

La semplificazione amministrativa e l'impatto sulla gestione documentale¹

GIANNI PENZO DORIA, DR.

Direttore Generale dell'Università degli Studi di Trieste, Piazzale Europa 1, 34100 Trieste, Italy
e-mail: gianni.penzodoria@units.it

Administrative Streamlining and its Impact on Documents Management

ABSTRACT

The paper takes into account the aspects of administrative streamlining, the legend of IT as a problem solver and a cure-all for diseases caused by administrative disorganisation, and faces current issues and introduces the project *Procedamus*.

La semplificazione amministrativa e l'impatto sulla gestione documentale

SINTESI

L'articolo prende in esame gli aspetti della semplificazione amministrativa, il mito dell'informatica risoltrice dei problemi come panacea per i mali causati dalla disorganizzazione amministrativa, affrontando tre temi attuali e presentando il progetto *Procedamus*.

Optimizacija upravnih postopkov in njen vpliv na upravljanje z dokumenti

IZVLEČEK

Članek se ukvarja z aspekti poenostavitve poslovnih postopkov, obravnava mit, da informacijske tehnologije rešujejo vse težave in predstavljajo rešitev za probleme, ki jih povzroča poslovna dezorganizacija. Pri tem se osredotoča na aktualno problematiko in predstavlja projekt *Procedamus*.

1. Mai confondere la semplificazione con la banalizzazione

A volte, la semplificazione può rappresentare un fattore rischioso per l'agire pubblico. Nel caso della gestione documentale, infatti, essa coinvolge processi trasversali a tutti gli apparati tecnici e amministrativi, per la cui revisione risulta necessario personale fortemente motivato e altamente professionale². Dunque, come non ci s'improvvisa diplomatisti o archivisti così non ci s'improvvisa semplificatori armandosi semplicemente di una manciata di bit.

Innanzitutto, *semplificazione* può voler dire molte cose, quella più pericolosa è la banalizzazione. Infatti, quando le cose semplici assumono le vesti della banalità è molto probabile che alcune procedure diventano inevitabilmente inaffidabili e, comportino, corrispondentemente un aumento dell'inefficienza della macchina burocratica.

Inoltre, a maggiori dimensioni del soggetto produttore di norma corrisponde un aggravio degli adempimenti, che non può che portare una ipertrofia documentale. Ciò è provocato anche da microadempimenti non strutturati, ma - di contro - concettualizzati e realizzati in maniera estemporanea

1. Pubblico in questa sede una parte dell'analogo intervento presentato a *La primavera archivistica*, Venezia, Università Iuav, 7 maggio 2012.

2. Sulla distinzione tra procedura, processo e procedimento, cfr. G. PENZO DORIA, *Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi*, "Archivi & computer", XVII (2007), n. 2-3, pp. 22-49. Vedasi anche P. DI BENEDETTO e G. PENZO DORIA, *Le malattie endemiche del funzionario pubblico e la reingegnerizzazione dei procedimenti: il progetto Procedamus*, "Filodiritto", 2011. Devo all'amicizia con Pietro Di Benedetto gran parte delle osservazioni che qui espongo.

dalla fantasia al potere. In una parola, potremmo dire che sappiamo bene come complicarci la vita.

L'agire amministrativo è per sua intrinseca natura "tipico". Dando, dunque, per scontati i vincoli normativi – anche la complessità dei testi normativi rendono i procedimenti amministrativi difficili da semplificare (nonostante molti proclami sia del legislatore che di alcuni informatici che si improvvisano teorici dell'archivistica) tre sono gli aspetti da tenere in considerazione quando si opera nel campo della semplificazione documentale.

Il primo riguarda uno dei fattori più fuorvianti: l'altisonanza formale. Ciò avviene in quei casi in cui vengono assunti toni aulici per coprire un vuoto sostanziale. Questo vestito di solennità, per così dire, è oltremodo pericoloso quando ammantava un corpo fertile e inerme: l'ignoranza. Anche per queste ragioni, uno dei primi punti da affrontare per un'organizzazione che aspiri a diventare efficiente è la semplificazione del linguaggio.

Il secondo è l'eccessiva fiducia nelle soluzioni tecnologiche, come se fosse sufficiente digitalizzare per rendere efficiente un apparato amministrativo disorganizzato.

