

Annantonia Martorano

*Gli archivi delle Prefetture:
dalla dematerializzazione alla gestione documentale*

Premessa

L'ampia stagione delle riforme, a partire dagli anni Novanta, ha tradotto sul piano normativo la concezione, delineata dal legislatore costituente, di una Pubblica Amministrazione maggiormente improntata ai principi di economicità, efficacia e trasparenza. Non solo le strutture organizzative, ma anche l'azione amministrativa è stata profondamente riformata, con l'adozione delle tecnologie informatiche.

Lo sviluppo dei sistemi documentari informatici, in particolare, ha provocato delle grandi trasformazioni tecnologiche e organizzative all'interno dei sistemi gestiti dalla Pubblica Amministrazione, con lo sviluppo di reti per il trattamento dei dati condivisi, dell'interoperabilità in ambiente web, della comunicazione mediante i canali di posta elettronica. Processi, questi, che hanno determinato il necessario aggiustamento metodologico dei tradizionali strumenti archivistici, senza che la disciplina ne vedesse stravolti i principi ispiratori o le proprie finalità.

I nuovi strumenti informatici hanno permesso di riconfigurare l'architettura dei processi di gestione documentale, vero fulcro dell'attività istituzionale della Pubblica Amministrazione.

La consapevolezza, del resto, di dover rendere efficace la macchina pubblica passando dalla gestione della produzione dei documenti – i servizi di connettivo – ha radici antiche e si trova già perfettamente enucleata nel *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato* del 1979 dall'allora Ministro per la Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini, che individuò espressamente nella riforma sui flussi documentali il perno dell'intera riforma della Pubblica Amministrazione.

Riemersa nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28/10/1999, tale consapevolezza, oltre ad evidenziare la stretta relazione tra gestione documentale e processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, si completa con l'evidenza della necessità di una concreta azione di coordinamento che operi sia sul piano amministrativo-organizzativo che su quello tecnico-informatico: la gestione informatizzata è vista non come mera automazione di ufficio (*office automation*), ma come vera e propria risorsa strategica dell'attività amministrativa che, benché in forma elettronica, non si differenzia in nessun modo da quella ordinaria.¹

Il tema principale che muove l'intera trattazione di questo contributo è quello della analisi del flusso documentale all'interno della Pubblica Amministrazione e delle strategie organizzative ed informatiche predisposte dal legislatore per rendere l'azione amministrativa più economica, efficiente e trasparente.

Le Prefetture: profilo storico-istituzionale

Prima di entrare nel vivo della trattazione dell'argomento centrale, appare utile fornire un quadro generale di riferimento, relativo al soggetto istituzionale il cui sistema di gestione documentale, unitamente alle politiche messe in atto sul fronte della dematerializzazione, sarà analizzato successivamente.

¹ Bonfiglio Dosio 2013; Puddu 2006.

L'istituto prefettizio, introdotto da Napoleone in Italia e in Francia con la legge 28 piovoso dell'anno VIII (28 febbraio 1800), si era ispirato al modello dell'intendente regio dell'*ancien regime* e di quello subalpino del Regno Piemontese; in entrambi gli ambiti l'intendente era stato concepito come delegato del potere centrale con funzioni amministrative e di politica generale, oltre che di tutela sulle altre realtà locali.² Analogamente il Regno Piemontese ereditava il modello piramidale transalpino con la legge Cavour del 1853, anche se l'atto ufficiale di nascita del Prefetto italiano si trova solo nel Regio Decreto 9 ottobre 1861 n. 250 che trasforma i governatori delle province in Prefetti, gli intendenti di circondario in sottoprefetti e i consiglieri di governo in consiglieri di Prefettura.

La successiva legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 n. 2248 all'articolo 3 allegato A chiariva le funzioni di Prefetto, di fatto rimaste inalterate fino ad oggi: l'essere il rappresentante del potere esecutivo nella provincia e garante dell'esecuzione delle leggi, vegliando sul buon andamento dell'amministrazione locale e soprintendendo, in qualità di capo delle forze dell'ordine e armate, alla pubblica sicurezza. A capo della provincia, esso incarnava, a livello locale, le prerogative che a livello centrale erano detenute da un ministro, tanto da far catalogare il periodo liberale del Regno d'Italia come «Prefettocrazia».³

Il Prefetto era nominato con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Interno; fino alla fine del XIX secolo invalse la prassi di nominare nelle province più importanti eminenti uomini politici e nelle sedi minori i funzionari provenienti dalla carriera prefettizia, permettendo così la costituzione di un corpo omogeneo.⁴

Godendo della «garanzia amministrativa» che impediva di essere chiamati per rendere conto del loro operato in assenza di autorizzazione del sovrano, previo parere del Consiglio di Stato, essi potevano

² Meoli 1984.

³ Saredo 1890.

⁴ Salvemini 1978.

anche essere nominati in Senato, mantenendo le proprie prerogative e funzioni, dopo sette anni dall'ingresso in carica.⁵ Durante il governo Crispi il Prefetto divenne, dunque, il punto di riferimento dell'intera amministrazione statale.

Pur essendo alle dipendenze dirette del Ministro dell'Interno, poteva essere investito anche dell'esercizio di funzioni di altre amministrazioni non presenti nella provincia, fino alla sua estromissione dall'ente provincia (1888-1889), dopo che la carica di presidente della Deputazione provinciale divenne elettiva.

Nell'età giolittiana aumentò il numero delle amministrazioni presenti sul territorio provinciale e la figura del Prefetto assunse ampi poteri di vigilanza, controllo e repressione delle violazioni alla nuova normativa del lavoro, assumendo anche la veste di mediatore nelle controversie tra maestranze e ceti imprenditoriali.

L'avvento del regime fascista non portò alla fusione tra apparato prefettizio e organizzazione del partito, ma venne emanata la circolare 3 giugno 1923 in cui si affermava che il Prefetto era l'unico rappresentante dell'autorità del Governo nell'ambito provinciale: il suo uso come contrappeso agli invadenti segretari federali fascisti delle province sfatava parzialmente la *vulgata* dei prefetti completamente asserviti al regime.

Fu la legge 3 aprile 1926 n. 669 a decretare la loro 'fascistizzazione': l'ulteriore ampliamento dei poteri in materia di controllo preventivo e repressivo dell'opposizione politica, già pesantemente anestetizzata dalle prime misure restrittive per la stampa e il diritto di associazione (adottate nel corso del 1923-1924 e rafforzate dalle successive leggi 'fascistissime'), andò di pari passo con la scomparsa degli organi elettivi locali (sindaco, consiglio comunale, deputazione e presidente della deputazione provinciale), sostituiti con il podestà e il preside, di nomina regia.

⁵ Nell'ambito dei vari provvedimenti emanati dal governo, significativa la previsione organizzativa contenuta nel R.D. 3475/1866 della presenza esclusiva di un solo protocollo e di un solo archivio.

A seguito della caduta di Mussolini, esautorato dal Gran Consiglio del Fascismo nella famosa seduta del 25 luglio 1943, la situazione dei prefetti divenne particolarmente delicata: dapprima sottoposti alle epurazioni decise dal governo Badoglio, i prefetti decaduti vennero chiamati a sostituire nel territorio della Repubblica Sociale i prefetti settentrionali rimasti in carica.

In corrispondenza della progressiva avanzata degli Alleati, ove si instaurava il governo dei Comitati di Liberazione Nazionale (C.L.N.) al posto dei 'capo provincia' repubblicani (la nuova denominazione assunta dai prefetti) furono insediati prefetti graditi dal C.L.N. o dal governo militare alleato (AMG).⁶

In seno all'Assemblea costituente si discusse se mantenere l'istituto prefettizio, ritenuto non più in linea con le idee di decentramento amministrativo che si intendeva instaurare nella Repubblica italiana, ma alla fine la seconda commissione Forti, istituita dal Ministero per la Costituente nel novembre del 1945, optò per il mantenimento dell'istituto, pur limitandone i poteri politici.⁷

⁶ Con i governi Bonomi, il Ministero dell'Interno procedette al collocamento a riposo dei prefetti maggiormente compromessi col fascismo, congedando al contempo i prefetti nominati dal CLN o dal governo alleato militare di occupazione (AMG), recuperando la figura come attore insostituibile della struttura istituzionale a livello locale. Ma a seguito del D.Lgs. 7 febbraio 1948 anche questa tiepida defascistizzazione venne interrotta, con la riammissione in carriera di gran parte dei prefetti collocati a riposo.

⁷ <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala stampa/notizie/ministero/app_notizia_15773.html>: sulla questione si era già pronunciata la prima Commissione Forti, insediata dal governo Bonomi nel 1944 per la riforma della Pubblica Amministrazione, mentre la legge 8 marzo 1949 n. 277 riformulò l'art. 19 del t.u.l.com.prov. 1934, mantenendo il formale riconoscimento del Prefetto in qualità di rappresentante dello Stato nella provincia dell'esecutivo, seppure con competenze pesantemente falcidiate. L'unico campo che restò sostanzialmente immutato fu quello delle competenze di pubblica sicurezza. Venne cancellata ogni ingerenza 'tutoriale' sulla vita amministrativa degli enti locali.

Nella Costituzione non si nominò il Prefetto, disconoscendo i lavori della Commissione Forti, ma venne prevista la carica di Commissario del governo per i rapporti con le neonate Regioni, carica coincidente con quella del Prefetto del capoluogo di regione, ma di fatto non inserita pienamente nel contesto politico-amministrativo tracciato dal Costituente.⁸

L'attuazione delle Regioni, agli inizi degli anni '70, segnò un nuovo passaggio critico, in quanto il trasferimento delle competenze statuali nelle nuove realtà amministrative locali portava ad un ulteriore ridimensionamento, permettendo tuttavia al Prefetto di diventare il centro delle situazioni di emergenza (terrorismo, lotta alla mafia), mediatore dei conflitti sociali e consulente tecnico-amministrativo per gli enti locali, proprio in quella delicata stagione etichettata col nome di 'crisi dell'Italia democratica', compresa tra la strage di Piazza Fontana e l'uccisione a Palermo del Prefetto Dalla Chiesa (1969-1984).⁹

Non va, infatti, dimenticato, che fu l'analisi sul campo e l'intensa opera informativa e di gestione dell'ordine pubblico operata dai prefetti a fornire gli strumenti per un'efficace lotta anche sul piano politico e legislativo, pur evitando la trasformazione di fatto del Ministero dell'Interno in un Ministero 'gendarme'.¹⁰

Con l'istituzione del Dipartimento per i servizi di pubblica sicurezza, l'attività del dicastero – che aveva perso importanti funzioni in materia di assistenza pubblica, sanità, Archivi di Stato e protezione civile e subito un forte ridimensionamento di quelle sugli enti locali – risultò sbilanciata sull'esercizio delle funzioni di polizia.¹¹

⁸ Mauriello 2008.

⁹ Si vedano in proposito le circolari sul tema del ministro Tambroni nel 1955 e 1956, ora conservate in: Archivio Centrale dello Stato, Ministero dell'Interno, Gabinetto, 1961-1963, b. 204, fasc. 15130/10 (*Attività e provvedimenti del Ministero dell'Interno. Affari Generali*).

¹⁰ Tosatti 2011.

¹¹ Tosatti 2009.

Successivamente il Ministero cercò di raccordare, coordinare e garantire l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, ponendo al centro i diritti e gli interessi del cittadino, a partire dal D.P.R. 24 aprile 1982 nr. 340 che riorganizzò le articolazioni interne in settori, con le competenze in campo di rappresentanza e di tutela dell'ordine pubblico attribuite al nuovo Gabinetto.¹²

Passata la fase dell'emergenza democratica, il Prefetto vide ulteriormente ridimensionata la maggior parte della competenze di carattere residuale e generale rimaste: si pensi al trasferimento all'INPS delle funzioni riguardanti gli invalidi civili (D.lgs. 112/1998) e alla drastica riduzione dei controlli sugli atti e la finanza locale (L. 142/1990), parallelamente al ridimensionamento della funzione costituzionale di controllo sulle leggi regionali spettante al Commissario del governo, poi soppressa dalla legge di revisione costituzionale del Titolo V nel 2001.

Per comprendere, meglio, oggi l'evoluzione dell'istituto prefettizio è necessario inserirla nell'ambito della riforma amministrativa periferica dello Stato, tracciato dalle "leggi Bassanini".¹³

¹² Con D.P.R. 24 aprile 1982 n. 340, in attuazione della delega di cui all'art. 40 della legge 1 aprile 1981 n. 121, la Prefettura venne organizzata in base all'art. 7. Fino ad allora risultava articolata in Gabinetto e 5 divisioni e un ufficio di ragioneria, sulla base dell'art. 3 del decreto 297/1911, Allegato I, integrato dall'art. 18 del D.P.R. 19 agosto 1954 n. 968, che aveva istituito la Divisione V - Assistenza Pubblica. Il nuovo ordinamento prevedeva una articolazione in : a) Gabinetto (amministrazione generale in rappresentanza del Governo, autorità provinciale di pubblica sicurezza, attribuzioni non ricomprese negli altri settori), b) I settore (enti locali e segretari comunali, servizio elettorale), c) II settore (protezione civile, culti, polizia amministrativa, patenti e depenalizzazione), d) III settore (finanza comunale e provinciale, gestioni finanziarie e contabili degli uffici periferici del Ministero dell'Interno).

¹³ Si vedano: Legge 15 marzo 1997 n. 59 *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*; Legge 15 maggio 1997 n. 127 *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di*

Proprio dalla delega degli artt. 11 e 12 della legge 59/1997 scaturì infatti il mandato per la riorganizzazione e razionalizzazione degli organi di rappresentanza periferica, riconoscendo ad essi un ruolo essenzialmente di raccordo, supporto e collaborazione con le Regioni e gli altri enti territoriali.

La riforma, quindi, non poteva che partire dal livello istituzionale più prossimo alle amministrazioni locali e storicamente ‘sensore’ dei fenomeni che ivi si manifestano. Il Governo con il D.lgs. 300/1999 diede attuazione alla delega legislativa, tramite il superamento della Prefettura – denominata Ufficio territoriale del Governo (U.T.G.) – vista come punto di confluenza del riassetto della Pubblica Amministrazione.¹⁴

L’originaria formulazione dell’art. 11 del D.lgs. 300/1999 prevedeva difatti che i nuovi U.T.G. mantenessero le funzioni già di competenza dei prefetti, prendendo in carico quelle assegnate dal decreto legislativo e, in generale, tutte «le attribuzioni dell’amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici» (comma 2).

Veniva, altresì, affidata al regolamento il compito di riordinare e accorpate nell’Ufficio territoriale del Governo i compiti e le strutture degli uffici periferici dell’amministrazione con l’esplicita esclusione delle articolazioni periferiche di diversi dicasteri, quali: Ministero degli Affari Esteri, Ministero della Giustizia, Ministero della Difesa, Ministero del Tesoro, Ministero della Finanza, Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali. A questi si aggiungevano gli uffici i cui compiti venivano attribuiti dallo stesso decreto alle agenzie.

decisione e controllo; Legge 16 giugno 1998 n. 191 *Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997 n. 59 e 15 maggio 1997 n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e del lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica*; Legge 8 marzo 1999 n. 50 *Delegificazione e testi unici di norme concernenti i procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*.

