

# Analisi dello stato di attivazione del protocollo informatico in Toscana



Marzo 2004

## **Premessa**

Uno dei fattori abilitanti sui quali si basa l'intero successo dei processi di e-government in atto, è senza dubbio la messa in esercizio del protocollo informatico previsto dal D.Lgs 445/00. Esso si configura non solo come un obbligo previsto dalla legge, ma anche uno dei cardini attorno a cui ruota l'insieme dei progetti che sono in fase di realizzazione da parte di Regione ed enti locali del territorio e, più in generale, dagli attori nazionali che operano su questi temi. L'urgenza di comprendere come le amministrazioni toscane hanno affrontato questa tematica e quali eventuali passi occorrono compiere da parte della RTRT per supportare tale percorso e risolvere le difficoltà incontrate, ha spinto nella direzione di analizzare lo stato di attivazione del protocollo informatico sul territorio. Ciò anche perché da tali elementi e dal livello da essi raggiunto dipende il successo di uno dei progetti più strategici di e.Toscana, ossia il Progetto B2.

La presente ricerca, condotta tra febbraio e marzo 2004 da Regione Toscana e Centro Regionale di Competenza per l'e-government, con la collaborazione fattiva delle province, risponde a tali necessità ed ha consentito di mappare in modo sufficientemente chiaro la situazione attuale ed i problemi cui occorre dare risposta sul breve e sul medio termine da parte della RTRT.

Lo studio qui presentato è volto principalmente a comprendere lo stato di attivazione del protocollo informatico approfondendo in particolare gli aspetti legati al possesso degli applicativi che ne garantiscono le funzionalità. Solo su un campione limitato è stata svolta una analisi circa gli aspetti amministrativi e organizzativi legati all'attivazione del protocollo.

### Destinatari della rilevazione e quesiti posti

Oggetto del presente studio è l'insieme degli enti territoriali toscani (province, comuni, comunità montane), complessivamente dunque 317 enti. Di questi hanno risposto al questionario inviato in 279, ossia l'88%. La ripartizione territoriale delle risposte è riportata in tab. 1. Come è possibile osservare, in 7 province su 10 tutti gli enti hanno risposto al questionario. Le percentuali delle 3 rimanenti consentono comunque di fare valutazioni di merito sulla situazione del protocollo informatico dei loro rispettivi territori.

**Tab. 1: Ripartizione risposte enti**

Provincia	Totale enti	Risposte enti	%
Arezzo	43	43	100
Firenze	47	47	100
Grosseto	32	32	100
Livorno	22	22	100
Lucca	40	40	100
Massa Carrara	19	19	100
Pisa	41	19	46,3
Pistoia	24	22	91,6
Prato	9	9	100
Siena	40	26	65
<b>Totale</b>	<b>317</b>	<b>279</b>	<b>88</b>

A ciascun soggetto è stato richiesto:

- Se era in possesso del software previsto per realizzare le funzionalità del protocollo informatico
- Il nome del fornitore del software
- Se il protocollo informatico era operativo alla data della rilevazione
- Se il software era open source
- Il tipo di soluzione attivata (nucleo minimo, gestione documentale, flussi documentali)

## Analisi dello stato di attivazione del protocollo informatico in Toscana

Ad un campione limitato di enti si è inoltre chiesto se era stato redatto il manuale di gestione ed il titolare.

In particolare si è definito:

1. come **nucleo minimo** – un sistema di protocollazione che consente la registrazione in un archivio informatico delle informazioni riguardanti un documento (numero, data, mittente/destinatario, oggetto, ecc.); la segnatura sul documento delle informazioni riguardanti il documento stesso (numero, data, AOO); la classificazione d'archivio per una corretta organizzazione dei documenti.
2. come **gestione documentale** – un sistema di protocollazione che consente la registrazione con trattamento del documento informatico; l'assegnazione per via telematica all'ufficio di competenza; la gestione avanzata della classificazione dei documenti (gestione pratiche); il collegamento dei documenti alla gestione dei procedimenti.
3. come **flusso documentale** – un sistema che consente l'informatizzazione dei processi relativi ai flussi documentali in entrata, in uscita ed interni; l'integrazione con gli eventuali workflow relativi ai processi primari.

