

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

(in collaborazione con ANORC)

**FORUM PA - 18 maggio 2010**

**FERDINANDO MULAS**

**Direttore dell'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria**

Nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria il protocollo informatico è attivo dal 2001 e abbiamo cercato di diffonderlo su scala nazionale. Dopodiché abbiamo trovato molte difficoltà per procedere oltre, perché il protocollo non era altro che la fase iniziale del processo di gestione documentale. Abbiamo trovato delle grosse difficoltà organizzative soprattutto nel cambiare il processo di gestione tradizionale. Abbiamo sviluppato alcune applicazioni settoriali, ma queste non ci hanno aiutato a realizzare una diffusione generale. L'Amministrazione Penitenziaria è molto complessa perché è distribuita sul territorio italiano con oltre 300 sedi e quindi non è facile attivare dei sistemi a valenza nazionale.

La prima esigenza dell'Amministrazione Penitenziaria, comune anche a molte altre amministrazioni, è quella di attuare la normativa vigente in tema di protocollo e gestione documentale: abbiamo la necessità di semplificare e razionalizzare i processi di distribuzione, condivisione e gestione dei documenti e dei fascicoli prodotti, seguendo i documenti in tutte le fasi del loro ciclo di sviluppo. Un altro aspetto, emerso soprattutto in tempi più recenti, è quello legato all'esigenza di gestire i documenti in modo integrato con le applicazioni informatiche e gestionali in uso, correlandone il contenuto informativo ai dati strutturati delle applicazioni. A questo punto abbiamo bisogno di capitalizzare il patrimonio informativo di cui siamo in possesso per rendere più efficienti i processi gestionali e direzionali.

Realizzare procedure informatiche di gestione documentale è una delle cose più complicate che esistono. Io mi sono misurato con le applicazioni gestionali, le ho guidate e realizzate, ma quelle documentali hanno una loro difficoltà intrinseca. Comunque abbiamo realizzato anche delle applicazioni settoriali interessanti, come per esempio la gestione degli affari di contenzioso. Noi siamo un'amministrazione con un elevato livello di contenzioso, e questo processo ha contribuito a semplificare notevolmente la gestione di questi affari.

Vorrei soffermarmi sul progetto di Fascicolo Elettronico del Detenuto, ora in fase di definizione. Il Fascicolo Elettronico del Detenuto è l'espressione di un nuovo approccio per la gestione elettronica dei documenti. Dal nostro punto di vista, realizzarlo significa valorizzare - attraverso la gestione documentale - i dati e le informazioni attualmente gestiti dal Sistema Informativo Penitenziario. Il Sistema Informativo Penitenziario si occupa di esecuzione penale, quindi gestisce tutti i soggetti privati della libertà individuale, in esecuzione di pena o in misura cautelare.

L'Anagrafe Penitenziaria, che noi gestiamo, possiede dati strutturati (attraverso le applicazioni informatiche) relativi a tutti i soggetti che hanno fatto ingresso nel sistema penitenziario negli ultimi vent'anni. Quello che noi vogliamo realizzare – e per il quale stiamo aspettando il finanziamento – è un Repository nazionale dei documenti per la centralizzazione delle informazioni non strutturate, organizzate per processi o per aree tematiche, correlate o integrate con i corrispondenti archivi nazionali contenenti i dati strutturati. Noi abbiamo tre grandi archivi nazionali: quello dei detenuti, quello del personale e quello dei beni strumentali (parziale). In questo quadro resta centrale il ruolo del protocollo informatico, che integrato con PEC e firma digitale rimane la principale – ma non unica – fonte di alimentazione del Repository documentale nazionale, e si pone come punto di partenza per tutti i processi di scambio e gestione documentale. Un processo di questo tipo riduce sensibilmente i costi - in termini di tempo e di risorse - impiegati per la dematerializzazione dei documenti cartacei, evita la duplicazione dei documenti e alimenta i fascicoli digitali in cui i documenti classificati sono destinati a confluire.