¹⁴ Mosca 2010.

Si trattava, nella sostanza, di un riordino parziale della struttura pubblica periferica con le amministrazioni interessate non perfettamente omogeneizzate tra loro, salvo che per le funzioni strumentali e per i servizi comuni. Il personale, di fatto, avrebbe mantenuto il ruolo di provenienza e gli uffici accorpati la propria sede, come del resto il Prefetto avrebbe assunto la veste di coordinatore funzionale degli uffici statali periferici non assorbiti, definiti «a necessaria autonomia funzionale» e gerarchicamente dipendenti dalle proprie amministrazioni, collaborando con gli enti locali mediante il sistema dell'«avalimento» (art. 1, comma 2 lett. g, D.P.R. 287/2001), inteso come «interscambio orizzontale e continuo».¹⁵

Il sistema introdotto – poi successivamente ratificato dal decreto attuativo n. 287/1001¹⁶ – non era, per parte autorevole della dottrina, né completo né coraggioso, in quanto introduceva un sistema ‘bizantino’ fonte sicura di conflitti, basato su una divisione ‘per aree’ che appariva in contrasto col criterio della «concentrazione funzionale», elaborato dal regolamento attuativo e di difficile interpretazione.¹⁷

L'intento perseguito di dare allo Stato una voce unica in periferia, recuperando l'antica vocazione generalista della Prefettura e conferendole una dimensione interministeriale con un ruolo orizzontale di coordinamento, era nei fatti vanificato dalle fortissime resistenze manifestate dalle amministrazioni statali coinvolte e rafforzate da provvedimenti che, nel riordinare alcuni dicasteri, avevano escluso anche esplicitamente la realizzazione del processo di confluenza.¹⁸

¹⁵ Lauro - Madonna 2005.

¹⁶ Per una prima interpretazione del provvedimento legislativo, si veda la circolare n. 57 prot. n. M/3101 del 18/07/2001 del Ministero dell'Interno/Direzione Generale per l'Amministrazione Generale e per gli Affari del Personale.

¹⁷ Cassese 2001.

¹⁸ Si pensi, ad esempio, al Ministero delle Comunicazioni, scorporato dal Ministero delle Attività Produttive, che rinviava per la sua organizzazione interna alla normativa previgente alla data di operatività del D.Lgs. 300/99. Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti col D.Lgs. 152/2003 di riordino delle proprie strutture

La volontà del legislatore venne quindi svilita *in nuce* e la stessa Corte dei Conti, nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2003, prese atto di come gli Uffici territoriali del Governo non avessero mai raggiunto la soglia dell'operatività «a causa delle resistenze che, contro l'assorbimento in essi di una quota pur modesta di uffici statali periferici, erano state opposte dalle amministrazioni centrali».

La revisione costituzionale del Titolo V, parte II, della Costituzione, con le leggi costituzionali 18 ottobre 2001 n. 3 e 5 giugno 2003 n. 131 (c.d. Legge La Loggia con la quale si aboliva il Commissario del Governo, attribuendone le funzioni al Prefetto del capoluogo di regione a statuto ordinario), nel ridefinire l'assetto pluralistico della Repubblica, ha gettato le basi per una ridefinizione del ruolo degli Uffici territoriali del Governo.

La riforma, ispirata dai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione tra tutte le componenti istituzionali della Repubblica, poneva l'esigenza di valorizzare le sedi di concertazione tra tutti questi soggetti interessati. In tale contesto veniva ripensato il modello "U.T.G." e con il D.lgs. 29/2004 si procedeva ad una riformulazione dell'articolo 11 del D. Lgs. 300/99, compiendo di fatto una rottura significativa col passato.

Preso atto delle difficoltà di accorpate i vari uffici periferici, il legislatore infatti abrogava tutte le disposizioni relative alla confluenza e attribuiva all'Ufficio territoriale del Governo – che riassumeva anche la denominazione di Prefettura – una funzione di coordinamento dell'attività degli uffici periferici di tutte le amministrazioni statali, al fine di garantire anche la loro leale collaborazione con gli enti locali.

aveva previsto la soppressione degli uffici periferici in materia di patenti di guida e immatricolazione, che avrebbero dovuto confluire nell'U.T.G., istituendo ex novo i Servizi Integrati delle Infrastrutture e Trasporti (S.I.I.T) di livello sovra regionale, quali proprie articolazioni periferiche.

Si confermava, pertanto, l'istituto già previsto dal D.lgs. 300/99 della Conferenza permanente, con la previsione della partecipazione in via ordinaria dei rappresentanti degli enti locali.¹⁹

Il novellato art. 11 del D.lgs. 300/99 non interveniva sui casi di 'avvalimento' della struttura prefettizia da parte della amministrazione statale o delle agenzie nei casi previsti dalla legge o dai regolamenti e, al contempo, segnava la perdita delle attribuzioni residuali, non espressamente conferite ad altri uffici, per poter acquisire il coordinamento dell'attività amministrativa di tutti gli uffici periferici dello Stato, in una prospettiva di rispetto del principio di leale collaborazione nel sistema delle autonomie e «in un'ottica di compresenza integrata tra Stato e autonomie».²⁰

Conformemente a detto principio, difatti, veniva emanato il regolamento esecutivo dell'art. 11, approvato con D.P.R. n. 180/2006: il nuovo modello di Prefettura-Ufficio territoriale del governo si poneva come centro nevralgico di riferimento, coordinamento e sintesi degli interessi pubblici, in piena linea con la riforma costituzionale del Titolo V operata nel 2001, destinata sempre a relazionarsi con il sistema regionale e locale con la funzione di mediatore e risolutore dei possibili conflitti tra istituzioni.

Figlio di un percorso che non ha mancato di suscitare dubbi e perplessità, per le modalità di approvazione e per i profili di costituzionalità interessati, il riassetto delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo – denominate ora Uffici territoriali dello Stato – è attualmente disciplinato dall'art. 8 lett. e) della legge n. 124/2015.²¹

¹⁹ Il nuovo modello dell'U.T.G. - Prefettura era stato significativamente preceduto dalla sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale, chiamata ad appurare se il legislatore nazionale avesse titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in cui esso non vantasse una potestà legislativa esclusiva, ma solo concorrente.

²⁰ Meoli 2008.

²¹ Legge 7 agosto 2015, n. 124 *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, con riferimento alle Prefetture-Uffici territoriali

Da un punto di vista generale, la norma in esame ribadisce la volontà di incentrare nell'ufficio del Prefetto la presenza statale in periferia – come era stato all'origine dell'istituto prefettizio – in evidente controtendenza rispetto all'evoluzione dello stato italiano, a partire dal processo di attuazione del decentramento amministrativo previsto dalla Costituzione repubblicana, fino alla recente riforma del Titolo V.

del Governo: «a completamento del processo di riorganizzazione, in combinato disposto con i criteri stabiliti dall'articolo 10 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ed in armonia con le previsioni contenute nella legge 7 aprile 2014, n. 56, razionalizzazione della rete organizzativa e revisione delle competenze e delle funzioni attraverso la riduzione del numero, tenendo conto delle esigenze connesse all'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, in base a criteri inerenti all'estensione territoriale, alla popolazione residente, all'eventuale presenza della città metropolitana, alle caratteristiche del territorio, alla criminalità, agli insediamenti produttivi, alle dinamiche socio-economiche, al fenomeno delle immigrazioni sui territori fronte rivieraschi e alle aree confinarie con flussi migratori; trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini; attribuzione al prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nonché di funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato, eventualmente prevedendo l'attribuzione allo stesso di poteri sostitutivi, ferma restando la separazione tra funzioni di amministrazione attiva e di controllo, e di rappresentanza dell'amministrazione statale, anche ai fini del riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi di cui all'articolo 2; coordinamento e armonizzazione delle disposizioni riguardanti l'Ufficio territoriale dello Stato, con eliminazione delle sovrapposizioni e introduzione delle modifiche a tal fine necessarie; confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato; definizione dei criteri per l'individuazione e l'organizzazione della sede unica dell'Ufficio territoriale dello Stato; individuazione delle competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica nell'ambito dell'Ufficio territoriale dello Stato, fermo restando quanto previsto dalla legge 1° aprile 1981, n. 121; individuazione della dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate».

Un primo tentativo di razionalizzazione era già stato tentato, come illustrato, con il D.lgs. 300/1999, che aveva visto nel Prefetto il momento di sedimentazione e aggregazione delle funzioni statali in periferia e un centro della responsabilità per promuovere e facilitare il dialogo e la coesione tra i soggetti istituzionali presenti sul territorio.

La Prefettura/U.T.G. come visto, sarebbe dovuta diventare lo snodo tra 'centro' e 'periferia', ovvero, tra enti territoriali e apparati centrali dello Stato e la *ratio* della riforma consisteva proprio nel rompere il rapporto diretto ed esclusivo che le amministrazioni periferiche – a tutt'oggi – intrattengono con il Ministero da cui dipendono.

Ma l'accorpamento delle funzioni, tra l'altro piuttosto ridotte, degli uffici periferici dello stato nelle Prefetture/ U.T.G. non è mai avvenuta per la resistenza delle amministrazioni centrali rispetto all'assorbimento dei propri apparati periferici.

Più di recente, la disciplina sulla revisione della spesa pubblica e, in particolare, dell'art.10, comma 1, del D.L. n. 95 del 2012 (convertito nella L. n. 135 del 2012) aveva tentato nuovamente la strada della riorganizzazione delle Prefetture, affidandone l'attuazione ad un atto regolamentare.

La disposizione assumeva il duplice scopo di rafforzare la rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio attraverso la creazione di un ufficio unico di garanzia dei rapporti con i cittadini e di migliorare l'efficienza amministrativa attraverso l'accorpamento delle funzioni logistiche e strumentali di tutti gli uffici periferici dello stato, in modo da realizzare un taglio del venti per cento della spesa pubblica.

Lo schema di regolamento adottato dal Governo, sulla base del citato art. 10, era stato sottoposto al parere della Commissione Affari Costituzionali della Camera, che il 20 giugno 2013 si era espressa in senso negativo in considerazione, tra l'altro, dell'assenza di un quadro normativo chiaro sull'assetto delle province.

Scelta dal Governo la via legislativa e non regolamentare alla riforma, il nuovo assetto delineato dall'art. 8 della legge 124/2015 si aggancia direttamente al vasto progetto di revisione costituzionale del Titolo

V, profondamente modificato dalla legge costituzionale (c.d. “Legge Boschi”) approvata dal Parlamento il 12 aprile 2016, nonché alla legge 7 aprile 2014 n. 56 (“Legge Delrio”), che della riforma costituzionale in atto costituisce una sorta di anticipazione per legge ordinaria: non potendole abolire, infatti, la legge ha pesantemente ridimensionato il ruolo e le competenze delle province, di fatto sganciando da esse l’ambito territoriale dell’amministrazione periferica dello stato e quindi delle Prefetture/U.T.G., rendendo oramai improcrastinabile la loro riforma.²²

Il citato articolo 8 lett. e) prevede «la trasformazione della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo in Ufficio Territoriale dello Stato, come unico punto di contatto tra amministrazione periferica dello stato e cittadini». Ma non è chiaro se l’accorpamento debba anche riguardare:²³

- Le forze di polizia non militarizzate e in genere tutte le Amministrazioni preposte allo svolgimento di compiti di ordine e sicurezza e soccorso pubblico (Vigili del Fuoco, Croce Rossa Italiana, Polizia di Stato), vista la mancanza di una precisa clausola di esclusione nella legge-delega;

- Gli enti pubblici non economici nazionali (ad es. INAIL, INPS), dato che l’indicazione presente nella relazione introduttiva al disegno di legge non è stata menzionata nel testo della delega.

²² Meoli 2012.

²³ Seguendo i criteri dell’art. 8 lett. e) della l. 124/2015, oltre alle Prefetture-uffici territoriali del governo (103 più i Commissariati del Governo di Trento e Bolzano, mentre in Valle d’Aosta le funzioni prefettizie vengono svolte dal Presidente della Regione) sarebbero coinvolte, in particolare: a) le amministrazioni periferiche del Ministero dell’economia e delle finanze (ragionerie territoriali dello stato, 93), b) del Ministero del lavoro (direzioni territoriali del lavoro, 81, e direzioni interregionali del lavoro, 4), c) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (provveditorati interregionali, 7, e direzioni generali territoriali, 4, oltre agli uffici della motorizzazione civile su base provinciale), d) del Ministero della salute (uffici di sanità marittima aerea e di frontiera, servizio assistenza sanitaria naviganti) ecc.

L'art.8 richiederebbe, pertanto, la razionalizzazione della rete organizzativa del Ministero dell'Interno attraverso la riduzione del numero delle Prefetture-U.T.S., tenendo allo stesso tempo conto della necessità di attuare la L. 56/2014, la quale disciplina gli «enti di area vasta» senza prevedere modifiche territoriali o accorpamenti dei territori delle abolende province, nonché dei criteri di cui all'art. 10 del D.L. 95/2012 che mantiene la circoscrizione provinciale come ambito territoriale dei nuovi Uffici Territoriali dello Stato.²⁴

Sarà il decreto delegato del Governo a chiarire gli aspetti operativi ed organizzativi della nuova rete degli U.T.S., per i quali, per un più efficace svolgimento delle funzioni attribuite dalla riforma di «sovra ordinazione funzionale», sarebbe auspicabile l'incardinazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri più che in quella del Ministero dell'Interno.

Un'ultima questione riguarda la sede dell'ufficio territoriale dello stato, in quanto l'art. 8, lett. e) prevede espressamente una organizzazione su sede unica, circostanza che potrebbe mal conciliarsi nelle aree più vaste e popolate, specie nell'ipotesi che il numero di U.T.S. sia inferiore a quello attuale delle Prefetture-U.T.G., il che potrebbe portare all'istituzione di sportelli (non di sedi secondarie) come punti di contatto con le imprese e i cittadini.

La dematerializzazione

L'esigenza di individuare e adottare metodi e strumenti atti a rendere più efficiente la gestione delle Prefetture si è intensificata, del resto, in parallelo allo sviluppo di organismi sempre più complessi ed operanti in campi diversi, spesso regolamentati da normative non sempre armonizzate tra loro.

Il ricorso ormai predominante alla tecnologia, oltre ad aver innescato processi di automazione del sistema documentario, permette an-

²⁴ Carbone 2015.

che l'utilizzo di tattiche gestionali un tempo solo auspicabili; seppure una rigorosa progettazione che tenga conto della natura organizzativa del soggetto coinvolto e dei principi epistemologici della disciplina archivistica non è surrogabile a priori da nessun programma informatico, inidoneo di per sé a risolvere problemi di altra natura in quanto illusoria panacea di quanti vedono nel ritrovato tecnologico il fine e non il mezzo di una efficace azione amministrativa.²⁵

La consapevolezza di dover partire dalla gestione dei documenti per rendere efficiente la Pubblica Amministrazione è presente nella mente del legislatore a partire dal "Rapporto - Giannini" del 1979 e, più recentemente, nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999 sulla "Gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni" che, oltre ad evidenziare la connessione tra gestione documentale e processo di modernizzazione sottolinea, nella Premessa, che «nel processo di generale e continua trasformazione delle pubbliche amministrazioni, l'innovazione tecnologica rappresenta un fattore di sviluppo e di razionalizzazione, oltre che di contenimento dei costi di funzionamento e di miglioramento dei servizi resi al cittadino-utente».²⁶

Il management del complesso insieme dei flussi informativi e documentali se affidata alla tecnologia informatica e telematica diviene una vera e propria risorsa strategica e non semplicemente uno strumento dell'automazione di ufficio. Perché l'azione amministrativa sia più

²⁵ Penzo Doria 1999.