Il terzo aspetto che affronteremo in questa sede (tralasciandone altri, almeno per il momento) riguarda la sottovalutazione della centralità della gestione documentale e, in subordine, della formazione dei quadri e dei dirigenti su temi così complessi. In questo senso, scriveremo qualche commento sul progetto *Procedamus*, appena concluso.

2. La semplificazione del linguaggio e l'altisonanza formale

La semplificazione del linguaggio conduce sempre a una semplificazione documentale, sia di tipo concettuale che di tipo procedurale. Scrivendo in maniera semplice, cioè con frasi inferiori alle 40/50 parole, avremo documenti più brevi, un minor numero di azioni, di procedure e di documenti da gestire. Senza, poi, tenere a mente il fatto che la scarsa chiarezza è un costo sociale, costo che tutti siamo condannati a pagare, direttamente o indirettamente.

A proposito di chiarezza, abbiamo molti esempi illustri, da S. Agostino a Norberto Bobbio. Quest'ultimo amava ripetere che «gli uomini hanno il dovere morale della chiarezza», mentre S. Agostino affermava che «è meglio che i grammatici ci rimproverino piuttosto che la gente non capisca»³.

Merita, tuttavia, una rapida riflessione quanto scritto al riguardo da Claudio Magris: «*La correttezza della lingua è la premessa della chiarezza morale e dell'onestà. Molte mascalzonate e violente prevaricazioni nascono quando si pasticcia la grammatica e la sintassi e si mette il soggetto all'accusativo o il complemento oggetto al nominativo, ingarbugliando le carte e scambiando i ruoli tra vittime e colpevoli, alterando l'ordine delle cose e attribuendo eventi a cause o a promotori diversi da quelli effettivi, abolendo distinzioni e gerarchie in una truffaldina ammicchiata di concetti e sentimenti, deformando la verità*»⁴.

Anche il grande linguista Tullio De Mauro, ribadendo il concetto di chiarezza, si è espresso in maniera inequivocabile: «*Le parole sono fatte, prima che per essere dette, per essere capite: proprio per questo, diceva un filosofo, gli dei ci hanno dato una lingua e due orecchie. Chi non si fa capire viola la libertà di parola dei suoi ascoltatori. È un maleducato, se parla in privato e da privato. È qualcosa di peggio se è un giornalista, un insegnante, un dipendente pubblico, un eletto dal popolo. Chi è al servizio di un pubblico ha il dovere costituzionale di farsi capire*»⁵.

Nel tempo si è occupato di linguaggio degli atti amministrativi non solo il grammatico, ma anche il Giudice, anche di recente. Ecco, al riguardo, quanto più volte ribadito dal giudice amministrativo, *ex multis* (il corsivo è nostro), con riferimento al "principio della chiarezza" degli atti amministrativi:

TAR Sardegna, 7 luglio 1978, n. 306

Il fondamentale dovere di operare da parte dell'amministrazione nel rispetto del principio

3. S. Agostino, *Enarrationes in Psalmos*, 138, 20 "Melius est reprehendant nos grammatici quam non intelligant populi".

4. C. MAGRIS, *Microcosmi*, Milano 1996.

5. Tratta dal sito www.dueparole.it.

della chiarezza può dirsi sufficientemente osservato quando, al di là delle espressioni letterali delle singole statuizioni in cui un atto amministrativo è articolato, possa giungersi alla identificazione del fine di pubblico interesse per cui l'atto medesimo è stato emanato, attraverso gli elementi testuali ed extratestuali desumibili dal comportamento complessivo della amministrazione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 7 marzo 2005, n. 917

L'interpretazione delle clausole del bando di concorso deve ispirarsi ai principi di chiarezza e di affidamento del cittadino, in modo da escludere interpretazioni correttive ed integrative delle clausole, contrarie alla buona fede ed alla "par condicio" dei partecipanti

Di recente, anche il Codice dell'amministrazione digitale, contenuto nel D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, fa riferimento alla chiarezza del linguaggio riferita ai siti web (il corsivo è nostro):

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82

art. 53 Caratteristiche dei siti (web)

1. Le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità. Sono in particolare resi facilmente reperibili e consultabili i dati di cui all'articolo 54.