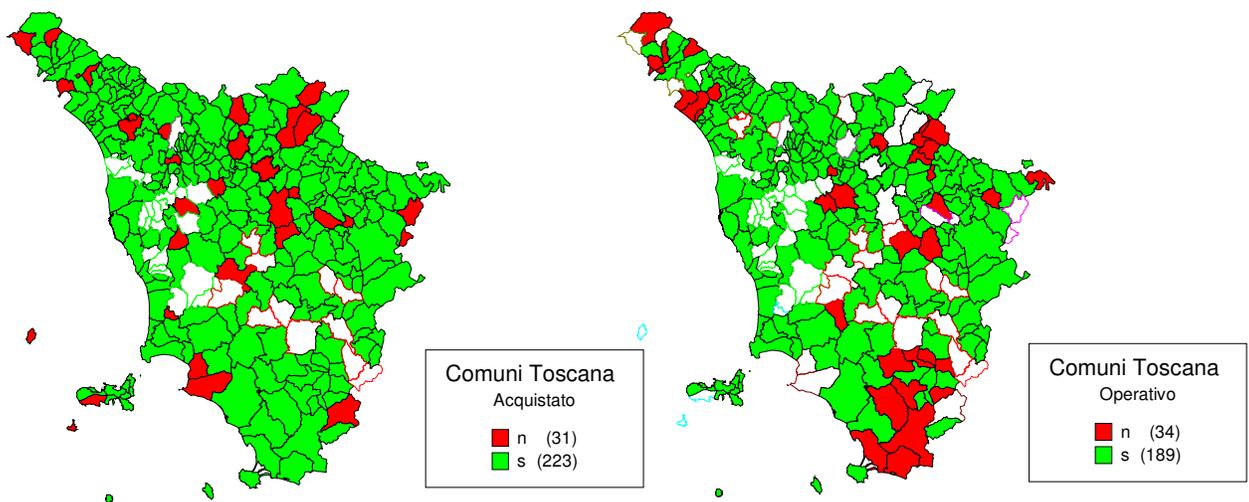
## Risultati

Come è possibile vedere nella tab. 2, il 90% delle province dispone del software per il protocollo informatico (l'80% lo utilizza alla data della rilevazione). Il dato riferito ai comuni è invece al di sotto di quello provinciale: il 77,7% di essi ne dispone, ed è utilizzato dal 65,8% del totale delle amministrazioni toscane (si tratta, nel caso dei comuni e delle comunità montane, di un dato minimo, poiché vanno considerati anche gli enti che non hanno risposto al questionario). Lo scarto tra coloro che hanno il protocollo e le amministrazioni nelle quali è operativo, si conferma anche per le comunità montane. Esso infatti ammonta a circa il 10% in tutte e tre le tipologie di enti.

**Tab. 2: Acquisto ed operatività del protocollo informatico in Toscana**

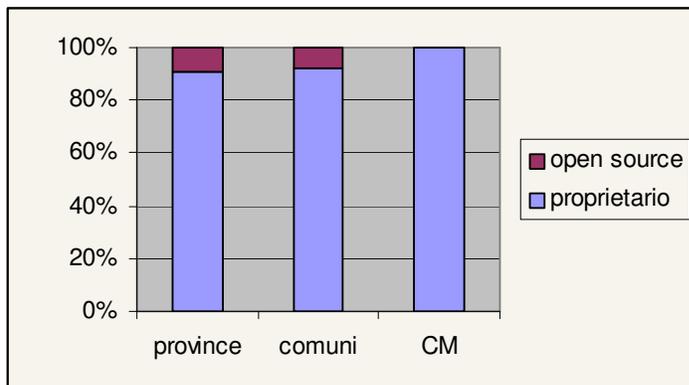
Tipo Ente	Totale enti	Risposte enti (%)	Acquistato (%)	Operativo (%)
Province	10	100	90	80
Comuni	287	88,5	77,7	65,8
Comunità montane	20	75	50	40

**Fig. 1: Comuni che hanno acquistato il protocollo Fig. 2: Comuni che hanno un protocollo operativo**



Per ciò che attiene all'utilizzo di software open source notiamo che in Toscana vi è una bassa diffusione di questo tipo di soluzioni (vedi fig. 3). Lo utilizzano 25 comuni e 1 provincia. Appare poi possibile che taluni comuni non abbiano compreso appieno cosa si intenda per "open source" e ciò può aver inciso sovradimensionando il dato finale rispetto alla realtà.