²⁶ «Perché tale cambiamento produca effettivi risultati è, tuttavia, indispensabile, da un lato, disporre di infrastrutture evolute, dall'altro realizzare un'efficace azione di coordinamento, sia sul piano amministrativo-organizzativo che su quello tecnico-informatico, anche mediante l'adozione di direttive ed indirizzi in materia e di regole tecniche comuni ed aggiornate. Occorre, inoltre, un ulteriore sforzo organizzativo, professionale e culturale che consenta di passare dalla concezione tradizionale di sistema informatico a quella di sistema informativo, consistente in un flusso di informazioni continuo e pluridirezionale, finalizzato a fornire il supporto conoscitivo alle attività decisionali»: Giannini 1979.

economica, efficiente e funzionale sarà però necessario operare sinergicamente e contemporaneamente sull'intero sistema documentario il quale dovrebbe essere visto come:

- un insieme documentale ovvero massa dei documenti prodotti e/o acquisiti da un soggetto di diritto nell'esercizio delle proprie funzioni;
- un sistema di gestione costituito da regole e procedure atte a governare l'insieme documentale, dalla costituzione alla conservazione;
- un insieme di risorse necessarie a progettare e realizzare un sistema di gestione efficiente e razionale e a formare le idonee e necessarie professionalità.

Punto di partenza, quindi, è il documento e la sua trasformazione all'interno dei sistemi di gestione informatizzati, da rappresentazione di fatti e atti giuridicamente rilevanti, dotato di una propria 'fisicità' a rappresentazione 'virtuale/digitale', che ha elevato a suo elemento epistemico non più il 'supporto' ma il 'formato'.

Il documento è, dunque, e rimane un oggetto prodotto al fine di dare certezza nelle relazioni sociali, all'interno dei vari sistemi giuridici e in tutti i contesti della convivenza civile.

La standardizzazione dei processi ha incrementato in modo esponenziale la produzione di nuova documentazione, rendendo sempre più difficile conciliarne gli aspetti giuridici, logistici ed economici. Proprio per governare un fenomeno altrimenti fuori controllo, si è sviluppato un complesso ed articolato intervento normativo che, a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, ha innescato processi di automazione del sistema documentario, inteso strategicamente come campo privilegiato di intervento, al fine di poter rendere l'azione della Pubblica Amministrazione più razionale, efficiente ed economicamente conveniente.²⁷

²⁷ Per il costo complessivo di gestione della massa documentale cartacea a carico del 'Sistema-Italia' si veda *Monitoraggio del progetto di protocollo informatico*, <<http://www.agid.gov.it/>>. (ultima consultazione 22 settembre 2017).

Il legislatore ha inteso, cioè, riprogettare i processi e i procedimenti funzionali dell'apparato pubblico, gestiti in ambiente informatico, mettendo in moto un processo di dematerializzazione documentale, destinato ad influenzare l'intero 'Sistema-Paese'.²⁸

Il termine dematerializzazione, entrato nel lessico della gestione documentale e nella recente normativa, indica la progressiva perdita di consistenza fisica della documentazione amministrativa, solitamente cartacea, in favore del suo formato informatico.²⁹

Interessando a vario titolo la riforma della vita amministrativa degli enti pubblici (conservazione sostitutiva, archiviazione ottica), la dematerializzazione è conseguenza diretta della gestione documentale informatizzata, che provoca la sostituzione dei tradizionali supporti in favore del documento digitale, a cui la normativa vigente ha conferito pieno valore giuridico.

Processo, dunque, qualificante di efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa, essa rappresenta una reale prospettiva di progresso all'interno dei sistemi documentari dei soggetti di diritto coinvolti, ma solo se è opportunamente coordinata ai principi più generali della gestione e conservazione della documentazione e degli archivi (registrazione e segnatura di protocollo, classificazione, fascicolazione, archiviazione, selezione, conservazione, scarto) e ad una necessaria riprogettazione organizzativa.³⁰

²⁸ *Libro Bianco del Gruppo di lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale*, <<http://www.agid.gov.it/>>. (ultima consultazione 22 settembre 2017).

²⁹ Art. 42 del D.lgs. 82/2005 del CAD - Codice dell'Amministrazione Digitale

³⁰ Il processo di dematerializzazione ha ricevuto un apprezzamento implicito circa il suo valore strategico con la costituzione, con decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 10 novembre 2004 del Gruppo di lavoro Interministeriale. La prima fase della sua attività è stata caratterizzata dall'esame della normativa e delle prassi vigenti presso le singole amministrazioni, analizzando i risultati di progetti specifici presso alcune amministrazioni pubbliche, interessando di concerto con le associazioni professionali maggiormente rappresentative nel campo

La dematerializzazione, tra gli altri aspetti, non punta ad eliminare i documenti cartacei dagli archivi, ma a sostituirli – laddove li si ritenga meritevoli di tutela per il loro interesse storico-culturale – con opportune registrazioni informatiche. Essa si adopera soprattutto per eliminare o ridurre grandemente la produzione di nuovi documenti cartacei e si trova ad operare con strumenti differenti a seconda che debba gestire sistemi ‘ibridi’ o ‘nativi digitali’, per i quali è necessaria una apposita normativa tecnica che definisca lo standard di formazione e conservazione, tale da garantire la qualità e l’immodificabilità della documentazione informatica.³¹

L’azione del legislatore – che si è avvalso della collaborazione del Comitato dei Ministri per la Società dell’Informazione (CMSI, 2001),³²

delle nuove tecnologie informatiche. I campi di intervento sono stati individuati in: a) immediata semplificazione delle procedure e di eliminazione di documenti cartacei inutili o conservati *contra legem*; b) semplificazione normativa tesa ad eliminare la ridondanza del cartaceo, non più necessario a seguito dell’introduzione del principio della circolarità dei dati e della disponibilità delle banche dati; c) la riduzione dei tempi del deposito obbligatorio dei documenti, soprattutto nel caso della modulistica; d) verificare dell’impatto col passaggio immediato all’archiviazione digitale o alla gestione mista digitale-cartaceo; e) promuovere un raccordo sulla materia con tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali. Presso la Segreteria Tecnica, a seguito dei risultati dei lavori, vennero istituiti 10 tavoli tecnici. Un primo significativo resoconto dell’attività svolta è nel rapporto La dematerializzazione della documentazione amministrativa del 2006.

³¹ Tale normativa tecnica è attualmente presente nei DPCM del 3/12/2013 (in tema di conservazione) e del 13/11/2014 (in tema di formazione, gestione e riproduzione dei documenti digitali), in attuazione del rinvio ad essa operato dal Codice dell’Amministrazione Digitale (in specie: artt. 20,22,23 bis, 23 ter, 40 comma 1, 41 e 71).

³² Per favorire lo sviluppo e l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nei diversi settori, è stato costituito, con D.P.C.M. 19 settembre 2001, il Comitato dei ministri per la Società dell’informazione, con lo scopo preciso di coordinare l’azione delle singole amministrazioni, garantendo la definizione e la realizzazione di una strategia coerente per lo sviluppo della Società dell’informazione e delle politiche di settore collegate. Il Comitato, presieduto dal ministro

del Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA, 2003),³³ e del Gruppo Interministeriale di Lavoro (2004) – è stata preceduta da una intensa fase di analisi e progettazione.

Al fine di favorire l'utilizzo nelle Amministrazioni Centrali della posta elettronica, individuata come strumento principale per la riduzione delle comunicazioni cartacee, il CMSI ha approvato nel 2003 il progetto “@P@” che prevedeva tre linee di azione:

- avviamento delle condizioni abilitanti. Per poter rendere concretamente possibile la diffusione su larga scala della comunicazione elettronica nella P.A. si resero necessarie delle attività prodromiche sia normative che infrastrutturali, quali a) una Direttiva ministeriale sull'utilizzo della posta elettronica nella PA,³⁴ b) la realizzazione

per l'innovazione e le tecnologie, è composto dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri) e dai ministri delle attività produttive, per l'attuazione del programma di Governo, dei beni culturali, delle comunicazioni, dell'economia, per la funzione pubblica, dell'interno, del lavoro, per le politiche comunitarie, dell'istruzione e della salute.

³³ Il CNIPA venne istituito dall'art. 176 del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 (Codice per la protezione dei dati personali) in sostituzione dell'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA). Ai sensi del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177 (Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69) ha cambiato nome in DigitPA. Con DPCM 10 agosto 2010 venne emanato il regolamento di funzionamento dell'organo. Successivamente, secondo quanto disposto dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83 “Misure urgenti per la crescita del Paese” (convertito con Legge 7 agosto 2012, n. 134), DigitPA è stato soppresso, al pari dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e del Dipartimento per la Digitalizzazione e Innovazione tecnologica; il medesimo decreto legge n. 83/12 ha istituito l'Agenzia per l'Italia digitale a cui sono state trasferite le funzioni di tali enti, mentre le attività di Centrale di committenza di DigitPA per conto delle Pubbliche Amministrazioni, sono state affidate a Consip.

³⁴ Si veda: Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 27 novembre 2003 *Impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni*.

di un “Indice”³⁵ delle Pubbliche Amministrazioni, accessibile in rete, contenente un consistente numero di indirizzi di posta elettronica, nonché di una ‘Rubrica’ ad uso interno con gli indirizzi di posta elettronica *corporate* forniti ai dipendenti;

- stimolo di iniziative nelle Amministrazioni Centrali. Un gruppo di esperti del CNIPA ha individuato e segnalato proposte per la modifica e lo snellimento delle procedure amministrative mediante l'introduzione della posta elettronica semplice e certificata, collaborando successivamente con le varie amministrazione nella fase di analisi e di formulazione delle proposte tecniche;

- selezione e cofinanziamento delle iniziative. Le proposte di progetto individuate nella fase precedente sono state successivamente valutate e selezionate da una apposita Commissione, sulla base di criteri legati all'analisi dei costi e benefici, all'originalità e all'efficacia sul miglioramento dei servizi. Le iniziative selezionate ottennero un finanziamento in media del 30% sul costo complessivo.³⁶

La successiva fase di progettazione, in cui è stato essenziale l'apporto del Gruppo Interministeriale di lavoro, ha riguardato l'ambito della comunicazione interna tra pubbliche amministrazioni ed esterna con i cittadini-utenti.

L'utilizzo del protocollo informatico e della posta elettronica certificata è stato visto come il principale strumento di dematerializzazione all'interno delle comunicazioni interne o tra amministrazioni pubbliche ed il ricorso a portali informativi come una valida, efficace e economica alternativa ai flussi ‘uno a molti’, tutt'ora prevalentemente cartacei, tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni. Si sono inoltre supportati gli stessi portali mediante il potenziamento di appositi servizi di informazioni al pubblico, che consentono di fornire notizie

³⁵ Tale Indice è reperibile al link <<http://www.indicepa.gov.it/documentale/index.php>>, (ultima consultazione 22 settembre 2017)

³⁶ www.cnipa.gov.it

circa lo stato di avanzamento dei procedimenti amministrativi di competenza dell'ente.

Definita la fase della progettazione degli interventi, il legislatore – profondamente attento all'evoluzione tecnologica – ha provveduto ad emanare norme da un lato semplificatrici dei procedimenti amministrativi dall'altro, in senso più tecnico, tendenti alla completa automazione delle procedure, attraverso l'informatizzazione dei flussi documentali, operata tramite:³⁷

- il documento informatico: divenuto la forma originale della propria attività amministrativa (art. 40 D.lgs. 82/2005, c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale, in sigla C.A.D.) e definito come rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti (art. 1, comma 1 lett. p C.A.D.), dotato di particolari requisiti di qualità e sicurezza (art. 20, comma 1 bis C.A.D.) che ne assicurano validità ed efficacia legale;

- la firma digitale (art. 21 C.A.D.) e la marcatura temporale (art. 20, comma 3 C.A.D.): quali strumenti di validazione del documento informatico;

- il trasferimento su supporto digitale della documentazione cartacea (art. 42 C.A.D.);

- il protocollo informatico in sinergia con le delicate fasi della classificazione e fascicolazione elettronica, inserite nella gestione dei flussi (artt. 40 bis e s. C.A.D.);

³⁷ Si pensi, al riguardo, alle novelle legislative introdotte dalla legge 183/2011 sulla disciplina dei certificati e delle dichiarazioni sostitutive contenute nel D.P.R. 445/2000 (Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa in sigla T.U.D.A.) o alle norme che attribuiscono alla pubblicità di albi o elenchi valore costitutivo o sostitutivo di certificazione: ad es. D.P.C.M. 13 aprile 2013 che ha istituito l'elenco provinciale dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori operanti nei settori 'sensibili' previsti dalla legge 190/2012 (c.d. 'White List' prefettizie).

- la posta elettronica e la posta elettronica certificata (p.e.c.) quali strumenti ordinari di comunicazione (art. 48 C.A.D.) tra le amministrazioni e con i cittadini e le imprese (art. 6 C.A.D.);
- l'utilizzo delle banche dati (artt. 58-62 bis C.A.D.);
- l'erogazione di servizi in rete (artt. 63-65 C.A.D.);
- la creazione dei centri di conservazione digitale (art. 44-bis, comma 1 C.A.D.), il cui accreditamento è oggetto della circolare 65 datata 10 aprile 2014 dell'Agazia per l'Italia Digitale.

Dopo la fase progettuale è stata data piena operatività all'uso dei citati strumenti ICT (*Information and Communication Technology*), visti quali premessa alla riduzione dell'uso della carta in quanto consentono una migliore gestione delle informazioni e dei processi.

Le verifiche e i monitoraggi operati da tutte le amministrazioni pubbliche hanno permesso di valutarne sia l'efficacia in base a parametri strettamente tecnici sia alle disposizioni attinenti ai controlli di gestione quali: il risparmio di materiale cartaceo, la riduzione dei costi di gestione delle giacenze documentali, il recupero dell'efficacia produttiva, la rapidità nell'elaborazione e trasmissione delle comunicazioni, l'attitudine a gestire e conservare grandi moli di dati.³⁸

La dematerializzazione, quindi, comporta una riflessione generale sulle prassi amministrative, dalla gestione corrente alla conservazione, richiedendo un approccio concettuale a largo spettro che, partendo dagli aspetti organizzativi, permetta agli enti pubblici di gestire digitalmente tutta la propria attività.

Al livello puramente tecnico, essa si concretizza nella scelta degli strumenti informatici più opportuni a gestire e conservare sia i documenti digitalizzati che nativi digitali, garantendone nel tempo immutabilità ed autenticità.

³⁸ Calabrò 2012.