Peccato, semmai, che le contorsioni linguistiche siano spalmate su tutto il dettato normativo, come, ad esempio:

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82

art. 22 - Versione vigente

I documenti informatici contenenti copia di atti pubblici, scritture private e documenti in genere, compresi gli atti e documenti amministrativi di ogni tipo formati in origine su supporto analogico o, comunque, non informatico, spediti o rilasciati dai depositari pubblici autorizzati e dai pubblici ufficiali, hanno piena efficacia, ai sensi degli articoli 2714 e 2715 del codice civile, se ad essi è apposta o associata, da parte di colui che li spedisce o rilascia, una firma digitale o altra firma elettronica qualificata. La loro esibizione e produzione sostituisce quella dell'originale.

Come potrebbe essere riscritto:

I documenti informatici contenenti copia di atti di ogni tipo formati in origine su supporto non informatico, hanno piena efficacia, ai sensi degli articoli 2714 e 2715 del codice civile, se ad essi è apposta o associata, una firma elettronica qualificata. La loro esibizione sostituisce quella dell'originale.

Il riferimento è al pluri-modificato art. 22, che continua a essere fonte di non pochi dubbi interpretativi⁶.

In questa sede, affronteremo un solo caso di solennità formale: la *mozione di protocollo*, presente nell'uso di qualche amministrazione pubblica del Nord d'Italia. È, infatti, chiamato in questa maniera il modulo interno fatto pervenire con sistemi diversi (via fax, via email o a mano) di registrare a protocollo un documento in partenza giuridicamente ancora inesistente.

In attesa della sottoscrizione da parte dell'autore e con la solita scusa di accelerare i tempi date le innumerevoli urgenze, l'operatore di protocollo si vede formalizzare una simile istanza – e con tale dicitura – da parte dei propri colleghi, che dire irricevibile è dir poco.

Il protocollista, dunque, registra un documento ancora imperfetto, a volte giuridicamente inesistente o nullo ma valido nell'idea del suo probabile autore, accontentandosi della sommaria o incompleta descrizione di elementi propri della registrazione⁷.

6. L'articolo, infatti, è stato inizialmente modificato dall'art.10 del D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 159 e, successivamente, riformulato dall'art. 15, 1° comma, del D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235.

7. Questione censurata, pur in altro contesto, anche dall'Ufficio per le indagini preliminari del Tribunale di Milano: "Nel caso di presentazione all'ufficio protocollo del Comune di moduli in bianco di atti amministrativi - nella specie emendamenti alla proposta di bilancio - e della loro restituzione al fine di compilarli successivamente, alterazione non perfezionata a causa di un intervento esterno, gli atti posti in essere sono sicuramente in grado di tradursi nella

MOZIONE DI PROTOCOLLO

SI PREGA DI REGISTRARE IN PARTENZA IL SEGUENTE DOCUMENTO

A: _____

OGGETTO: _____ **DATA:** _____

SCARICO: _____

URGENTE DA RIVEDERE IN ATTESA

SPEDITO IL _____

N. PROT. _____

In questo caso, l'altisonanza formale parrebbe coprire alcune carenze organizzative (ad es., la distanza tra le sedi, la dislocazione geografica, etc.) o tecnologiche e, sulle ali di una mai reale urgenza, vengono sistematicamente posti in essere dei falsi ideologici, come descritti all'art. 479 del codice penale.

3. L'eccessiva fiducia nelle tecnologie

Sulla formula del caos amministrativo, laddove $D \cdot I = C^2$ (*disorganizzazione per informatica uguale caos al quadrato*) abbiamo più volte scritto⁸. Come più volte abbiamo ricordato, l'eccessiva fiducia sulla tecnologia alla fine provoca una distorsione della realtà.

Prima, quindi, di qualsiasi implementazione informatica, va condotto un lavoro rigoroso sul tessuto informativo nel quale verrà adattata la piattaforma informatica. E questo "tessuto", trattandosi di amministrazioni pubbliche, ha imprescindibilmente a che fare con la gestione documentale, che va interamente ripensata, iniziando ex novo e «smettendola di pavimentare di silicio i sentieri per le mucche. Bisogna ripensarli e ripartire daccapo»⁹.