**Fig.3: Utilizzo software open source**



Passiamo così ad osservare il tipo di protocollo adottato, ossia se gli enti toscani hanno attivato il nucleo minimo, la gestione documentale oppure il flusso documentale (ripetiamo che in questa analisi si studiano gli aspetti informatici e non quelli organizzativi). Sono 189 i comuni che hanno un protocollo informatico operativo a norma del D.Lgs. 445/00, corrispondenti al 65,8% del totale; una percentuale che cala in modo significativo osservando la gestione documentale (20 comuni in totale ne fanno uso) ed i flussi documentali (9 enti la utilizzano). Per ciò che attiene alle province notiamo che il nucleo minimo è garantito da 8 enti su 10, ma solo 3 fanno uso della gestione documentale (nessuna utilizza i flussi documentali per le attività istituzionali). Infine 10 comunità montane su 20 hanno il protocollo informatico, ma 2 di esse non lo hanno ancora attivato. Non esistono in queste amministrazioni casi di attivazione della gestione documentale o dei flussi documentali.

## Analisi dello stato di attivazione del protocollo informatico in Toscana

**Tab. 3: Tipo di protocollo attivato**

Tipo Ente	Nucleo Minimo (%)	Nucleo Minimo operativo (%)	Gedoc (%)	Flussi (%)
Province	90	80	30	0
Comuni	77,7	65,8	6,9	3,1
Comunità montane	50	40	0	0

La rilevazione aveva poi lo scopo di comprendere quanto incida il dato della popolazione sull'attivazione del protocollo. È infatti evidente che più i comuni hanno dimensioni grandi, tanto maggiore è la loro complessità organizzativa (e di contro minore è la dimensione, maggiore è la possibilità che si abbiano difficoltà nell'attivazione dei processi qui studiati).

Dalla rilevazione emerge che il 74,4% dei piccoli comuni (< 5.000 abitanti) hanno acquistato un protocollo informatico corrispondente ai dettami del D.Lgs. 445/00, ed il 59,5% lo utilizza correntemente. È poi di interesse che vi sono 2 enti che dichiarano di aver adottato e di far uso dei flussi documentali.

L'80,9% dei comuni medio-piccoli (tra i 5.001 ed i 20.000 abitanti) hanno acquisito il software per il protocollo (nel 70,9% degli enti è operativo). Vi sono poi numerose esperienze di uso della gestione documentale tra questa tipologia di amministrazioni, ben 11 infatti dichiarano di utilizzarla (4 sono gli enti che gestiscono le pratiche mediante i flussi documentali).

I comuni medio-grandi (tra i 20.001 ed i 50.000 abitanti) sono sostanzialmente in linea con il dato sopra visto. L'80% di essi ha acquistato il protocollo ma, a differenza dei comuni medio-piccoli, tutti gli enti che lo hanno acquisito ne fanno correntemente uso. La situazione non muta con i comuni grandi (oltre 50.000 abitanti) dove infatti abbiamo che l'81,8 di essi ha comprato il software, ma solo il 63,7% ne fa uso. Tra gli enti di grandi dimensioni vi sono poi delle significative esperienze sulla gestione dei documenti e dei flussi: Pisa, Livorno e Pistoia.

**Tab. 4: Attivazione del protocollo per fascia di popolazione**

Popolazione comune	Tot. Enti	Acquistato (V.A.)	Nucleo minimo (V.A.)	Gedoc (V.A.)	Flussi (V.A.)
< 5000	141	105	84	4	2

## Analisi dello stato di attivazione del protocollo informatico in Toscana

Popolazione comune	Tot. Enti	Acquistato (V.A.)	Nucleo minimo (V.A.)	Gedoc (V.A.)	Flussi (V.A.)
5001-20000	110	89	78	11	4
20000-50000	25	20	20	2	0
> 50000	11	9	7	3	3
<b>Totale</b>	<b>287</b>	<b>223</b>	<b>189</b>	<b>20</b>	<b>9</b>

