o altro), inserire un criterio di ricerca per estremi del documento o per parola chiave, ecc.

Attraverso il programma gestionale gli atti possono essere ricercati, dagli operatori interni abilitati, utilizzando una specifica funzione di ricerca, selezionando la tipologia, ottenendo così l'elenco completo degli atti ricompresi in quella voce.

Tutti gli atti sono consultabili on line, i criteri di consultazione sono configurati in modo tale da consentire la conoscenza dei soli dati personali necessari, la tutela dei dati sensibili, nel rispetto del principio di trasparenza amministrativa. Ciascun Servizio /Settore può sempre consultare tutte le proprie proposte mentre può consultare tutti gli atti dell'Ente dal momento della pubblicazione.

Questo principio trova la sua più ampia applicazione nella possibilità di ricerca, conoscenza e studio che viene data, attraverso il sistema informatico, ai Consiglieri provinciali che, con accesso riservato e credenziali personali, possono consultare in ogni momento e da qualsiasi pc o strumento dotato di collegamento internet, tutti gli atti dell'Ente fin dal preciso istante della pubblicazione all'albo.

La consultazione degli atti pubblicati è sempre possibile per i consiglieri, anche decorsi i termini di pubblicazione al fine di garantire sempre la massima conoscibilità, trasparenza e immediatezza di accesso.

## **La fase di start-up**

L'avvio in produzione degli atti attraverso l'utilizzo del nuovo applicativo prevede l'approvazione della Giunta dell'intero progetto di dematerializzazione e dall'illustrazione durante a tutti i Dirigenti dell'ambito di applicazione e dei termini di avvio e utilizzo, richiamando le norme e le direttive in materia di pubblicità degli atti e informatizzazione dei procedimenti.

Tutti i dirigenti provinciali sono informati dell'avvio del processo, in uno specifico incontro dedicato oltre all'illustrazione nell'ambito del consueto coordinamento direzionale, in cui, oltre a una presentazione del nuovo programma, sono state richiamate le regole per l'utilizzo della firma digitale, le responsabilità connesse e la disciplina di pubblicazione di tutti gli atti, nei limiti di quanto detto in materia di tutela dei dati personali. Gli incaricati di posizione organizzativa e tutti gli operatori abilitati all'utilizzo degli applicativi "atti amministrativi", sono stati invitati a corsi di formazione divisi in parte teorica e pratica. Nella parte teorica sono state riepilogate le regole in materia di documento amministrativo informatico, firma digitale, redazione delle copie conformi cartacee di documenti informatici, tutela dei dati personali. Nella parte pratica è stato illustrato l'utilizzo del nuovo applicativo, fase per fase. Alla conclusione di tutte le edizioni dei corsi programmate è viene dato avvio all'utilizzo del nuovo programma.

Durante i corsi di formazione si è evidenziata una sola criticità rilevante, al netto della fisiologica resistenza al cambiamento organizzativo, che ha riguardato gli atti rivolti a utenti esterni non informatizzati e quelli soggetti all'applicazione dell'imposta di bollo.

La soluzione proposta è quella di produrre una copia cartacea conforme al documento in originale informatico secondo quanto previsto dagli artt. 22 e 23 del Nuovo Cad.

La soluzione soddisfa da un lato l'esigenza dell'utenza e dall'altro consente all'Amministrazione una conservazione soltanto informatica dei propri originali.

Anche per i documenti soggetti all'applicazione dell'imposta di bollo è stata proposta identica soluzione di cui sopra, applicando la marca da bollo sulla copia conforme.

A fronte della criticità individuata qui sopra e delle soluzioni amministrative correlate è prevista una funzione del programma che permette la stampa del documento informatico integrandola con un'impaginazione contenente gli elementi previsti dalla legge per la predisposizione di una copia conforme per ridurre i tempi di predisposizione materiale delle copie conformi.

### **La pubblicazione degli atti**

A conclusione dell'iter, sia le deliberazioni sia le determinazioni sono pubblicate per 15 giorni all'albo pretorio on line: il semplice inserimento, da parte del pubblicatore, delle date di pubblicazione all'interno della procedura "Atti amministrativi" consente l'automatica e immediata pubblicazione dei documenti all'albo pretorio; contestualmente il redattore dell'atto riceve in TO-DO LIST un'apposita notifica di comunicazione dell'avvenuta pubblicazione.

Le deliberazioni sono pubblicate contemporaneamente, senza la necessità di eseguire alcuna operazione, anche sul sito internet della Provincia, dove rimangono sempre consultabili.

Inoltre, dal momento della pubblicazione, le determinazioni e le deliberazioni sono accessibili ai consiglieri provinciali che, tramite apposite credenziali personali, possono accedere a un'area riservata di URBI che consente sempre, senza alcun termine temporale e tramite qualsiasi pc dotato di collegamento internet, la consultazione delle deliberazioni e delle determinazioni pubblicate.

Le liquidazioni, in quanto atti interni, non sono soggette a pubblicazione.

### **L'annullamento e la rettifica degli atti**

L'adozione di strumenti informatici all'avanguardia (procedura interamente web service e firme digitali su Business key, albo pretorio on line) consente la massima trasparenza nella gestione degli atti e consente anche di gestire il ritiro, la revoca, la rettifica o l'eventuale annullamento dell'atto amministrativo informatico nei casi in cui ne ricorra la necessità. Condizione che può essere valutata unicamente dal responsabile di procedimento in attuazione e in conformità con la normativa in materia di procedimento amministrativo (alla quale si rimanda), e con particolare riguardo alle condizioni per l'annullamento dell'atto amministrativo, fattispecie comunque applicabile solo per l'atto *ab origine* illegittimo.

### **Gli sviluppi futuri**

- La comunicazione multicanale: il nuovo programma di protocollo integrato prenderà avvio il 1° marzo 2012 per la gestione integrata dei documenti cartacei, dei fax centralizzati, dei documenti per e-mail, della PEC integrata in arrivo e in partenza.
- Gli effetti della dematerializzazione – saranno monitorati nel 2012