Le semplificazioni si realizzano, infatti, prima con carta e matita e solo successivamente con la tastiera. Anche in questo caso, spesso le nostre procedure non sono mai ripensate *ex novo*, ma soffrono di sedimentazioni e di superfetazioni nel tempo.

Prendiamo, a questo punto, tre esempi di banalizzazione nell'amministrazione digitale italiana: il glifo, l'albo on-line e i concorsi e la pec¹⁰.

commissione del reato progettato e realizzano la soglia minima del tentativo punibile del reato di falso materiale per alterazione", cfr. "Foro ambrosiano", 2004, p. 312.

8. G. PENZO DORIA, *Due osservazioni sul fascicolo archivistico*, in *Documenti e informatica. Gli archivi correnti degli enti pubblici territoriali dell'Umbria. Atti del 2° incontro di lavoro – Terni, 3 ottobre 2000*, Perugia 2001, pp. 102-111.

9. M. HAMMER - J. CHAMPY, *Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution*, New York 1993.

10. M. HAMMER - CHAMPY, *Reengineering*, cit.

3.1. Il glifo

L'art. 23-ter del CAD, 5° comma, recita:

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 - art 23-ter

5. Al fine di assicurare la provenienza e la conformità all'originale, sulle copie analogiche di documenti informatici, è apposto a stampa, sulla base dei criteri definiti con linee guida emanate da DigitPA, un contrassegno generato elettronicamente, formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71 e tale da consentire la verifica automatica della conformità del documento analogico a quello informatico.

Due termini utilizzati dal legislatore concorrono a formare il fulcro per l'applicazione rigorosa del documento digitale all'amministrazione pubblica: provenienza e conformità.

Sul principio di provenienza, cioè sulla possibilità di risalire al soggetto o all'autorità che risulta essere "autore" del documento, persiste nel CAD una confusione generalista causata dalle varie tipologie di firme elettroniche e dalla loro variabile efficacia probatoria, che nella *climax* discendente da "piena" viene declassata e affidata al libero convincimento del giudice in caso di contenzioso (si veda, per i dettagli, il Capo II del CAD).

Sulla conformità, invece, una domanda di base si pone naturalmente per il pubblico ufficiale: può sussistere una dichiarazione di conformità tra analogico e digitale? In altre parole, può un cittadino presentarsi all'Ufficio anagrafe di un comune con un cd-rom o una penna usb contenente un documento informatico sottoscritto con firma digitale e farsi dichiarare conforme la sua stampa su carta?

La bozza delle *Linee guida sul contrassegno elettronico* (c.d. "glifo") predisposte dalla neonata Agenzia per l'Italia Digitale (settembre 2012) impongono brevi riflessioni di natura istituzionale. Infatti, va dato atto che il testo presentato risulta senza dubbio migliorativo rispetto alle prime versioni che circolavano negli ambienti professionali.

Nel documento, spesso si parla come endiadi di «provenienza e di conformità». Mentre il secondo concetto è legato indubbiamente alle caratteristiche intrinseche del glifo, il primo pare contrastare con l'immediatezza della corrispondenza tra originale digitale e copia (cartacea o digitale, non importa), immediatezza che tanto immediata non è.

Il glifo, infatti, non può che supportare la verifica della provenienza, cioè l'attestazione certificata da una terza parte fidata dell'autore o del soggetto produttore/conservatore del documento originale, che spetta sempre a un pubblico ufficiale.

Va chiarito, una volta per tutte, che il glifo è ben lungi dall'essere una componente dell'amministrazione digitale. Semmai, si tratta di un retaggio dell'amministrazione tradizionale, riservato ai cittadini e ai funzionari pubblici che continuano, principalmente per carenze formative, ad essere culturalmente (e affettivamente) ancorati al mondo di carta.

Le linee guida, infatti, dovrebbero chiarire che si tratta di un cordone ombelicale tra mondo digitale e mondo cartaceo, che prima o poi dovrà essere tagliato. Il glifo, dunque, è destinato a scomparire nell'amministrazione digitale italiana, con tempistiche variabili e dipendenti dai contesti esterni e organizzativi, per far posto a tecnologie interamente digitali.