Il venir meno del valore probatorio esclusivo del documento cartaceo, del resto, ha spostato l'attenzione proprio sui requisiti di qualità e sicurezza dei documenti informatici, che, nei grandi sistemi ibridi, mantenevano una importanza relativa e non sostitutiva del documento prodotto originalmente in cartaceo.

Il processo di totale conversione è comunque ancora in una fase di attuazione intermedia: l'entrata in vigore del DPCM 21 marzo 2013, che disciplina i documenti analogici originali unici, alcuni dei quali non soggetti ad una conservazione sostitutiva digitale, testimonia la volontà di addivenire ad una più marcata dematerializzazione, riservando solo ad alcuni atti cartacei l'obbligo di una conservazione ventennale dell'originale (atti giudiziari e processuali, atti di polizia giudiziaria) o perenne (tra cui i documenti conservati negli archivi di stato).

Il termine di adeguamento, previsto dal DPCM 13/11/2014 (pubblicato sulla G.U. n. 8 del 12 gennaio 2015), è stato inoltre disatteso da gran parte delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, che non hanno completato entro il 12 agosto 2016 il processo di totale sostituzione del documento analogico.

La fase cruciale della gestione dei documenti, ossia l'archivio corrente, sarà ancora caratterizzato dalla presenza di documenti ibridi o digitalizzati che richiederà un uso mirato della archiviazione ottica sostitutiva, ovvero l'adozione di soluzioni pragmatiche, basate sulla presunzione di irrilevanza culturale di determinati documenti (es. moduli fincati standard).³⁹

Da citare infine è un'ulteriore problematica di carattere giuridico-archivistico, posta dall'art. 10 del D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei Beni culturali e del paesaggio) che definisce beni culturali gli archivi e i singoli documenti di tutta la Pubblica Amministrazione.

³⁹ Si veda *La gestione elettronica dei documenti e la tenuta degli archivi. Principi generali e requisiti archivistici*, a cura di Maria Guercio, <http://archive.forumpa.it/archivio/0/300/390/395/gest_doc_e_tenuta_degli_archivi.pdf>, (ultima consultazione 22 settembre 2017); Ridolfi 2006.

In questo ambito, le operazioni di selezioni e scarto si rivelano fondamentali ai fini di una corretta dematerializzazione.⁴⁰

Dall'istituzione del servizio archivistico all'architettura del sistema informatico di gestione documentale

L'art. 4 della legge 241/1990, per la determinazione di una unità organizzativa responsabile (UOR), ha avuto una diretta incidenza sull'organizzazione del servizio archivistico, in quanto sia in un sistema centralizzato di registrazione della corrispondenza in entrata – dove gli archivisti devono sapere a quale UOR smistare la posta in entrata – sia in un sistema decentrato, ove tale smistamento avviene a monte delle operazioni di registrazione e deve essere inserito nel sistema di gestione documentale, ha individuato e conseguentemente identificato la figura dell'archivista.

Da tenere ben presente che al servizio archivistico non compete la determinazione della struttura organizzativa dell'ente produttore, ma esso deve tener conto di tale struttura per poter progettare il sistema di gestione documentale.

Questo, in particolare, per quanto riguarda i trattamenti automatici e semiautomatici di smistamento – effettuati sulla base dell'indice di classificazione, le autorizzazioni di accesso e decise sulla scorta delle funzioni assegnate a ciascun UOR e, all'interno dell'UOR da ciascun responsabile del procedimento amministrativo (RPA) – individuati per l'Amministrazione centrale e periferica del Ministero dell'Interno con D.M. 23 marzo 1992 n. 384.

L'assegnazione ad un responsabile (RPA) dell'istruttoria e dell'adempiimento del singolo procedimento (art. 5) e soprattutto l'obbligo di comunicarlo ai soggetti interessati comportano che il sistema archivistico interno debba registrare questi dati, in modo da poter indiriz-

⁴⁰ Calabrò 2012.

zare al responsabile del procedimento competente gli utenti interni ed esterni.

La necessità di un efficiente sistema di gestione documentale è rafforzata – emblematicamente – dalla legge 15/2005, la quale prescrive che il responsabile del provvedimento non possa discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria eventualmente condotta da altri.

Di tutta evidenza come il RPA non possa svolgere le attività attribuitegli dalla legge se non dispone di un servizio di archivio che possa mettere a disposizione le informazioni necessarie al procedimento in corso, ricavate anche dalla pregressa sedimentazione d'ufficio relativa a procedimenti analoghi e raccolte nel fascicolo.

Il fascicolo svolge, difatti, un'essenziale funzione organizzativa dell'archivio e della sua corretta stratificazione ed ha il ruolo di strumento strategico di conoscenza e di accesso alle informazioni, sia interno che esterno.

Le disposizioni contenute nel Capo III della legge 241/1990 presuppongono l'esistenza di un archivio organizzato così come le disposizioni in materia di semplificazione amministrativa contenute nel D.P.R. 445/2000.

Il ricorso allo strumento dell'autocertificazione e il recupero diretto di informazioni già in possesso delle amministrazioni pubbliche – per l'acquisizione di documenti e informazioni e la verifica delle autocertificazioni – nel prefigurare la RUPA (Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni) e l'auspicato SPC (Sistema Pubblico di Connettività) richiedono, di conseguenza, la disponibilità di archivi organizzati e funzionanti.

L'utilizzo di nuovi supporti non cartacei e delle risorse internet hanno profondamente modificato il modo di comunicare tra amministrazioni pubbliche e cittadini/imprese, ma non il bisogno di disporre di un sistema di gestione documentale efficiente e di un servizio archivistico autorevole e trasversale a tutto l'ente.

Ancor più delicata la sua importanza nel caso di diritto di accesso: questo può essere validamente esercitato solo in presenza di un effi-

ciente servizio che in collaborazione con i vertici dirigenziali stabilisca i livelli di accesso e con i tecnici informatici le modalità di accreditamento diversificato a seconda degli utenti e le procedure per attuare la connessione tra i documenti ed il servizio informatico dell'ente.

Il sistema archivistico di un ente, in conclusione, deve occuparsi dell'intero ciclo di vita dei documenti, a partire dal momento della loro produzione – alla luce del principio del *records continuum*.

Convenzionalmente, pur potendo parlare delle tre fasi di vita di un archivio (corrente, deposito, storico), si deve ricordare che ognuna di esse risulta caratterizzata da un'attività prevalente ma non esclusiva:

- la formazione nella fase dell'archivio corrente;
- la sedimentazione, la selezione e lo scarto nella fase dell'archivio di deposito;
- la conservazione permanente nella fase dell'archivio storico.

Durante ciascuna fase si utilizzano procedure e si svolgono operazioni peculiari tramite appositi strumenti di gestione, ma sarà sempre il servizio archivistico o ad occuparsene in prima persona o a coordinare tali operazioni, se svolte da altri soggetti, in modo da garantire una gestione unitaria.

Resta però garantita l'autonomia organizzativa di ciascun ente produttore circa l'attribuzione delle responsabilità e della scelta delle soluzioni più consone al miglior funzionamento del servizio, in ossequio alle relative disposizioni normative.

Qualunque sia la tipologia organizzativa predisposta non bisogna comunque perdere di vista l'unitarietà dell'archivio e la necessità di attribuire specifiche responsabilità in occasione dei passaggi da una fase all'altra della sua vita, potendosi manifestare fatti o circostanze che, minando il suo carattere distintivo (il vincolo archivistico), ne mettono in pericolo la sua stessa sopravvivenza.

Inoltre i processi, per poter operare, hanno bisogno di conoscere la risorsa o le risorse su cui agiscono, ovvero di informazioni: l'insieme delle informazioni gestite, generate, utilizzate ed elaborate dai processi costituisce il sistema informativo.

La classificazione dei processi della Pubblica Amministrazione e la progressiva tipizzazione dei processi decisionali⁴¹ costituiscono, dunque, la chiave di lettura privilegiata per comprendere l'evoluzione dei sistemi informatici utilizzati, che è necessariamente suddivisa in fasi ben distinte.⁴²

La prima fase di sviluppo ha, infatti, interessato prevalentemente l'automazione delle attività di raccolta, archiviazione e reperimento dei dati di natura operativa; la caratteristica principale dei sistemi informatici di questo tipo è la ripetitività e la precisa definizione delle operazioni da compiere, i cui vantaggi consistono nella quantità di operazioni elementari eseguite con efficienza.

La seconda fase di sviluppo è al contrario caratterizzata dall'integrazione tra le applicazioni operative e dal coinvolgimento nell'automazione dei processi informativi di livello gestionale e direzionale.

Lo sviluppo delle applicazioni per segmenti predeterminati è superato ed il sistema informatico è sviluppato nell'ottica dell'integrazione tra le procedure interne ai singoli segmenti e successivamente tra segmenti diversi.

I sistemi informatici integrati sono orientati ai dati, con una gestione delle informazioni centralizzata priva di archivi ridondanti. E se la progressiva integrazione dei dati, da un lato, comporta indubbi vantaggi di automazione delle attività operative, dall'altro può es-

⁴¹ Si ricordi come i processi siano suddivisibili in: a) processi decisionali, se concorrono alla definizione degli obiettivi strategici; b) processi gestionali, se concorrono alla traduzione degli obiettivi in criteri di gestione ed effettuano il controllo del raggiungimento di tali obiettivi; c) processi operativi, se concorrono all'attuazione degli obiettivi.

⁴² Santucci 2010.

sere considerata come prerequisito necessario per il supporto alle attività di tipo gestionale e direzionale, le quali necessitano di dati ‘intersettoriali’.

Un sistema informatico integrato richiede, in conclusione, una corretta valutazione circa la struttura del soggetto utilizzatore ed una interrelazione tra le sue articolazioni interne.⁴³

Tra i vari sistemi informativi, particolarmente importanti sono quelli che disciplinano, come abbiamo visto, la gestione del flusso di lavoro o documentale.⁴⁴

Per poter progettare un sistema di gestione documentale efficace, efficiente, economico e trasparente, occorre pertanto individuare:

- le entità coinvolte nel sistema, ovvero tutti coloro che lavorano all'interno dell'ente produttore, tutti gli altri uffici e organizzazioni potenzialmente in relazione con esso e l'insieme dei cittadini-utenti. La gestione archivistica del flusso documentale deve essere ‘diffusa’ secondo le direttive impartite dal responsabile del sistema e non di competenza di un ristretto nucleo di addetti, come accadeva nel passato: ‘nessun ghettizzato, nessun imboscato’. Significativamente il concetto di rete, presente nel mondo digitale, passa nel sistema organizzativo: ogni singola componente è coinvolta, mettendo in comune il patrimonio di conoscenze e le proprie esperienze individuali;

- le finalità del sistema, costituite essenzialmente dalla produzione di documenti, necessari precipitati dell'azione amministrativa e dal-

⁴³ Da questo punto di vista si può comprendere come la tecnologia applicata si trasformi da semplice strumento di miglioramento dell'efficienza dei processi a disciplina organizzativa, pur mantenendo la sua seconda natura di tecnologia con le proprie evoluzioni.

⁴⁴ L'art. 13 comma 2 del D.Lgs. 39/1993 prevede il monitoraggio sui contratti per la progettazione, realizzazione e manutenzione, gestione e conduzione dei sistemi informativi automatizzati, definiti come «contratti di grande rilievo»; si veda ad es. la circolare AIPA/CR/16 del 16/02/1998.

la loro conservazione, idonea a garantirne la capacità probatoria ed efficacia giuridica, nonché, in sede di archivio storico, il loro valore storico-culturale. Si deve osservare come la conservazione faccia riferimento alla natura fisica dei supporti (cartacea o digitale) e quindi richieda un'adeguata consapevolezza nella progettazione del sistema documentale in rapporto alle esigenze di custodia dei documenti ed una consona politica di 'conservazione preventiva', attuata in base alle istruzioni del responsabile per la gestione documentale;⁴⁵

- le regole di funzionamento del sistema, che costituiscano un *corpus* omogeneo di disposizioni condivise⁴⁶ circa la redazione del documento, la comunicazione, trasmissione e conservazione dei documenti cartacei e digitali, laddove il legislatore nazionale è spesso più attento alla trasmissione che alla creazione, gestione e conservazione di in documento digitale;

- i compiti e le responsabilità di ciascuna entità, essendo il sistema aperto a più professionalità, con livelli di accesso differenziati alle informazioni. Particolare riguardo, poi, dovrà essere prestato alla presenza di banche dati all'interno di sistemi di gestione documentale (prevalentemente fondati su un'architettura federata) in ordine sia all'individuazione dei responsabili dell'immissione e del mantenimento delle informazioni, che all'accesso alle informazioni;

- gli strumenti più consoni al funzionamento, che corrispondano agli standard di qualità precisati dalle norme tecniche (ad es. UNI ISO 15489). Il sistema di gestione informatica, difatti, deve garantire

⁴⁵ Il responsabile della gestione documentale dovrebbe svolgere in termini di conservazione almeno tre funzioni essenziali tra cui di: a) Responsabile del servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi (art. 61 DPR 445/2000); b) Responsabile della sicurezza informatica e dei dati del sistema (artt. 31-36 D.Lgs. 196/2003); c) Responsabile della conservazione (art. 5 della Deliberazione CNIPA del 19 febbraio 2004, n. 11.

⁴⁶ Si pensi, ad esempio, alla previsione di regole condivise per la redazione del mittente e destinatario e per l'oggetto della protocollazione: *Le raccomandazioni di AURORA*, 2009.

la sicurezza e l'integrità del sistema (art. 52 D.P.R. 445/2000), consentendo l'accesso alle informazioni in condizioni di sicurezza e fornire indicazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto e formato dalla Pubblica Amministrazione nell'adozione del provvedimento finale.

Diviene, di conseguenza, assolutamente prioritario modulare rispetto alle proprie esigenze organizzative un sistema informatico di gestione documentale, il più adatto possibile a gestire la propria attività definita per processi.

Un sistema di gestione documentale centralizzato, che preveda cioè un unico centro operativo e decisionale, presenta indubbi vantaggi (soprattutto in ordine ad una gestione operata da un unico segmento operativo di alta qualità e specializzazione professionale) ma anche gravi inconvenienti, soprattutto in presenza di molteplici unità organizzative responsabili (UOR).

Nel sistema informatico centralizzato il risparmio di risorse umane e l'alto profilo delle operazioni svolte viene ad essere controbilanciato dal rischio maggiore di disservizi, legati all'impossibilità di registrare tutto il flusso documentale nei tempi stabiliti o dall'assenza concomitante delle poche persone qualificate, col rischio di una dispersione maggiore sia di risorse sia di materiale documentario. Un tale modello è consigliato per strutture di piccole dimensioni, che gestiscono flussi moderati di documenti e con gli uffici ubicati nel medesimo plesso.

Un sistema di gestione federata, invece, consente una gestione distribuita all'interno di una medesima Area Organizzativa Omogenea (AOO), con una condivisione di regole, linguaggio e sistemi informatici. Tale sistema richiede un'abilitazione differenziata tra:

- amministratore e responsabile del sistema, a cui è consentita qualunque operazione;

- implementatore del sistema, abilitato alla sola immissione dei dati e non alla loro modifica;
- visualizzatore del sistema cui spetta solo di prendere visione delle informazioni immesse.