La suddivisione dei dati per provincia consente di osservare le eventuali caratteristiche territoriali dell'uso del protocollo. Fatta eccezione per Siena e Pisa (che sono le due province dalle quali si hanno meno risposte) il quadro relativo all'acquisto del protocollo informatico è sempre al di sopra del 70% dei comuni facenti parte della provincia. A Firenze, Arezzo, Grosseto, Lucca e Pistoia la percentuale supera l'80%. Più contenuti i dati di Massa Carrara (76,4%) e Prato (71,4%). Il dato sull'operatività del protocollo è invece assai diversificato. Si passa infatti dal 95,4% di Pistoia, al 29,4 di Massa Carrara. Nelle altre province abbiamo un dato sempre al di sopra del 50% (fanno eccezione anche qui Siena e Pisa per i motivi succitati).

**Tab. 5: Attivazione del protocollo per provincia**

Provincia	Totale comuni	Acquistato (V.A.)	Nucleo Minimo (V.A.)	Gedoc (V.A.)	Flussi (V.A.)
Arezzo	39	35	30	2	0
Firenze	44	37	29	4	3
Grosseto	28	25	15	2	0
Livorno	20	17	17	3	1
Lucca	35	31	30	1	2
Massa Carrara	17	13	5	1	0
Pisa	39	16	16	3	1
Pistoia	22	21	21	2	2
Prato	7	5	5	2	0
Siena	36	23	21	0	0
<b>Totale</b>	<b>287</b>	<b>223</b>	<b>189</b>	<b>20</b>	<b>9</b>

## Analisi dello stato di attivazione del protocollo informatico in Toscana

La ricerca non aveva quale finalità l'analisi degli aspetti organizzativi connessi al protocollo (AOO, manuale di gestione, titolare, ecc.), tuttavia è stato possibile rivolgere il quesito ad un campione ristretto di enti. Da queste ulteriori risposte risulta che solo 6 dei 78 enti, cui è stato chiesto se fosse stato adottato il manuale di gestione, hanno risposto positivamente. Questo dato fa da contraltare a quello positivo sull'acquisizione del software, sottolineando, se confermato su larga scala, la forte difficoltà degli enti nel capire come adempiere agli aspetti gestionali ed organizzativi previsti dalle norme di legge. Altro elemento da tenere in forte considerazione è la spesso mancata comprensione, da parte delle realtà locali, di come il software per la protocollazione possa integrarsi con i dispositivi di firma e di validazione telematica.

## Conclusioni

I dati visti ci consentono di dire che nei comuni toscani vi è una diffusione media del nucleo minimo piuttosto alta (77,7% dei comuni lo hanno acquistato, il 65,8% lo utilizza correntemente) e certamente superiore alle attese. Di contro tuttavia si nota che il territorio ha risposto in modo non uniforme alle previsioni di legge. Su tutte emergono le province di Grosseto e Massa Carrara dove il dato sull'operatività è al 50% o meno (Siena e Pisa, pur con dati parziali, lasciano supporre che non siano al di sotto della media regionale). Presso i comuni sono inoltre marginali o pressoché assenti sistemi di gestione dei documenti o dei flussi documentali, aspetto che fa comprendere anche quale sia in generale l'utilizzo che si è inteso fare del protocollo informatico. Il dato sulla popolazione appare poi incidere relativamente rispetto all'attivazione dei processi qui studiati e ciò anche grazie all'attività di mercato fatta dai fornitori di software presso i piccoli e medi comuni. Una circostanza questa che trova conferma nel basso numero di enti che, pur avendo acquisito e resi operativi i software, non hanno redatto e reso ufficiale il manuale di gestione ed il titolare (né individuata la AOO). Ciò a testimonianza dell'avvertito bisogno di informatizzare taluni processi, senza apportare le modifiche organizzative necessarie e provvedere alla loro formalizzazione (attività proprie dell'ente in questo settore).

Tali criticità si ripetono nella sostanza presso le province. Esse hanno attivato il nucleo minimo, non adottando però un sistema di protocollazione più avanzata. Il ruolo di questi enti rispetto ai soggetti del territorio consiglierebbe invece un investimento in sistemi di gestione documentale o di flussi documentali, per le attività istituzionali cui sono chiamati. Ciò non solo per migliorare le proprie funzioni, ma anche per essere soggetto capofila (o tra i capofila) di un processo di e-government del territorio.