In ogni caso, la stampa del glifo non può mai sostituire le operazioni di verifica proprie del pubblico ufficiale, ma soltanto agevolarle. Cioè a dire che, proprio ai sensi del CAD vigente, all'art. 23, 1° comma, l'attestazione di conformità rimane in capo al pubblico ufficiale e mai al "cittadino digitale fai-da-te". La delicata e imprescindibile funzione del pubblico ufficiale, dunque, non può venire meno, poiché il glifo protegge solo se stesso¹¹.

11. A. LISI - G. PENZO DORIA - E. STUCCHI, *Il glifo protegge solo se stesso*, "Filodiritto", 2011. Le considerazioni suseposte sono patrimonio comune ai noi tre e al commento fatto da tutti assieme a L. Foglia.

3.2. L'albo on-line

Con l'art. 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69, quindi al di fuori del CAD, è stato introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di sostituire la pubblicazione tradizionale all'albo ufficiale (per i comuni, *pretorio*) con la pubblicazione di documenti digitali sui siti informatici¹².

Inizialmente, il termine previsto per questa riforma della pubblicità legale era stato fissato al 1° gennaio 2010. Si trattava, con ogni evidenza, di un termine irragionevole per adeguamenti così importanti sul fronte dell'azione amministrativa. Infatti, con il DL 30 dicembre 2009, n. 194, art. 2, comma 5, il termine è stato dapprima posticipato al 1° luglio 2010 e poi, in sede di conversione con la legge 26 febbraio 2010, n. 25, lo stesso art. 2, comma 5, è stato posticipato al 1° gennaio 2011.

L'inserzione di un novellato di così largo impatto sembra però essere tuttora sottovalutato dalla maggioranza delle amministrazioni pubbliche, che procedono in ordine sparso implementando soluzioni tecnologiche a dir poco barbare che prevedono, ad esempio, la pubblicazione *sic et simpliciter* sul sito web di una pagina html o di un file testuale (tipo MSWord).

Ancora una volta, si sta banalizzando, distorcendo l'uso dell'informatica, il digitale in Italia. Bisogna invece sfruttare questa congiuntura per arrivare in modo coordinato tra tutte le amministrazioni pubbliche a dettare delle procedure o delle linee di indirizzo per la pubblicità legale on-line, nel rispetto della multidisciplinarietà del problema.

La questione non riguarda soltanto gli enti locali e l'albo pretorio, ma tutti gli albi ufficiali delle amministrazioni pubbliche per i documenti dalla cui pubblicità *erga omnes* dipende l'efficacia. Forse pochi hanno riflettuto che la riforma impatta anche sulla pubblicazione delle sentenze penali. L'art. 67 della legge 69/2009 ha infatti modificato anche l'art. 36 del codice penale, ordinando la pubblicazione delle sentenze sul sito web del Ministero della giustizia, per una durata non superiore a trenta giorni.

Non solo. La Finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191), con i commi 216-218 dell'art. 2, ha nuovamente integrato la disciplina, ordinando che le sentenze penali diverse da quelle di condanna all'ergastolo debbano essere pubblicate esclusivamente mediante l'indicazione degli estremi e dell'indirizzo web del sito del Ministero della giustizia.

Siamo dunque di fronte a una riforma dei rapporti tra cittadini e amministrazioni pubbliche da non sottovalutare, riforma che non può né deve essere sminuita da soluzioni meramente tecnologiche o da comportamenti amministrativi superficiali, tenendo ben presente che un documento cartaceo pubblicato all'albo è ontologicamente diverso da un oggetto digitale inserito in un sito web e che le affinità sono presunte, non reali.

A ciò si aggiunga che l'informazione (il contenuto dell'atto amministrativo) è cosa diversa dal documento, il quale la rappresenta dandole forza di prova e opponibilità a terzi grazie a forme e formalità previste dal nostro ordinamento giuridico. Scambiare un mero testo (la pagina html o il file .doc) per un documento amministrativo avente piena efficacia è un errore tanto comune quanto lacerante per uno stato di diritto.

Infine, tale riforma comporterà un radicale cambiamento della giurisprudenza, visto che storicamente le pronunce hanno raramente considerato l'inserzione in un sito web uno strumento diretto ad assicurare la conoscenza piena dei documenti pubblicati (ad es., TAR Lazio Roma, sez. II, 13 marzo 2001, n. 1853, Consiglio di Stato, sez. VI, 3 maggio 2007, n. 1949, Consiglio di Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3679). Anche questa parte, molto delicata, andrà temperata e allineata alla rivoluzione digitale.