Le persone incaricate, in questo modello, sono molto più numerose e bisognose di una preparazione professionale più puntuale e aggiornata, per poter consentire un modello qualitativo sufficientemente omogeneo.

A fronte di un massiccio impiego di risorse formative ed umane, il sistema federato elimina i colli di bottiglia della registrazione centralizzata del protocollo, consentendo maggiori punti di accesso per la presentazione di documenti, nonché una più rapida esecuzione delle operazioni e una maggior precisione nelle attività prettamente archivistiche della gestione dei fascicoli.

L'architettura federata è preferibile per i soggetti amministrativi disseminati sul territorio, dato la possibilità offerta dalla moderna tecnologia di operare 'in rete'.

Il sistema cooperativo è quello maggiormente preferito nel caso di Aree Organizzative Omogenee differenti, le quali, appartenendo a plessi organizzativi diversi, mantengono il proprio sistema documentale (software, regole e, in parte, linguaggio) consentendo però un accesso alla propria documentazione o alle proprie informazioni.

La cooperazione applicativa, infatti, si basa sulla effettiva capacità di esportare i propri servizi applicativi e di accedere ai servizi erogati da altre amministrazioni, attraverso le porte di dominio, punto di contatto telematico fra amministrazioni che gestiscono i messaggi in ingresso e uscita e viste come «il confine di responsabilità dell'ente quanto alle politiche che definiscono il suo sistema informativo».⁴⁷

⁴⁷ Maggipinto 2012.

Esse devono pertanto rispondere a determinati standard e regole di comunicazione predefinite: questo le distingue dai domini che sono, invece, l'insieme di risorse software, hardware e di comunicazione di una Pubblica Amministrazione, da intendersi come lo spazio di competenza di ciascuna amministrazione in relazione al proprio sistema informativo e informatico, che per questo possono conservare strutture autonome, data la funzione di adattamento compiuta dalla porta di dominio.

Il sistema informativo sanzionatorio amministrativo (SANA), in uso alle Prefetture, si basa, ad esempio, su un modello di tipo cooperativo.

Lo scambio di informazioni avviene di regola tramite la condivisione delle descrizioni archivistiche, ovvero i metadati, idonei a consentire l'effettiva creazione del sistema pubblico di connettività (SPC)⁴⁸ previsto all'art. 73, comma 2 del Codice dell'Amministrazione Digitale, ove si definisce anche la cooperazione applicativa come quell'elemento del sistema pubblico di connettività finalizzato all'interconnessione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni al fine di garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.

La cooperazione applicativa è, in conclusione, parte integrante e fondamentale dell' SPC e riguarda nello specifico una trasmissione di informazioni diversa rispetto alla posta elettronica e alla posta elettronica certificata che riproducono a livello tecnologico il meccanismo della posta ordinaria e della raccomandata; non limitandosi all'aspetto

⁴⁸ «Il SPC è l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della Pubblica Amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna Pubblica Amministrazione». Non solo una rete tecnologica ma condizione abilitante per l'e-government dal momento che influenza fortemente le scelte organizzative ed operative ed è volta a favorire la collaborazione tra amministrazioni.

tecnologico, essa implica quella riorganizzazione e reingegnerizzazione alla base della stessa amministrazione digitale.⁴⁹

Il momento cruciale, come può facilmente desumersi, resta pertanto la progettazione del sistema che richiede l'analisi della situazione esistente, da condursi tramite l'esame della normativa generale e specifica dell'ente, compresi le fonti regolamentari interne.

La produzione documentale potrà essere quindi compresa e organizzata tramite una propedeutica individuazione dei procedimenti (censimento), già previsto dalla legge 241/1990 e raccomandato anche dalla norma ISO 15489-1 (punto 7.1).

Il Ministero dell'Interno ha provveduto ad emanare, ai sensi dell'articolo 2 comma 4 della legge 241/1990 e successive modificazione, con D.P.C.M. 21 marzo 2013 n. 58, il regolamento riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di durata superiore a novanta giorni, procedendo ad una loro preliminare mappatura, essenziale a comprendere la produzione documentale anche delle Prefetture/U.T.G. Nella fase di realizzazione del sistema documentale le differenti componenti dell'organizzazione devono svolgere ruoli ben precisi, tutti necessari per il successo dell'iniziativa.

Dal punto di vista amministrativo i vertici decisionali dell'ente devono preliminarmente individuare l'Area Organizzativa Omogenea (AOO) e procedere all'istituzione formale del servizio archivistico (art. 61 del D.P.R. 445/2000), possibilmente in una posizione strutturale che assicuri la sua trasversalità, ovvero la sua attitudine ad interagire con tutte le unità organizzative responsabili (UOR).

A capo del servizio archivistico dovrà essere posto il responsabile del servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi (art. 61 comma 2 D.P.R. 445/2000), non potendo, in virtù del principio generale, sussistere un'attività senza un referente; questi potrà svolgere anche le funzioni di responsabile della

⁴⁹ Faini 2014.

conservazione digitale (art. 5 Delibera CNIPA n. 11 del 19/02/2004), nonché di responsabile della sicurezza informatica dei dati e dei sistemi (artt. 31-36 D.lgs. 196/2003; art. 52 comma a D.P.R. 445/2000).

Il responsabile del servizio archivistico avrà inoltre il compito di predisporre il manuale di gestione che dovrà poi essere approvato dall'organo deliberante dell'ente pubblico. Oltre al manuale di gestione il responsabile del servizio archivistico dovrà progettare, realizzare, mantenere e monitorare il sistema di gestione documentale, attribuendo ruoli e compiti specifici al personale a lui assegnato, come anche elaborare il piano di conservazione, effettuare il periodico versamento dei fascicoli e delle serie chiuse nell'archivio di deposito, intervenire in caso di guasto del sistema, predisporre gli strumenti descrittivi.

Il responsabile del servizio sarà quindi chiamato a svolgere un'intensa attività di regolamentazione e a coordinare il servizio trasversale da lui diretto con gli altri settori dell'ente pubblico di appartenenza, tenendo conto delle normative di ogni funzione esplicata e della struttura dell'organizzazione interna decisa dall'ente in conseguenza della sua autonomia.

Le componenti archivistiche: classificazione e fascicolazione

Il legislatore italiano, come abbiamo visto, ha emanato, per rimanere nell'ambito temporale di questi ultimi anni, le regole per la progettazione e lo sviluppo dei sistemi informatici di gestione documentale nel settore pubblico, valutando adeguatamente la complessità e la difficoltà dei progetti di informatizzazione, di conseguenza mettendo al centro dei programmi di sviluppo dell'automazione la predisposizione di manuali di gestione, in cui occupa un posto centrale la classificazione, senza però approfondirne – se non nei documenti tecnici – gli aspetti caratteristici.⁵⁰

⁵⁰ Il D.P.R. 445/2000 sulla documentazione amministrativa non ha, in realtà, approfondito il problema della classificazione d'archivio, benché abbia ammesso il

La classificazione deve essere valutata, più del passato, come uno strumento indispensabile di interconnessione e comunicazione, garante della stabilità delle relazioni in ambito documentario.

Non è fenomeno infrequente, soprattutto nelle amministrazioni pubbliche, quello di sottovalutare l'importanza dell'uso del piano di classificazione, frutto di una scarsa sensibilità della comunità di utenti di riferimento, ma anche dell'inadeguatezza dello strumento a disposizione. Ma è proprio in un contesto documentario informatizzato che si avverte la necessità di selezionare i contenuti attraverso meccanismi e strumenti qualificati che operino al momento stesso in cui la fonte è prodotta o acquisita.

Per poter permettere una rapida ed efficiente circolazione dei documenti immessi in un sistema documentario appare essenziale l'operazione di identificazione del vincolo logico tra i diversi documenti rilevanti ai fini decisionali «che trova la sua espressione quale attività di organizzazione costitutiva dell'archivio nella classificazione».⁵¹

Il vincolo archivistico è definito proprio dall'attività di classificazione, in virtù della sua capacità di attribuire sia natura di documento amministrativo a qualsiasi unità documentaria sia natura giuridica. Per mezzo di questo particolare atto cognitivo si perviene alla formazione dell'archivio - *universitas rerum* quale bene di natura demaniale.⁵²

bisogno di predisporre un sistema uniforme per ogni unità organizzativa e criteri omogenei all'interno della stessa amministrazione, includendo la classificazione tra i requisiti minimi funzionali di un sistema di gestione documentale. La definizione tecnica viene fornita solo nelle regole tecniche applicative (D.P.C.M. 31 ottobre 2000), sia in quanto componente del sistema documentario da descrivere nel manuale di gestione che come elemento opzionale nello scambio informatico dei metadati che identificano il documento immesso in rete. L'importanza della classificazione è invece riconosciuta nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999, la quale definisce la natura, le funzioni, gli obiettivi e le caratteristiche del piano di classificazione.

⁵¹ Guercio 2010.

⁵² De Felice 1981.

L'archivio, infatti, conformemente ai principi civilistici, è un'universalità di beni mobili aventi una medesima destinazione, riscontrabile in ogni singolo documento inserito nel fascicolo di archivio. In virtù proprio del piano di classificazione «e alla sua peculiare azione conoscitiva della natura documentaria dei singoli atti si perviene alla *reductio ad unum* in cui si sostanzia l'archivio».⁵³ Anche nell'organizzazione del titolare d'archivio le istanze archivistiche e giuridiche sono in rapporto osmotico, in quanto dal riferimento alle funzioni finali ed a quelle strumentali proprie degli uffici amministrativi nasce l'attuale concezione dei piani di classificazione, incardinata sulla partizione tra funzioni istituzionali e strumentali.

Peraltro il principio di coerenza logica, caratteristico della classificazione assieme all'imparzialità e proprio del processo di auto-documentazione posto in essere dalla Pubblica Amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, trova il suo fondamento nell'art. 97 comma 1 della Costituzione.

In tale disposizione l'archetipo del buon andamento e dell'imparzialità dell'agire pubblico influenza direttamente la metodologia dell'acquisizione e dell'elaborazione dei dati, incidendo sul risultato informatico finale, il quale deve qualificarsi per la sua affidabilità.

Un risultato quantitativo di tale genere, se da un lato può indurre a riconoscere all'informazione la rilevanza giuridica delle certezze notiziali, dall'altro può soddisfare anche esigenze di natura probatoria. Se infatti per gli atti oggetto della registrazione di protocollo la funzione probatoria è acclarata, per quelli interni, esclusi dalla protocollazione dall'art. 53 del D.P.R. 445/2000, è proprio la classificazione, identificando nel fascicolo il contesto amministrativo di riferimento dei documenti, a garantirne il valore probatorio. La gestione dei contenuti tramite l'operazione logico-cognitiva appena descritta, «risulta quindi la componente essenziale di una funzione conoscitiva, caratterizzante

⁵³ De Angelis 2005.

l'integrazione del sistema documentario con quello informativo, sempre nel rispetto dei principi costituzionali di riferimento».⁵⁴

Opportunamente, difatti, le norme di cui agli artt. 50 e 56 del D.P.R. 445/2000 impongono il coordinamento delle disposizioni sulla gestione documentale con quelle sulla tutela della riservatezza, sul procedimento amministrativo e sulla sua gestione elettronica.

Organizzare il settore documentale come costituente strategica dell'apparato informativo pubblico significa ispirarsi direttamente ai principi del *knowledge management system* e del *knowledge sharing system* (valorizzazione della conoscenza e della sua condivisione), che ispirano lo sviluppo dei sistemi informatici sia pubblici che privati, reso possibile dal progresso tecnologico e partendo proprio dalla classificazione quale specifico atto cognitivo e dalla comunione, se possibile, della relativa struttura delle voci del titolare.

In tal senso, la produzione normativa degli anni Novanta del secolo scorso in materia di sistemi informativi automatizzati, fino ai più recenti interventi sulla gestione informatica procedimentale «riconosce valore giuridico ad una funzione conoscitiva pubblica che, grazie proprio alla classificazione dei documenti, consente agli apparati amministrativi di partecipare all'evoluzione e ai cambiamenti (in primo luogo organizzativi) della società dell'informazione, restando un sistema di qualità di certezze giuridiche».

La classificazione è, quindi, l'attività di organizzazione sia logica che fisica di tutti i documenti correnti, non necessariamente protocollati, di un soggetto produttore secondo uno schema ramificato di voci che, individuando funzioni, attività e materie specifiche del soggetto, permette di identificare la voce finale di appartenenza all'interno di un fascicolo o altra unità archivistica definita.

Come tale è uno strumento che traduce in unità di aggregazione le corrispondenti competenze funzionali dell'ente di riferimento, per-

⁵⁴ Romiti 1995.

mettendo di salvaguardare il vincolo archivistico: essa definisce il rapporto tra documenti nella fase di creazione dell'archivio, in relazione alle funzioni attribuite all'ente, alla sua architettura amministrativa e alle sue modalità operative. Non esiste, di conseguenza, in astratto un modello predeterminato per ordinare e classificare i documenti, benché la classificazione debba adottare i principi della coerenza funzionale nell'ambito di ciascuna Area Organizzativa Omogenea (AOO) e presentare modalità di articolazione uniformi per tutta l'amministrazione di riferimento.

Il piano di classificazione, o titolario di archivio, si presenta come uno schema generale di voci logiche uniformemente stabilite e rispondenti non alla struttura organizzativa, in continua evoluzione, ma ai bisogni funzionali del soggetto produttore, tendenzialmente strutturati in modo gerarchico, dal generale al particolare, al fine di identificare l'unità archivistica – o di aggregazione di base dei documenti all'interno dell'archivio – entro cui i documenti sono ordinati per funzioni/attività/affari/materie.

In esso rientrano tutti i documenti presenti nel flusso documentale dell'ente e la sua natura sistematica e omnicomprensiva acquista ulteriore rilevanza in presenza di automazione di ufficio e di sostituzione del documento cartaceo tradizionale. La classificazione attribuisce a ciascun elemento una voce (o indice di classificazione) desunta da una struttura articolata voci (piano di classificazione), associandolo ad una predefinita unità archivistica (generalmente il fascicolo).

Attraverso il piano di classificazione sarà possibile, di conseguenza, recuperare i documenti ma anche:

- identificare responsabilità specifiche per la gestione dei documenti;
- rendere possibile la gestione documentale integrata di sistemi ibridi, che richiede uno strumento di connessione logica, quale appunto il piano di classificazione;

- facilitare le operazioni di selezione per la conservazione o lo scarto dei documenti, dato che le indicazioni sulla durata degli stessi possono essere collegate direttamente alle voci finali del piano di classificazione, rispondendo a criteri di ordine funzionale.

Utilizzando una struttura ad albero o tassonomica è opportuno che il piano di classificazione individui tutte le componenti costitutive principali, con particolare attenzione alle voci di primo livello (macro-aree), le quali si dividono in due grandi categorie:

- funzioni istituzionali (primarie) specifiche di ogni area organizzativa;
- funzioni di gestione e strumentali (secondarie) comuni a più divisioni organizzative, perché comuni ad attività di funzionamento condivise da tutta la struttura amministrativa.