Non fanno eccezione a queste riflessioni le comunità montane. Esse anzi presentano criticità assai rilevanti dal punto di vista dell'attivazione del protocollo informatico; solo il 50% infatti ha adempiuto agli obblighi attinenti agli strumenti informatici richiesti dal D.Lgs. 445/00 ed essendo soggetti che coordineranno o saranno promotori presso gli enti montani dei sistemi di informatizzazione dei protocolli, è anzitutto necessario che essi per primi si dotino di strumenti atti a comunicare con le altre amministrazioni. È poi rilevante

## Analisi dello stato di attivazione del protocollo informatico in Toscana

che non vi siano esperienze attive sul fronte della gestione documentale e dei flussi documentali.

## **Proposte per la diffusione del protocollo informatico in Toscana**

Stante il quadro su esposto, si ritiene necessario agire lungo le seguenti direttrici:

- Sostegno di tipo progettuale e co-finanziario (mediante l'utilizzo di fondi CIPE), ai comuni in obiettivo 2 e sostegno transitorio.
- Sostegno di tipo progettuale ai comuni che si trovano in aree non depresse. Attivazione di strumenti co-finanziari in caso di ulteriori risorse disponibili sui progetti di e-government.
- Realizzazione di percorsi formativi rivolti ai responsabili del protocollo.
- Diffusione di protocolli informatici *open source*.
- Diffusione delle soluzioni attivate con il Progetto B2.
- Attivazione di un servizio regionale o sub-regionale per il protocollo informatico, basato su soluzioni ASP.

### *Sostegno di tipo progettuale e co-finanziario ai comuni in obiettivo 2 e sostegno transitorio*

Dalla rilevazione risulta che sono almeno 27 i comuni in obiettivo 2 o sostegno transitorio che non hanno il protocollo informatico, mentre 175 ne sono già dotati (31 comuni non hanno risposto). I fondi CIPE della Del. 17/03 consentono agli enti di impiegare le risorse assegnate, in tutto od in parte, per l'acquisto di applicativi inerenti il protocollo informatico. Proprio per dare a questa linea d'azione un carattere coordinato e inglobato in una strategia generale, è necessario definire preventivamente quali siano le dotazioni minime che ogni ente deve avere per raggiungere le finalità oggetto di questo studio. Occorre dunque predisporre ed elencare, nella scheda che verrà utilizzata per la rilevazione già prevista presso i comuni (nell'ambito della progettazione esecutiva degli interventi CIPE), tutti gli elementi che caratterizzano un protocollo interoperabile secondo il modello toscano, ivi compresi gli aspetti organizzativi ed amministrativi connessi. L'assistenza progettuale agli enti consisterà anche nel supporto alla scelta delle soluzioni che, in un panorama dato, meglio soddisfano i criteri di interoperabilità regionale, ciò anche in un'ottica di economia e riusabilità delle soluzioni acquisite. Questi investimenti si andranno così a sommare a quelli dell'ente, nonché ai fondi CIPE futuri ed e-gov II fase, per promuovere in tali realtà l'attivazione dei processi relativi al protocollo informatico.

## Analisi dello stato di attivazione del protocollo informatico in Toscana

Nell'assistenza e nel supporto a questi processi potranno avere un ruolo anche i costituendi Centri Servizi della Regione Toscana.

*Sostegno di tipo progettuale ai comuni che si trovano in aree non depresse. Attivazione di strumenti co-finanziari in caso di ulteriori risorse disponibili sui progetti di e-government*

Dalla rilevazione risulta che 48 enti non situati in aree depresse hanno acquistato il protocollo; sono solo 4 le amministrazioni che non lo hanno fatto (2 non hanno risposto). Per queste realtà attualmente non sono disponibili ulteriori risorse da destinare, è tuttavia ipotizzabile che si possano utilizzare quelle attivabili sulla II fase dell'e-government, riusando soluzioni toscane e no. Dal punto di vista progettuale, qualora richiesto dalle amministrazioni, si offrirà supporto agli enti che non hanno acquisito il protocollo informatico, per scegliere l'applicazione più idonea al sistema di interoperabilità toscano, in ottica di economia e di riuso della soluzione. Anche in questo caso, similmente a quanto visto prima, i costituendi Centri Servizi della Regione Toscana avranno un ruolo nel supporto degli enti locali del territorio.