3.3. I concorsi via pec

Un altro esempio di sottovalutazione del digitale riguarda l'uso della posta elettronica certificata (PEC) per la partecipazione ai concorsi pubblici. Detto in breve, si continua perniciosamente a confondere il vettore con la sottoscrizione. Così si elude il cuore del problema in ambiente digitale: la certezza del diritto.

12. Anche in questo caso, si tratta di riflessioni comuni ad A. Lisi e a tutto il lavoro prodotto nell'ambito del gruppo di lavoro ANORC sull'albo on-line.

Con Circolare 3 settembre 2010, n. 12, il Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione (DDI) del Ministero per la funzione pubblica ha confermato che la PEC può essere utilizzata per la trasmissione di istanze di partecipazione ai concorsi pubblici. Trasmissione, dunque, non sottoscrizione. La PEC è regolamentata in maniera sicuramente migliorabile, ma va, quindi, utilizzata senza particolari remore, attesa la sua equiparabilità in ambiente digitale alla tradizionale raccomandata con avviso di ricevimento.

È stata così correttamente inizialmente risolta una *querelle* sollevata contro il Ministero della pubblica istruzione dal Consiglio nazionale degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati, che si era visto inopinatamente negare dal Dicastero di Trastevere l'ipotesi di inviare una domanda di concorso attraverso una PEC.

Tuttavia, la Circolare afferma testualmente che «nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 4 del DPR 487/1994, pertanto, l'inoltro tramite posta certificata di cui all'art. 16-bis del d.l. 185/2008 (vedi sopra lettera c-bis) è già sufficiente a rendere valida l'istanza, a considerare identificato l'autore di essa, a ritenere la stessa regolarmente sottoscritta».

Il c-bis a cui fa riferimento la Circolare è una lettera piuttosto ambigua inserita recentemente nell'art. 65 del CAD dall'art. 17, comma 28, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78. (lettera c-bis che, detto pure incidentalmente, è sicuramente destinata ad essere ancora modificata!).

In ogni caso, dalla mera analisi testuale la lettera c-bis tutto dice tranne che l'invio con PEC costituisca un'istanza sottoscritta! E che una circolare ministeriale, di natura evidentemente esplicativa, provi a fornire un'interpretazione "autentica" di una fonte primaria del diritto è quanto meno una novità sorprendente!

Basta leggere sistematicamente e con un minimo di lucidità interpretativa l'intero contenuto dell'allora vigente art. 65 del CAD per rendersi conto che il legislatore aveva (molto probabilmente) regolamentato il sistema in modo diverso da quello interpretato nella circolare:

art. 65. Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica.

1. Le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:

- a) se sottoscritte mediante la firma digitale, il cui certificato è rilasciato da un certificatore accreditato;
- b) ovvero, quando l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi, nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione ai sensi della normativa vigente;
- c) ovvero quando l'autore è identificato dal sistema informatico con i diversi strumenti di cui all'articolo 64, comma 2, nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione ai sensi della normativa vigente e fermo restando il disposto dell'articolo 64, comma 3; c-bis) ovvero quando l'autore è identificato dal sistema informatico attraverso le credenziali di accesso relative all'utenza personale di posta elettronica certificata di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

2. Le istanze e le dichiarazioni inviate o compilate sul sito secondo le modalità previste dal comma 1 sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento; resta salva la facoltà della pubblica amministrazione di stabilire i casi in cui è necessaria la sottoscrizione mediante la firma digitale.

In definitiva, si tratta di una Circolare che chiarisce l'uso e l'applicabilità dell'evoluzione tecnologica, ma che poi, da un lato si perde in interpretazioni che lasciano più ombre che luci, dall'altro tace su questioni fondamentali per l'applicazione dell'amministrazione digitale in Italia in modo autorevole, affidabile e convincente per cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche, confondendo il diverso potere di sottoscrizione in capo alla firma elettronica (che identifica e non sottoscrive) e alla firma digitale (unico strumento giuridicamente equiparabile alla sottoscrizione autografa).