L'organizzazione dei piani in macro-aree permette, pertanto, di avere strumenti di classificazione in armonia con l'esigenza di trasparenza ed efficienza del processo decisionale e con la necessità di creare strumenti di ricerca e recupero delle informazioni documentarie in armonia con la complessità dei sistemi informativi contemporanei.⁵⁵ Per quanto riguarda le voci di classificazione, il sistema dovrebbe articolarsi su non più di tre livelli:

- il primo livello, corrispondente alle funzioni;
- il secondo livello, relativo alle macro-attività per ciascuna funzione;
- l'eventuale terzo livello per l'ulteriore specializzazione delle attività o per partizioni più dettagliate.

⁵⁵ L'opportunità di organizzare i piani di classificazione in macro-aree funzionali distinte è stata avanzata per la prima volta da De Felice 1969, che pensava a tre macro-aree non facilmente delimitabili. Più recentemente è stata ripresa e rielaborata da Duranti 2000.

Il sistema di classificazione adottato è oggetto del manuale di gestione, previsto dalle regole tecniche emanate con D.P.C.M. 31 ottobre 2000. Ogni voce del piano di classificazione dovrà comprendere:

- un indice (codice alfanumerico ma anche alfabetico o numerico) che deve essere stabilito all'interno dell'area organizzativa omogenea e/o di tutta l'amministrazione;
- la denominazione della voce, che definisca sinteticamente la funzione o l'attività;
- la descrizione integrativa della voce, elemento quest'ultimo non strettamente necessario ma opportuno, dato che illustra l'attività in modo comprensibile anche per gli utenti esterni. Questa, infatti dovrà indicare c.1) il tipo di fascicolo creato; c.2) il criterio di ordinamento dei fascicoli; c.3) i termini per la tenuta del fascicolo nell'archivio corrente e c.4) il tipo di accesso consentito al fascicolo.

Gli sviluppi più recenti dei sistemi di classificazione contemporanei generalmente tendono ad evidenziare, come visto, le articolazioni principali delle voci sulla base della distinzione tra attività di funzionamento generale del soggetto, che riguardano l'organizzazione e la pianificazione e la gestione delle risorse (umane e strumentali) dell'ente e attività specifiche istituzionali, basate su di una esclusiva attribuzione di competenze quali le funzioni istituzionali primarie.

Le prime, difatti, possono essere soggette ad uno sviluppo differenziato all'interno dello stesso soggetto produttore o della medesima AOO, in considerazione delle diverse necessità delle unità organizzative specificatamente dedicate a tali funzioni.⁵⁶

⁵⁶ Si pensi ad esempio alla gestione delle risorse umane che richiede uno schema di voci di classificazione assai più articolato per le strutture dell'amministrazione centrale rispetto a quelle condotte dalle unità organizzative periferiche. In ambito centrale il piano potrà essere strutturato individuando voci correlate a funzioni principali o macro-attività (formazione, concorsi, mobilità, formazione, ecc.) a

Per le seconde è opportuno ricordare la natura specifica degli schemi relativi alle funzioni istituzionali, peculiari dell'ente pubblico in relazione al suo mandato istituzionale, ma anche la necessità di seguire gli stessi criteri di natura generale anche in questa parte del piano di classificazione, garantendo l'uniformità dei livelli rispetto all'ampiezza delle funzioni rappresentate.⁵⁷ Si presenta anche la possibilità di sviluppare piani di classificazione in parte condivisi da soggetti istituzionali diversi (almeno per le voci di primo livello).⁵⁸

Al pari della classificazione, la fascicolazione riveste un ruolo strategico fondamentale nella corretta gestione di un flusso documentale, soprattutto quando dematerializzato.

Il fascicolo è l'insieme ordinato di documenti riferiti stabilmente ad uno stesso affare/procedimento/processo amministrativo, ad una stessa materia che si forma nel corso dell'attività del soggetto ed è indicato con un codice alfanumerico composto dall'indice di classificazione ed il numero progressivo dell'unità/fascicolo.

La fascicolazione e la costituzione delle aggregazioni è un'operazione strategica nella gestione documentale, che porta alla creazione di entità complesse concrete in ambiente cartaceo o digitale, ma è sovente condotta in maniera poco accurata o improvvisata: il singolo documento difatti deve essere agganciato ad un insieme che rappresenta l'intero processo amministrativo.⁵⁹

loro volta disaggregate in diversi livelli (la voce concorsi, ad esempio, potrà essere disaggregata in diversi livelli: concorsi per assunzioni a tempo indeterminato e a tempo determinato).

⁵⁷ L'uniformità dovrà essere rispettata, quindi sia con riferimento all'ampiezza, alla natura delle voci per livello, ma anche nei formati di presentazione e rappresentazione del titolare, conformandosi, ad esempio, alle scelte fatte in tutte le componenti del sistema in relazione alla descrizione delle voci, alla eventuale individuazione delle denominazioni ricorrenti dei fascicoli.

⁵⁸ Si veda ad es. il progetto *Titulus per gli atenei italiani*.

⁵⁹ Il fascicolo riveste una funzione sia logica che fisica all'interno dei sistemi documentari: nel caso di documenti cartacei l'unità archivistica ha natura sia logica

È indispensabile, però, garantire che i documenti siano conservati in quanto parti definite di un insieme, indipendentemente dal loro supporto: la posizione del singolo documento deve essere tenuta stabile, in quanto il suo inserimento in una data unità archivistica è fattore ineludibile per determinarne l'autenticità e l'affidabilità. Da qui la necessità di costituire i fascicoli ed ogni altra forma di aggregazione secondo direttive specifiche presenti nel piano di classificazione, in linea con quanto indicato dagli standard tecnici di riferimento (ad es. InterPares e ISO 15489).

L'attività di fascicolazione informatica è espressamente richiamata dall'art. 41 commi 2, 2-bis, 2-ter e 2- quater del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), teso a delineare il quadro degli elementi indicativi essenziali in ambito digitale.

La gestione documentale nelle Prefetture. Web@rch - Eprot.4

Il Ministero dell'Interno era tornato ad occuparsi di protocollazione dopo quasi un secolo di assenza di significativi interventi in materia (l'ultima norma quadro, prima del D.P.R. 445/2000 è il regio decreto 35/1900), anche dietro lo stimolo del Garante per la protezione dei dati personali che, istituito dall'art. 30 della legge 31 dicembre 1996 n. 675, si era trovato, nel corso del 2000, ad interessarsi dell'attività archivistica nel settore della pubblica sicurezza (compresa quella dei servizi segreti e dei dati presenti nel Sistema Informativo Schengen).⁶⁰

che materiale, dato che serve a produrre e mantenere l'aggregazione di documenti su supporto fisico; nel caso di documenti elettronici l'unità archivistica riveste esclusivamente un profilo logico, in quanto il legame tra documenti non identifica anche la loro contiguità fisica.

⁶⁰ L'interesse del Garante circa la gestione documentale nel settore sicurezza era nato a seguito della denuncia, proveniente all'interno dell'Arma dei Carabinieri, riguardante l'esistenza di circa 70 milioni di fascicoli 'non tracciati' custoditi nel 5.244 comandi dei Carabinieri.

Il Garante, nell'occasione, rilevando «l'esigenza di una maggiore attenzione al profilo della conservazione nel tempo dei dati raccolti», aveva raccomandato «l'esigenza di una maggiore attenzione al profilo della conservazione nel tempo dei dati raccolti» unitamente ad «una maggiore selezione delle informazioni disponibili anche sulla base di tecniche informatiche», auspicando il ricorso a differenti tipi di accesso o di conservazione del materiale riguardante vicende remote e, soprattutto, il potenziamento delle tecniche di classificazione dei fascicoli.⁶¹

Tali raccomandazioni trovavano una sponda significativa proprio nel D.P.R. 445/2000 e nel progetto intersettoriale della RUPA, anche se gli ostacoli da rimuovere presentavano non pochi problemi.

L'arretratezza delle normative allora vigenti era emblematica: per il Ministero dell'Interno le disposizioni in materia di protocollo risalivano alla circolare 10083.F(21) del 1/12/1971 (di modifica della circolare 10083/D del 1/12/1931), per gli uffici di pubblica sicurezza e alla circolare M.3301 del 27/03/1962 per le Prefetture avente ad oggetto *Nuove norme sui servizi di classificazione, protocollazione, spedizione e tenuta degli archivi*.

In tale contesto, dopo circa 40 anni dall'ultima circolare diramata in materia, il Centro Elaborazione Dati del Viminale proponeva all'allora Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione il sistema di protocollazione Web@rch 2.0, sperimentato nella versione 1.0 a partire dal 1998 nella Prefettura pilota di Pavia con una spesa di circa 300 milioni di lire.⁶²

Il progetto di diffusione del sistema di protocollazione *informatizzato* era stato esteso in via sperimentale presso tutti gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione civile dell'Interno nel 2001 e successivamente a tutto il Dicastero.

L'architettura della versione 2.0 era organizzata in moduli, ognuno

⁶¹ Garante 2000.

⁶² Mazzei 2006.

dei quali corrispondente ad un servizio specifico e possedeva una interfaccia CORBA per la visura dei dati.⁶³ Il sistema arrivava nel 2005 alla versione 3.0 *Evolution*, soggetta ad una utilizzazione comunque facoltativa da parte delle Prefetture-U.T.G., tanto che lo stesso Ministero dell'Interno, in una nota dell'8 settembre 2005, lamentava «il disomogeneo utilizzo del protocollo».⁶⁴ Si mirava, infatti, nella nuova versione, ad implementare le funzionalità esistenti, prevedendo in armonia con gli sviluppi normativi:

- la gestione del titolare;
- la gestione documentale;
- lo scarto di atti di archivio.

Tale parziale introduzione del protocollo informatico si accompagnava al mancato adeguamento delle istruzioni in materia di archivi e protocollo – restando come ultimo riferimento in ordine cronologico la citata ministeriale M3301 del 27/03/1962 – a seguito della riconfigurazione, operata con i DD.MM. 18/11/2002 e 4/08/2005, delle Prefetture in aree e servizi, con la conseguente scomparsa dell'archivio di gabinetto e di quello generale per gli affari amministrativi.⁶⁵

⁶³ CORBA (*Common Object Request Broker Architecture*), standard elaborato dal consorzio OMG, permette la comunicazione tra componenti, indipendentemente dalla loro distribuzione sui diversi nodi della rete o dal linguaggio di programmazione.

⁶⁴ La versione 3.0, oltre ad essere adottata solamente da una parte delle Prefetture presenti sul territorio nazionale, non riguardava le altre articolazioni periferiche del Viminale: Questure, Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco.

⁶⁵ In conseguenza del nuovo assetto organizzativo la circolare ministeriale 636/CED del 20/03/2003 ha predisposto «gli opportuni adeguamenti, prevedendo una gestione più flessibile del titolare e la possibilità di ridefinire la mappatura dei servizi»; adeguamenti, questi ultimi, in continua e disarmonica fase di aggiornamento e revisione.

In modo ancor più significativo, con l'accordo stipulato il 26 febbraio 1998 (norme di raccordo al Contratto Collettivo Nazionale 1994/1997) e successivamente con la sottoscrizione del primo contratto integrativo del Ministero dell'Interno sottoscritto il 28/06/2000, si eliminava la qualifica di archivista coadiutore (ex quarta qualifica funzionale) e di operatore amministrativo responsabile archivio operatore cifra (ex quinta qualifica funzionale).

Ciò determinava la formale scomparsa nell'Amministrazione civile dell'Interno di specifico personale addetto ai servizi di archivio, in controtendenza rispetto alla necessità di prevedere profili professionali sempre più qualificati e responsabilizzati, anche in considerazione dell'introduzione di nuovi sistemi di gestione documentale. Si pensi all'introduzione, nel 2006, del sistema di gestione documentale e procedimentale Sicitt – relativo alla concessione della cittadinanza e basato sull'architettura web – in sostituzione di *Affinity*, la precedente banca dati interconnessa alla rete multimediale.

L'introduzione del protocollo informatico ha comunque operato una vera e propria rivoluzione soprattutto per le Prefetture-U.T.G., con l'implicita abrogazione della previgente normativa prevista nella citata circolare M3301,⁶⁶ incompatibile ormai con il nuovo modello organizzativo privo degli archivi di gabinetto e generale amministrativo.

Con il sistema Web@rch si torna quindi al «protocollo unico inteso come strumento *ecumenico* (perché accessibile da tutti a vari livelli di competenza e sicurezza, dal coadiutore amministrativo al Prefetto), *tecnico-amministrativo* (poiché presenta non solo il *documento* ed il *fascicolo*, ma pure il *procedimento* al quale si riferiscono tutti i documenti in entrata ed in uscita che ad esso vanno aggregati) ed *integrato* (risultando dall'unione dell'*archivistica* con la *scienza dell'Am-*

⁶⁶ La circolare ministeriale, difatti, confermava la presenza di due distinti archivi correnti e, conseguentemente, di due protocolli. Il protocollo generale unico era stato abolito dalla circolare ministeriale 8900.18 del 9 agosto 1940.

ministrazione e l'informatica)». Con la versione Web@arch-E-prot4, attualmente in uso a partire dal 2006 in tutte le Prefetture-U.T.G., si completava il progetto di creazione di un adeguato sistema di gestione documentale, sebbene i recenti sviluppi informatici abbiano portato ad una distinta e completamente automatizzata gestione documentale e procedimentale (SUI, SANA, BDNA, ecc. trattati nella parte terza).

Nella sua attuale configurazione, il sistema di gestione documentale Web@rch-E-prot4 si presenta come un sistema decentralizzato in quanto permette ad ogni AOO di determinare la classificazione dei documenti e basato su una architettura federata, dato che tutti gli utenti ne condividono regole, linguaggio e *software*.

Integrato nella funzione di protocollo con altri sistemi di gestione documentale (ad es. Banca dati unica della documentazione antimafia) e procedimentale (ad es. Sistema informativo sanzionatorio amministrativo), non permette ancora una gestione informatica del procedimento, ma una aggregazione manuale dei relativi documenti.

Rispetto alla precedente versione 3.0 Evolution prevede delle significative implementazioni quali:

- la gestione della multi competenza: un protocollo può essere lavorato contemporaneamente da più utenti/uffici e può anche essere semplicemente visionato; la multi competenza consente la lavorazione simultanea consentendo di poter inserire più di un assegnatario competente e più di un assegnatario per visione;

- la gestione del protocollo interno: quando la corrispondenza avviene tra uffici della stessa AOO si può utilizzare il protocollo interno che consente di selezionare sia il mittente che il destinatario tra i diversi uffici presenti, in modo che sia direttamente visibile da tutti gli interessati;

- la messa agli atti e riassegnazione multipla di più protocolli in lavorazione;

- il collegamento con la casella di posta elettronica certificata del protocollo (PEC-Protocollo) così come previsto dall'art. 47 comma 3 del Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. 82/2005);
- il riepilogo della situazione documentale lavorativa attraverso la funzionalità *desktop*;
- la possibilità di creare dei modelli di documenti predefiniti, tipo lettere, circolari, provvedimenti, da completare automaticamente con i campi del protocollo; l'utente attraverso le funzionalità del menu *Documentale* potrà registrare il documento nell'archivio di Web@rch indicando anche le autorizzazioni per la lettura e/o modifica e/o cancellazione;
- la scansione dei documenti non protocollati da associare ad un fascicolo.