*Realizzazione di percorsi formativi rivolti ai responsabili del protocollo*

L'aspetto senz'altro decisivo nella implementazione dei sistemi di protocollo, e che sarà il primo passo futuro del percorso toscano su questi temi, è la realizzazione di percorsi formativi rivolti ai funzionari e responsabili del servizio protocollo. L'intervento formativo, che potrà svolgersi di norma su base provinciale, sarà teso a dare indicazioni operative e immediatamente applicabili all'interno dell'ente. In particolare dovranno essere toccati i seguenti temi:

- Cosa si intende per protocollo informatico
- Norme che ne regolano gli aspetti
- I diversi gradi di implementazione del protocollo
  - Nucleo minimo
  - Gestione documentale
  - Flussi documentali

## Analisi dello stato di attivazione del protocollo informatico in Toscana

- Elementi organizzativi ed amministrativi che caratterizzano i diversi livelli di implementazione
  - In particolare: adempimento degli obblighi amministrativi ed organizzativi previsti dal nucleo minimo (come si redige il manuale di gestione, il titolare, come si individua una AOO, ecc.)
- Integrazione del protocollo con strumenti di firma e di validazione telematica
- Cosa si intende per sistema di interoperabilità dei protocolli
- Il piano toscano per il protocollo ed il Progetto B2
- Supporto progettuale agli enti sul tema del protocollo informatico

Tale percorso formativo potrà partire con il mese di aprile 2004.

### *Diffusione di protocolli informatici open source*

Dalla ricerca emerge che sono 25 le amministrazioni toscane che fanno uso di software open source per il protocollo. È tuttavia presumibile che talune di esse abbiano indicato come applicativo a codice sorgente aperto una soluzione che in realtà lo è solo in parte. È quindi necessario censire a breve (andando anche a vedere gli applicativi) i protocolli informatici *open source* presenti in Toscana, al fine di suggerirne o, comunque, comunicarne l'esistenza. In tal modo si potrebbe dare avvio anche ad un catalogo di soluzioni *open* per le amministrazioni toscane, cui ciascuna potrebbe fare riferimento. Tale operazione potrebbe avviarsi già con la partita dei fondi CIPE.

### *Diffusione delle soluzioni attivate con il Progetto B2*

Il Progetto B2 richiede che le amministrazioni si dotino di protocolli, oltre che a norma con il D.Lgs. 445/00, anche in grado di trattare atti e documenti in modo da poterli trasmettere o ricevere telematicamente. Dal quadro emerso dalla ricerca, risulta che solo pochissime amministrazioni toscane sono al momento in grado di sfruttare le potenzialità del Progetto ed è quindi necessario avviare una azione di sistema, già a partire dai fondi CIPE, per consentire l'acquisto della strumentazione idonea agli scopi propri dell'interoperabilità dei

## Analisi dello stato di attivazione del protocollo informatico in Toscana

protocolli. A questo fine è utile definire a breve l'insieme di tale strumentazione ed inserire tale elenco nella scheda che verrà utilizzata per la rilevazione che partirà nel prossimo maggio (nell'ambito della progettazione esecutiva CIPE), presso gli enti in obiettivo 2 e sostegno transitorio. Il Progetto B2 dovrà poi essere diffuso a tutti gli enti territoriali toscani, per mezzo delle ulteriori risorse rese disponibili dalla II fase di e-gov o da fondi CIPE futuri.

*Attivazione di un servizio regionale o sub-regionale per il protocollo informatico, basato su soluzioni ASP*

Per molti degli enti toscani l'archiviazione ed il trattamento dei documenti in formato elettronico richiederebbe un investimento assai considerevole e di difficile, se non impossibile, realizzazione. È ipotizzabile dunque che si crei un sistema di gestione documentale in ASP, cui gli enti possano fare riferimento per la trasmissione, la ricezione, e l'archiviazione dei documenti. Ciò consentirebbe di diffondere, con costi assai ridotti, un sistema avanzato di protocollazione e di renderlo disponibile a tutte le realtà regionali. Resta fermo il carattere sussidiario di tale operazione, essa infatti sarà una possibilità offerta agli enti che non dispongono di sistemi di gestione e/o flussi documentali.