Norme alla mano, per la regolarità della domanda di partecipazione a un concorso pubblico non

è sufficiente che essa sia spedita, ma deve essere anche sottoscritta dal candidato. Pertanto, le domande di partecipazione trasmesse via PEC devono essere sottoscritte con firma digitale.

Infatti, in armonia con la normativa italiana ed europea in materia di firma elettronica “semplice”, la PEC non sottoscrive i files che trasmette, ma identifica giuridicamente il soggetto proprietario della casella (che può essere anche terzo rispetto al candidato).

I profili giuridici da tenere presente, infatti, sono almeno due:

- a) il primo inerisce alla regolarità della spedizione;
- b) il secondo inerisce alla regolarità della domanda.

Volendo fare un parallelismo con il mondo cartaceo, è come se un candidato spedisse una domanda via raccomandata a/r (in questo caso, la spedizione è regolare), ma poi non la sottoscrivesse (in questo caso, a non essere regolare è la domanda).

Va parimenti esclusa per i candidati la possibilità di ricorrere a «copie informatiche di documenti analogici» e, cioè, alla scansione di originali cartacei autografi o anche olografi (tipicamente trasformati in un pdf o in un tiff) da trasmettere via PEC, in quanto essi «hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono estratte, se la loro conformità è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato» (art. 22, comma 2, D.Lgs. 82/2005). In buona sostanza, ciò violerebbe la normativa sui concorsi che prescrive la presentazione di un'istanza in originale e non in copia, ancorché conforme. In questo caso, va chiarito – nonostante non sia questa la sede più adatta – che la firma grafometrica non è la scansione della firma autografa!

Come evitare possibili disguidi, nei bandi di concorso/selezione e, più in generale, negli atti per i quali sia prevista la possibilità di trasmettere un documento attraverso una raccomandata a/r?

È possibile inserire la frase seguente: «In alternativa alla raccomandata a/r, la domanda può essere spedita attraverso un messaggio di posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo *indirizzo@pec.dominio.it*. In questo caso, i documenti per il quali sia prevista la sottoscrizione in ambiente tradizionale devono a loro volta essere sottoscritti dal candidato con la propria firma digitale. I documenti informatici privi di firma digitale saranno considerati, in armonia con la normativa vigente, come non sottoscritti. È, altresì, esclusa la possibilità del ricorso a copie informatiche di documenti analogici trasmesse via PEC. Devono essere utilizzati formati statici e non direttamente modificabili, privi di macroistruzioni o codici eseguibili, preferibilmente pdf e tiff, oppure non proprietari come odf, txt e xml. Vanno, invece, evitati i formati proprietari (doc, xls, etc.). Si ricorda, infine, che la ricevuta di ritorno viene inviata automaticamente dal gestore di PEC, per cui non risulta necessario chiamare gli uffici universitari o spedire ulteriori e-mail per sincerarsi dell'arrivo, che è già di per sé certificato, né risulta necessario spedire successivamente alcunché di cartaceo».

Si segnala, infine, che l'inoltro di domande da parte di soggetti esteri (europei e non) potrà avvenire mediante la trasmissione di documenti, sempre sottoscritti dal candidato con la propria firma digitale, alle caselle di posta elettronica istituzionale e potranno essere consentite, se previste espressamente dal bando, peculiari formalità (ad es., S/MIME, altre tipologie di firma elettronica avanzata, etc.).

In questo modo, l'amministrazione digitale procederà di pari passo con il diritto, senza deviazioni assurde e prive di controllo giuridico.

4. Il progetto *Procedamus*

Il Consorzio interuniversitario sulla formazione (COINFO), nell'ambito delle attività di ricerca-intervento che caratterizzano da sempre il suo agire nelle università e per le università, ha realizzato il progetto *Procedamus*, il cui acronimo sta per *Procedimenti amministrativi delle università degli studi*¹³.

Iniziato nel novembre 2010 e conclusosi nel marzo 2012, il progetto – com'è facilmente intuibile – era finalizzato alla mappatura e alla reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi delle università italiane, con lo scopo di fornire ai partecipanti metodi e strumenti per la semplificazione di alcuni procedimenti amministrativi soprattutto nella prospettiva di una loro dematerializzazione.

13. <http://unidoc.coinfo.net/PROCEDAMUS>.