L'uso esteso di piattaforme e soluzioni open source ha permesso infine un significativo abbattimento delle spese di gestione. Inoltre, il programma risiede presso i server ubicati nel Ministero dell'Interno, il cui servizio informatico è responsabile sia dello scarto che della conservazione dei documenti informatici presenti nel sistema.

I Piani triennali per l'ICT. L'analisi della performance

Descritta la gestione documentale informatizzata nel Ministero dell'Interno e nelle Prefetture-U.T.G., dopo aver illustrato nel dettaglio la riprogettazione delle attività di istituto in processi, le strategie organizzative e gli strumenti dell'amministrazione digitale, resta da analizzare brevemente il sistema di controllo dell'azione amministrativa, declinata nelle forme più efficaci e trasparenti della dematerializzazione e informatizzazione.

Come visto, dematerializzare significa in primo luogo governare i processi di lavorazione documentale in cui l'atto amministrativo trascende il tradizionale concetto di supporto, pur conservando intatti tutti i requisiti essenziali alla sua esistenza sul piano dell'efficacia

giuridica. Ma non può esservi dematerializzazione efficace senza la programmazione degli interventi ed il controllo dei risultati.

Le nuove tecnologie costituiscono uno straordinario strumento strategico ma perché raggiungano quel grado di completezza, imparzialità ed economicità richiesto in primo luogo dalla Carta Costituzionale (art. 97), è necessario che siano progettate e programmate al raggiungimento di obiettivi di vasto respiro e non di immediata attuazione.

Il quadro normativo entro cui analizzare gli aspetti relativi ai benefici, anche economici, derivanti dall'introduzione delle nuove tecnologie nella PA, vede il concorso di quattro importanti norme, recentemente introdotte nell'ordinamento italiano:

- la Legge n. 196/2009, in tema di revisione della contabilità di Stato. Questa legge, finalizzata a «rafforzare i meccanismi e gli strumenti per il controllo quantitativo e qualitativo della spesa, adottando un maggior orientamento alla misurazione e alla valutazione dei risultati», stabilisce un nuovo assetto di presentazione del bilancio dello Stato, imperniato su una classificazione per missioni e programmi, quindi in un'ottica di *full-cost* rispetto alla tradizionale struttura per capitoli e spese;⁶⁷

- la Legge n. 202/2008 (Legge Finanziaria 2009) che introduce i concetti di *performance* e di dividendo dell'efficienza per le pubbliche amministrazioni;

⁶⁷ Il costo pieno (*full costing*) è una definizione di costo che valuta tutte le componenti di spesa sostenute (costi generali, oneri finanziari, imposte), permettendo di non tralasciare alcun costo. Il processo di attribuzione dei costi è pertanto complesso ed estremamente dettagliato, e cerca di risolvere il problema dell'allocazione dei costi e della scelta delle basi di riparto, integrando il costo diretto con la quota di costi che derivano dall'allocazione dei centri ausiliari (c.d. funzionali) sui centri principali. La definizione di costo pieno ha significato, pertanto, solo per i centri principali, trovando applicazione come indice principale dei sistemi di controllo di gestione.

- il D.lgs. n. 150/2009, che indica le modalità di attribuzione di misure premiali per il personale delle amministrazioni;
- il D.lgs. n. 82/2005, come modificato dal D.lgs. n. 235/2010, che impone alle amministrazioni di quantificare i risparmi introdotti dall'innovazione tecnologica.

Il complesso di queste norme fa sì che un'amministrazione, dopo aver riclassificato il proprio bilancio per centri di costo/prodotto-servizio, possa calcolare i risparmi dovuti ai minori costi derivanti dall'efficientamento, grazie all'applicazione dell'ICT, dei *processi produttivi* di determinati prodotti-servizi.

Tali risparmi generano un dividendo di efficienza che può essere ridistribuito come misura premiale, ai sensi del D.lgs. n. 150/2009, ai dipendenti dell'amministrazione che hanno collaborato al miglioramento innovativo del servizio, grazie all'introduzione del concetto di *performance*, a sua volta misurabile grazie al concetto di *full-cost*.

Tra gli strumenti esecutivi di programmazione, a carattere generale, una posizione di rilievo è occupata dai “Piani triennali per l'ICT della Pubblica Amministrazione centrale”, essenziali nell'indicazione delle linee strategiche racchiuse nei “Piani di *performance*”, predisposti annualmente da ogni amministrazione centrale.

Elaborati dal CNIPA – ora Agenzia per l'Italia Digitale – hanno sempre evidenziato il ruolo strategico dallo sviluppo dei sistemi informativi, per un recupero dell'efficienza dell'azione amministrativa, previa la reingegnerizzazione dei relativi processi.⁶⁸

I piani triennali, oltre ad evidenziare la necessità di dare rilancio alla spesa per i beni e i servizi delle nuove tecnologie, hanno provveduto a tracciare “le linee di azione di ICT” che ogni amministrazione deve richiamare nella predisposizione delle proprie previsioni di impegni finanziari, annoverando significativamente, oltre allo sviluppo

⁶⁸ Si veda ad es. il Piano Triennale per l'ICT della P.A.C. 2008-2010, reperibile al link <<http://www.agid.gov.it/>>. (ultima consultazione 22 settembre 2017).

di servizi applicativi, anche la dematerializzazione dei procedimenti e la gestione informatica dei documenti.

I piani triennali elaborati dopo il Piano E-gov2012 del Governo hanno significativamente preso atto dei risultati raggiunti nel campo dell'*e-government*, rilanciando altre iniziative progettuali di innovazione volte ad innovare:

- il *front office* che comprende tutti gli interventi tesi a modificare le interazioni tra pubbliche amministrazioni e loro utenti, attraverso l'informatizzazione dei servizi esistenti, l'ampliamento delle modalità di interscambio di informazioni e la semplificazione dei processi di produzione dei risultati attesi;

- il *back office* che include tutti gli interventi per migliorare l'efficienza operativa nei processi interni di produzione e funzionamento delle organizzazioni al fine di razionalizzare le risorse assegnate;

- le infrastrutture tecnologiche sostituendo, anche tramite l'interconnessione tra servizi informatici, le ICT obsolete, senza implicazioni dirette ed immediate di tipo organizzativo sui processi di produzione e di erogazione dei servizi.

Tra gli strumenti di programmazione particolare del Ministero dell'Interno, (peculiari anche di ogni singolo plesso dell'amministrazione dello Stato), bisogna segnalare:

- Il piano triennale di performance, emanato dal Ministro dell'Interno sulla base di proprio Atto di indirizzo delle priorità politiche. Il piano, oltre a fotografare l'organizzazione del Ministero, provvede a definire gli obiettivi strategici dell'Amministrazione coincidenti con le priorità politiche definite dal Ministro, ripartendo le risorse stanziolate con la "legge di stabilità".⁶⁹

⁶⁹ Il Piano triennale 2015-2017 è stato adottato con decreto del Ministro dell'Interno prot. nr. 15006/22(4) del 15 giugno 2015.

- La relazione annuale sulla performance, basata sui criteri ricompresi nel “Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa”, adottati, ex art. 7, comma 1 del D.lgs. 150/2009, con decreto ministeriale nr. 15006 del 22/07/2013. Tale relazione è predisposta dall’Organismo Indipendente di Valutazione della Performance (OIV), costituito con decreto ministeriale (art. 14 D.lgs. 150/2009).

Una conferma indiretta di una dematerializzazione in fase avanzata di realizzazione è data dallo stanziamento, nel Piano della performance 2015-2017, di cospicue risorse destinate solamente al Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed alle proprie articolazioni periferiche (Questure e Commissariati), presupponendo che Amministrazione Civile dell’Interno e Prefetture-U.T.G. abbiano già adottato idonei strumenti di gestione documentale.

Conclusioni

L’analisi del sistema documentale in atto nelle Prefetture-U.T.G. e degli strumenti tecnologici utilizzati nel processo di dematerializzazione dei documenti amministrativi e delle relative sedimentazioni archivistiche (fenomeni che hanno visto in periferia la loro prima sperimentazione) permette di dare una prima e generale valutazione sull’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa esercitata dal Dicastero dell’Interno, nell’esecuzione delle proprie missioni istituzionali.

Al pari di ogni altra amministrazione centrale dello Stato, il Ministero dell’Interno ha subito profondi cambiamenti a partire da quella stagione di riforme, iniziata negli anni Novanta del secolo scorso, che ha significativamente condizionato i nuovi principi ispiratori dell’agire pubblico, non più autoreferenziale, ma partecipato dagli utenti-cittadini e trasparente, alla luce di ben precisi nuclei decisionali e di responsabilità.

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno rappresentato un decisivo fattore di cambiamento quantitativo e qualitativo: il ripensamento delle funzioni amministrative e la reingegnerizzazione dei processi si è accompagnato a nuovi strumenti di controllo e di programmazione che hanno permesso di rimodulare i principi di efficacia ed economicità dell'azione della Pubblica Amministrazione.

I servizi di connettivo così riconcepiti hanno portato alla progettazione di reti informative e banche dati condivise tra i vari soggetti pubblici, portando alla innovativa concezione di *e-Democracy* ovvero ad un sistema tecnologico-informatico teso a salvaguardare il diritto soggettivo di cittadini e imprese ad utilizzare gli strumenti delle ICT, nei rapporti con la Pubblica Amministrazione.

Il quadro è in continua evoluzione e ormai si progettano nuovi scenari legati all'utilizzo dei sistemi di Cloud computing,⁷⁰ visti come il nuovo paradigma per l'erogazione di risorse informatiche, sotto forma di servizi accessibili via *web*. Ma non sono mancate le criticità, costituite prevalentemente da:

- un approccio del management e della dirigenza pubblica restii a governare i fenomeni della corretta gestione dei servizi di connettivo *iuxta propria principia*, essendo ancora adottata una visione di tipo gerarchico – burocratica più che archivistico – informatica;
- una preparazione formativa che stenta a raggiungere quegli standard di qualità e professionalità richiesti per l'uso di strumenti gestionali complessi, anche a causa della mancata previsione, nei contratti collettivi nazionali, di adeguate figure professionali;

⁷⁰ Sul tema di vedano le pubblicazioni dell'Agenzia per l'Italia Digitale presenti al link <<http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/infrastrutture-architetture/cloud-computing>>, (ultima consultazione 22 settembre 2017); Amato Mangiameli 2015.

- un'elevata età media del personale in servizio, congiunta al blocco del *turn over*, vista come fattore ostativo allo svecchiamento di prassi amministrative che spesso non contemplano l'utilizzo delle tecnologie ICT. Si pensi ai ritardi occorsi in passato all'adozione in molte Prefetture-U.T.G. del Sistema Sanzionatorio Amministrativo (SAN.A), che permette una gestione documentale e procedimentale completamente informatizzata, dovuta in molti casi a resistenze di tipo culturale;
- una conservazione degli archivi di deposito cartacei inadeguata rispetto ai rischi della perdita della memoria pubblica dovuta anche dall'assenza di locali idonei e di personale qualificato;
- una prassi operativa in seno alle Commissioni di Scarto in talune circostanze poco attenta nel cogliere l'importanza storico-culturale dei documenti, favorita anche dall'adozione di un massimario di scarto che, in molti casi, dimezzando i tempi di conservazione, ha impedito una corretta ricostruzione delle serie archivistiche;
- una conservazione degli archivi digitali ancora inefficace e male applicata, in conseguenza della mancata dematerializzazione documentale, che doveva essere conclusa entro l'agosto 2016;
- un mancato stanziamento di risorse finanziarie adeguate, in conseguenza delle politiche di controllo della spesa pubblica, spesso tradotte in tagli lineari.

Le Prefetture-U.T.G. non sono risultate immuni da alcune delle problematiche sopra evidenziate, al pari, in generale, della maggioranza delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, delle altre articolazioni periferiche del Ministero, solo di recente incluse a pieno titolo nei processi di innovazione tecnologica (si pensi alla citata informatizzazione del sistema di gestione documentale in uso alle Questure e Commissariati di P.S.). Da sottolineare come, soprattutto in sede di concertazione sindacale decentrata, siano state elaborate strategie gestionali e di monitoraggio condivise con il personale dipendente (spesso di elevata professionalità), che hanno fornito suggerimenti e contributi, spesso determinanti, per la soluzione di problematiche operative e gestionali.

Il quadro generale, tuttavia, è caratterizzato, per il Viminale, ormai da una diffusa e radicata informatizzazione del flusso documentale e dell'utilizzo sempre più preponderante di sistemi di gestione procedimentale calibrati sulle differenti esigenze legate allo svolgimento dei processi. Le risorse destinate al potenziamento tecnologico hanno permesso il raggiungimento di importanti risultati, anche con un significativo contenimento dei costi globali.⁷¹ Per determinati servizi i modelli di riferimento sono orientati verso l'erogazione via web: si pensi, da ultimo, alla creazione del portale per la presentazione delle istanze di accesso al fondo per le vittime del racket e dell'estorsione, reso interoperativo con la piattaforma di gestione procedimentale SaN.A.

Il quadro complessivo è caratterizzato, in conclusione, da una maggiore attenzione verso le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, considerate come vere e proprie misure strategiche, sempre più proiettate nella rete globale, auspicando che in un tale e profondo processo non venga tralasciata la valorizzazione dell'elemento umano, la formazione e l'aggiornamento professionale, investendo risorse su di esso e non solo sul cambiamento degli strumenti tecnologici della Pubblica Amministrazione.

⁷¹ Si veda da ultimo il “Piano delle Performance 2013-2015” del Ministero dell'Interno, <<http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/performance/piano-performance>>, (ultima consultazione 22 settembre 2017).

BIBLIOGRAFIA

- AgID 2015 = Agenzia per l'Italia Digitale, Linee guida sulla conservazione dei documenti informatici, 2015, <http://www.agid.gov.it/sites/default/files/linee_guida/la_conservazione_dei_documenti_informatici_rev_def_.pdf>.
- Amadei 2011 = Lorenzo Amadei, *Il Codice dell'Amministrazione Digitale*, in *Dieci lezioni per capire ed attuare l'e-government*, Venezia, Marsilio, 2011.
- Amato Mangiameli 2015 = Agata C. Amato Mangiameli, *Informatica giuridica*, Torino, Giappichelli, 2015.
- ANAI 2005 = Associazione Nazionale Archivistica Italiana, Osservazioni sul D.Lgs. 7 marzo 2005, *Codice dell'Amministrazione Digitale*, Audizione CNIPA-Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione, 4 aprile 2005, <http://archivio.cnipa.gov.it/site/_files/demat%20audizioni%20ANAI.pdf>.
- Bentivegna 2006 = Sara Bentivegna, *A che punto è la e-Democracy? Nel cyberspazio alla ricerca della democrazia*, in *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, Apogeo, 2006.
- Bentivegna 2009 = Sara Bentivegna, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- Bonfiglio Dosio 2009 = Giorgetta Bonfiglio Dosio, *Gli archivi comunali in Italia. Patrimonio culturale e risorsa amministrativa*, in *Le amministrazioni comunali in Italia. Problematiche nazionali e caso veneto in età contemporanea*, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 233-245.
- Bonfiglio Dosio 2013 = Giorgetta Bonfiglio Dosio, *Sistemi di gestione documentale*, Padova, Cleup, 2013.

- Brevetto 2015 = Gianfranco Brevetto, *La valutazione delle politiche e delle organizzazioni pubbliche: ambiti e principali problematiche*, «Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione», (2015), n.2. p. 1-20.
- Bucculiero 2009 = Luca Bucculiero, *Il Governo elettronico. Modelli, strategie di innovazione ed elementi di valore per una Pubblica Amministrazione digitale*, Milano, Tecniche Nuove, 2009.
- Cafferata 1999 = Roberto Cafferata, *Cambiamento tecnologico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, «Economia Pubblica», (1999), supplemento 3.
- Calabrò 2010 = Vincenzo Calabrò, *Dematerializzazione o Trasposizione? Dalla carta al byte*, Raleigh, Lulu, 2010.
- Calabrò 2012 = Vincenzo Calabrò, *Il ruolo strategico dei sistemi informativi*, Raleigh, Lulu, 2012.
- Carbone 2015 = Andrea Carbone, *La l. n. 124/2015 e le modifiche riguardanti le Prefetture*, «Federalismi.it», (2015), n. 20.
- Carucci 1975 = Paola Carucci, *Lo scarto come elemento qualificante delle fonti per la storiografia*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», 25 (1975), p. 250-264.
- Carucci 1987 = Paola Carucci, *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, Nis, 1987.
- Cassese 2001 = Sabino Cassese, *Gli Uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, «Regioni», 2001, <http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/instrumenta14_04_cassese.pdf>.
- Ciulla 2009 = Andrea Ciulla, *Note (critiche) in tema di informativa antimafia*, «Norma quotidiano di informazione giuridica», (2009), <http://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/15247.pdf>
- CNIPA 2006 = Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, *La dematerializzazione della documentazione amministrativa. Libro Bianco del Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale*, CNIPA, 2006, <http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/libro_bianco_dematerializzazione.pdf>

- Contessa 2004 = Sergio Contessa, *L'innovazione tecnologica nella PA. L'Agenda digitale italiana dal governo Monti al governo Renzi passando per il Governo Letta. Dal decreto legge crescita 2.0 ai provvedimenti dell'Italia del fare*, «Amministrativ@mente», 2004, fascicolo 5-6, <<http://www.amministrativamente.com/article/view/10169>>.
- Corte dei Conti 2015 = Corte dei Conti, *Gli archivi di deposito nelle Amministrazioni Statali e la Spending Review. Deliberazione 30 dicembre 2015 n. 17/2015/G*, <http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2015/delibera_17_2015_g.pdf>.
- Costanzo 2012 = Pasquale Costanzo, *Miti e realtà dell'accesso ad internet*, <<http://www.giurcost.org/studi/Costanzo15.pdf>>.
- De Angelis 2005 = Virgilio De Angelis, *Il profilo giuridico dell'organizzazione documentaria nelle pubbliche amministrazioni in La metodologia per la definizione dei piani di classificazione in ambiente digitale*, <http://www.lettere.uniroma1.it/sites/default/files/428/MetodologiaClassificazioneSSPA_0.pdf>.
- De Felice 1969 = Raffaele De Felice, *L'archivio moderno nella Pubblica Amministrazione. Manuale per l'organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, ANAI, 1969.
- De Felice 1981 = Raffaele De Felice, *L'archivio moderno nella Pubblica Amministrazione: manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, Il centro di Ricerca, 1981.
- De Risi 2010 = Piero De Risi, *Introduzione alla gestione per processi nelle organizzazioni*, p. 1-21, <<http://www.bdp.it/ifts/crea/appendici1c.pdf>>.
- Di Donato 2010 = Francesca Di Donato, *Lo Stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, ETS, 2010.
- Duranti 1997 = Luciana Duranti, *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte del produttore*, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 1997.
- Duranti 2000 = Luciana Duranti, *L'archivio dalla parte del soggetto produttore*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2000.

- Faini 2014 = Fernanda Faini, *Documenti informatici e comunicazioni telematiche*, in *La nuova Pubblica Amministrazione: i principi dell'agenda digitale*, Roma, Aracne, 2014.
- Festa 2004 = Sergio Festa, *I controlli interni alla Pubblica Amministrazione con particolare riferimento al Ministero dell'Interno*, «Istrumenta», (2004), fascicolo 24, <http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/instrumenta_24_04_festa_%281_30%29.pdf>.
- Folino - Iozzi - Tarveniti 2012 = Antonietta Folino, Francesca Iozzi, Maria Taverniti, *Gestione documentale in ambiente digitale*, Marzi, Comet Ed., 2012.
- Garante per la protezione 2000 = Garante per la protezione dei dati personali, *Relazione per l'anno 2000*, <<http://www.privacy.it/garanterelaz2000.html>>.
- Giannini 1979 = Massimo Severo Giannini, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, Roma Tipografia del Senato, 1979.
- Giuva 2000 = Linda Giuva, *Gli strumenti archivistici per la gestione dei documenti. La registrazione di protocollo, la classificazione, i piani di conservazione*, Roma, Carocci, 2000.
- Guastapane 2010 = Enrico Guastapane, *Le fonti per la storiografia dei prefetti*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- Guercio 2006 = Maria Guercio, *La gestione informatica dei documenti. Contesto normativo, requisiti funzionali e criticità operative*, Università di Urbino e Smart P@per, 2006.
- Guercio 2010 = Maria Guercio, *Archivistica informatica*, Roma, Carocci Editore, 2010.
- Guercio 2012 = Maria Guercio, *MoReq1, MoReq2 e MoReq2010: raccomandazioni e prove tecniche per la gestione informatica dei documenti*, in «Archivi», 7 (2012), n. 1, p. 7-32.
- Guerra 2001 = Maria Paola Guerra, *Archivi delle pubbliche amministrazioni e gestione informatica dei documenti*, in *La documentazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 2001, p. 231-303.

- Iaselli 2014 = Michele Iaselli, *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'Agenda Digitale*, Roma, Aracne, 2014.
- IGA 2010 = Ispettorato Generale di Amministrazione, *Monitoraggio sullo stato di attuazione della normativa archivistica. Con particolare riferimento agli atti riservati*, 2010, <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0449_rapporto_iga.pdf>.
- Lauro - Madonna 2005 = Raffaele Lauro, Vincenzo Madonna, *Il Prefetto della Repubblica tra Istituzioni e Società*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2005.
- Lazzi 1999 = Gabriele Lazzi, *Reingegnerizzazione dei processi*, 1999, <http://www.unica.it/UserFiles/File/Direzioni/Diruma/progetto_aurora/Lazzi.pdf>.
- Le raccomandazioni di AURORA*, a cura del Gruppo di lavoro inter istituzionale Aurora, Padova, Cleup, 2009.
- Lodolini 2011 = Elio Lodolini, *La consultabilità dei documenti: un valore assoluto (inesistenza di una "secretazione permanente")*, «Archivi», 4 (2011), n. 1, p. 17-21.
- Maggipinto 2012 = Andrea Maggipinto, *Amministrazione Digitale in Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, Torino, Utet, 2012, p. 45-87.
- Mauriello 2008 = Luciano Mauriello, *Il mio servizio: ricordi, esperienze e testimonianze di un Prefetto della Repubblica*, Venosa, Osanna, 2008.
- Mazzei 2006 = Antonio Mazzei, *Brevi riflessioni sulla gestione delle carte di polizia nel Ministero dell'Interno*, «AIDAinformazioni», 24 (2006), n. 3-4, p. 34-44.
- Mazzola 2006 = Maria Antonietta Mazzola, *Il ruolo del protocollo informatico nel processo di trasformazione della gestione della documentazione amministrativa*, «Informatica e diritto», 15 (2006), n.1, p. 95-124.
- Meoli 1984 = Claudio Meoli, *Il Prefetto nell'ordinamento italiano. Profilo storico-istituzionale*, Firenze, R. Nocchioli, 1984.

- Meoli 2004 = Claudio Meoli, *Il nuovo profilo della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo*, «Giornale amministrativo», (2004), n. 10, p. 1063-1069.
- Meoli 2008 = Claudio Meoli, *La Prefettura-ufficio territoriale del governo e il raccordo tra le amministrazioni in periferia*, «Giornale di diritto amministrativo», (2008), n. 9, p. 1033-1039.
- Meoli 2012 = Claudio Meoli, *Il riordino di Province e Prefetture: due cantieri sempre aperti*, «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», (2012), p. 1442-1448.
- Meta 2014 = Federica Meta, *L'Agid rottama la Pec di Brunetta, arriva lo standard unico per tutti*, «Corriere Comunicazioni», (14 dicembre 2014), <http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/31655_1-agid-rottama-la-pec-di-brunetta-arriva-lo-standard-unico-per-tutti.htm>.
- Michetti 2005 = Giovanni Michetti, *Uno standard per la gestione documentale: il modello ISO 15489*, «Archivi&Computer», 15 (2005), n. 1, p. 63-82.
- Mosca 2010 = Carlo Mosca, *Il Prefetto rappresentante dello Stato al servizio dei cittadini*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2010.
- Nannucci - Biasiotti 2004 = Roberta Nannucci, *Maria Angela Biasotti, Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'e-Democracy*, «Informatica e diritto», XIII, (2004), n. 1-2, p. 67-119.
- Padoin 2010 = Paolo Padoin, *Prefetto. Questo sconosciuto*, Torino, Pintore, 2010.
- Penzo Doria 1999 = Gianni Penzo Doria, *La progettazione di un sistema archivistico*, in *Il futuro degli archivi. Gli archivi del futuro. Seminario di studi*, Cagliari, 29-31 ottobre 1998, Modena, Mucchi, 1999, p. 149-156.
- Penzo Doria 2007 = Gianni Penzo Doria, *Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi*, «Archivi & Computer», 17 (2007), fascicolo 2-3, p. 22-49.

- Pigliapoco - Allegrezza 2008 = Stefano Pigliapoco, Stefano Allegrezza, *Produzione e conservazione del documento digitale. Requisiti e standard per i formati elettronici*, Macerata, EUM, 2008.
- Pigliapoco 1999 = Stefano Pigliapoco, *La situazione normativa in Italia. La firma digitale e le nuove regole tecniche per l'archiviazione ottica dei documenti*, in *Il futuro degli archivi. Gli archivi del futuro. Seminario di studi*, Cagliari, 29-31 ottobre 1998, Modena, Mucchi, 1999.
- Pigliapoco 2010 = Stefano Pigliapoco, *Gestione informatica dei documenti e formazione dell'archivio*, in *Archivi e informatica*, Viareggio, Civita, 2010.
- Puddu 2006 = Stefania Puddu, *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo informatico*, Napoli, Jovene Editore, 2006.
- Ridolfi 2006 = Pierluigi Ridolfi, *Dematerializzazione dei documenti. Idee per un percorso*, «i Quaderni», (2006), p. 5-19.
- Rizzo 2004 = Vita Rizzo, *Il documento informatico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.
- Rocchi 2015 = Andrea Rocchi, *Nuovi modelli organizzativi nella Pubblica Amministrazione: dall'e-government all'open data*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2015.
- Romiti 1995 = Antonio Romiti, *Le principali sentenze sul protocollo delle amministrazioni pubbliche*, Viareggio, SAL, 1995.
- Salvemini 1978 = Gaetano Salvemini, *Il collegio uninominale*, in *Scritti vari (1859-1866)*, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 869-903.
- Santucci 2010 = Gaetano Santucci, *Introduzione ai sistemi informativi*, in *Sistemi informativi*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 9-21.
- Sarcone 2002 = Valerio Sarcone, *Per una innovazione delle politiche governative: l'e-government*, «Diritto e diritti», (2002), <<https://www.diritto.it/articoli/tecnologie/sarcone.html>>.
- Sarcone 2005 = Valerio Sarcone, *La leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni*. (Brevis-

- sime considerazioni a margine della sent. Corte cost. 26 gennaio 2005, n. 31*), «Federalismi.it», (2005), <[http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1197/05%20Tosatti.doc](http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=2827&dpath=document&dfi-le=16032005034856.pdf&content=La+leale+collaborazione+vale+anche+per+l%27e-government?+Dalla+Consulta+un%27occasione+per+trattare+dell%27innovazione+tecnologica+nelle+amministrazioni+-+stato+-+dottrina+-+>.</p><p>Saredo 1890 = Giuseppe Saredo, <i>Il Prefetto nel diritto pubblico italiano</i>, «Giurisprudenza italiana», 42 (1890), p. 1-46.</p><p>Savoja 1999 = Maurizio Savoja, <i>La produzione e conservazione di documenti elettronici: il punto di vista degli archivisti italiani</i>, in <i>Il futuro degli archivi. Gli archivi del futuro. Seminario di studi</i>, Cagliari, 29-31 ottobre 1998, Modena, Mucchi, 1999, «Archivi per la storia», 12 (1999), n. 1-2, p. 217-244.</p><p>Spagnolo 2013 = Maria Spagnolo, <i>La conservazione del documento informatico</i>, Bologna, Alma Mater Studiorum, 2013.</p><p>Tosatti 2009 = Giovanna Tosatti, <i>Storia del Ministero dell'Interno</i>, Bologna, Il Mulino, 2009.</p><p>Tosatti 2011 Giovanna, <i>Il Prefetto e la crisi dell'Italia democratica</i>, intervento al Convegno svoltosi a Lecco il 30 settembre 2011 I Prefetti nell'Italia unita, 2011, <.
- Valia 2006 = Caterina Valia, *Il profilo giuridico del documento informatico*, «Archivi», 1 (2006), n. 2, p. 29-58.
- Vicari 1994 = Enzo Vicari, *Giuro di essere fedele. Ricordi di un Prefetto della Prima Repubblica*, Milano, Longanesi, 1994.

ABSTRACT

Il contributo si pone l'obiettivo di analizzare il ruolo centrale che la gestione informatica del flusso documentale svolge per l'esercizio delle funzioni amministrative delle Prefetture. Dopo la trattazione della storia e della organizzazione della Prefettura, l'ufficio periferico più importante del Ministero dell'Interno, si analizza l'efficacia e l'economicità della sua azione amministrativa, oramai caratterizzata da un uso ampio di strumenti informatici e finalizzata alla completa dematerializzazione dei suoi documenti, con l'abbandono della forma cartacea. Questo processo, oramai irreversibile, richiede l'utilizzo delle tecniche della disciplina archivistica tradizionale, rafforzata dai nuovi strumenti tecnologici, per la corretta lavorazione e conservazione dei documenti, cartacei e digitali.

Prefettura, dematerializzazione, gestione del flusso documentale, e-government, sistema archivistico

This item analyses the key role that IT management of document workflow plays in the implementation of the administrative functions of the Prefectures. After presenting the history and the organization of the Prefecture, which is the most important decentralized office of the Ministry of the Interior, the dissertation analyses the effectiveness and economy of its administrative actions, now characterized by the wide use of IT tools and aiming at the complete dematerialization of its documents, with the complete abandonment of the paper form. This process, now irreversible, uses the methods of traditional archival discipline and it is strengthened by new technological devices, for a proper processing and storage of the digital or paper documents.

Prefecture, dematerialization, management of the document workflow, e-government, archival system