A *Procedamus* hanno aderito le Università degli Studi di Bari, Cagliari, Firenze, Genova, Lecce, Messina e La Sapienza Università di Roma, le quali hanno scelto dapprima un'area tematica di interesse, e, all'interno di tale area, alcuni procedimenti ritenuti critici. Le criticità sono state valutate collegialmente sulla base di due ordini di considerazioni: da un lato, per la loro complessità e delicatezza; dall'altro, in base all'impatto sull'utenza e alla possibilità di riuso negli altri atenei.

Procedamus si è caratterizzato anche per la sua formula innovativa, volta a coniugare una formazione e una sensibilizzazione del personale sulle tematiche del documento meno tradizionalmente studiate dai dipendenti pubblici, come la diplomazia universitaria, fino ai percorsi più usuali del procedimento amministrativo, della semplificazione e della reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi, nonché – fattore di tutto rilievo – della loro dematerializzazione, con un intervento di concreta mappatura, riprogettazione e normalizzazione.

In altri termini, le università partecipanti non si sono limitate semplicemente a realizzare laboratori formativi per il proprio personale, ma hanno contribuito a realizzare una mappatura dei principali procedimenti amministrativi, riscrivendo i rispettivi diagrammi di flusso in vista di una possibile loro successiva reingegnerizzazione e digitalizzazione.

Il risultato finale del progetto, oltre alle auspiccate ricadute sull'attività lavorativa del personale interessato, è stato infatti quello dell'implementazione di una serie di proposte di procedimenti standard riprogettati con tecniche di *business process reengineering* - BPR nell'ottica della semplificazione documentale adeguata alle nuove tecnologie dell'amministrazione digitale sulla produzione (firme elettroniche), sulla spedizione (posta elettronica certificata - PEC) e sulla pubblicazione digitale (albo online) dei documenti amministrativi.

Il Progetto è stato realizzato attraverso interviste con il personale degli Atenei competente per materia, riunioni collegiali e una fase di analisi da parte di un gruppo di lavoro Coinfo.

La ricerca si è articolata nelle seguenti fasi:

- prima fase: individuazione dei procedimenti più ricorrenti e significativi per 4 macro-aree di attività (didattica, ricerca, contratti e gare, gestione del personale);
- seconda fase: mappatura dei procedimenti, convalida e realizzazione dei relativi diagrammi di flusso;
- terza fase: individuazione di possibili percorsi standard e definizione di un'ipotesi di loro reingegnerizzazione mediante gestione informatica dei flussi documentali;
- quarta fase: comunicazione e disseminazione dei risultati.

Per lo svolgimento della ricerca sono stati costituiti tre team.

Il primo è il *team di coordinamento* diretto dai due responsabili scientifici di *Procedamus* (Pietro Di Benedetto e Gianni Penzo Doria) e composto da referenti di università consorziate al Coinfo, che hanno manifestato interesse al Progetto: Loredana Tiano (Messina), Giuseppa Locci (Cagliari), Manuela Bruni (Roma), Claudia De Nadai (Genova), Filomena My (Bari), Vincenza Lombardo (Firenze), Daniela Orati (Firenze), Elisabetta Caricato (Lecce) e Alessandra Carità (Lecce).

Il secondo è il *team degli esperti tematici*. La realizzazione di *Procedamus* ha richiesto l'impegno attivo di operatori universitari esperti per la definizione nel dettaglio dei procedimenti, delle norme di riferimento, della documentazione prodotta e dei relativi flussi. I referenti tematici: Daniela Prestipino (Messina), Giuseppa Locci (Cagliari), Francesca Cosi (Roma), Silvana Paggiassi (Roma), Gerardina Maglione (Genova), Ettore Delmonte (Genova), Angela Maria Andriani (Bari), Sabrina Pazzagli (Firenze), Monica Piccini (Firenze) e Alessandra Carità (Lecce).

Il terzo è il *gruppo di lavoro*, composto dai coordinatori del progetto e da due consulenti specialisti (Elisabetta Pace, Massimo Parisse), che ha provveduto all'analisi, alla mappatura e alla reingegnerizzazione dei procedimenti selezionati nell'ambito del progetto.

I risultati saranno a disposizione di tutti nel 2013, dopo essere stati consolidati nelle diverse sedi delle università italiane aderenti e dopo aver applicato la semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi.