Oggi per ogni detenuto che fa ingresso in un Istituto di Pena c'è un fascicolo cartaceo, e se il detenuto gira cinquanta Istituti (e ce ne sono...) vengono costituiti cinquanta fascicoli intestati allo stesso soggetto in cinquanta archivi diversi, più quello esistente nel Dipartimento centrale. Questa miriade di fascicoli, con duplicazioni di documenti di ogni tipo, alla fine non dà alcun contenuto informativo, se non alla sede presso cui sta il detenuto. E comunque si tratta di un contenuto informativo parziale, perché il complesso di informazioni riguardo al soggetto è frazionato in tutte le sedi in cui è stato.

Il problema di avere un profilo completo del soggetto privato della libertà personale noi l'abbiamo risolto con un'applicazione informatica che gestisce l'Anagrafe e tutti gli aspetti della vita detentiva del soggetto, compresa la cartella sanitaria. L'idea di creare un Repository documentale nazionale mi è venuta osservando il lavoro degli operatori presso la Direzione Generale che si occupa dei detenuti per l'accoglimento delle domande e dei trasferimenti. Questi dipendenti adottano tutti i provvedimenti consultando l'Anagrafe nazionale o le applicazioni ad essa complementari. In molte situazioni però i dipendenti hanno bisogno di attingere ad un patrimonio informativo maggiore, e quindi vanno a cercare il fascicolo cartaceo. Questo significa che, attraverso dei carrelli metallici, viaggiano per il Dipartimento (ora molto meno di prima, perché stiamo tentando di porre rimedio alla questione) montagne di fascicoli cartacei, con tutti gli inconvenienti che questo può comportare a livello di smarrimenti, difficoltà di localizzazione e conseguenti difficoltà decisionali. Osservando questo modo di lavorare, è nata l'idea di creare un Repository nazionale accanto all'Anagrafe che contiene i dati strutturati. I documenti verrebbero così organizzati in fascicoli intestati al soggetto e si utilizzerebbe per la loro classificazione e identificazione il Codice Univoco di Identificazione del soggetto preso dall'archivio dei dati strutturati. In questo modo si ottiene un collegamento tra un archivio contenente dati strutturati e un archivio contenente dati documentali.

Realizzare questo progetto significa avviare un processo serio di dematerializzazione e di semplificazione, e significa anche che le procedure informatiche, finora

concepito a supporto del processo di gestione del documento cartaceo (come di fatto accade tuttora per il protocollo informatico), possano evolvere verso procedure più articolate per la formazione, la gestione e la conservazione dei documenti.

Nello schema del procedimento che stiamo portando avanti, le fonti di alimentazione derivano da tutte le applicazioni gestionali che abbiamo in esercizio. L'archivio nazionale - che contiene il fascicolo del detenuto, il fascicolo del personale e il fascicolo dei beni - diventa un archivio documentale correlato agli archivi di dati. I fruitori delle informazioni sono l'Amministrazione della Giustizia (oltre 100mila utenti collegati in rete), le Forze di Polizia e altri enti pubblici. In sostanza, l'obiettivo è quello di un approccio unificato alla consultazione e alla valorizzazione delle informazioni attraverso un motore di ricerca. In questo motore di ricerca la consultazione delle informazioni consente di far sì che i dati strutturati e non strutturati diventino un'unica risorsa strutturata, con un unico punto di accesso.

Con il Fascicolo Elettronico del Detenuto si rinuncia ad analizzare i processi documentali e si imposta un archivio-contenitore che conserva i documenti e lo si lega a tutto il processo in maniera da poter essere condiviso da tutta l'organizzazione, a prescindere dal livello organizzativo in cui esso viene prodotto. Nell'archivio andrebbero a confluire le impronte digitali, le foto segnaletiche, i documenti di identificazione, i provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, le comunicazioni degli organi della Polizia di Stato, la documentazione medico-sanitaria, la documentazione relativa alle attività lavorative, i fax, le mail, le immagini e le registrazioni video e audio utili. Questo processo comporta naturalmente un investimento importante, ma si tratta di un investimento che verrebbe recuperato in pochi anni.

Il sistema di gestione del Fascicolo Elettronico del Detenuto avrà sue proprie strutture dati e gli indici (metadati) opportunamente definiti per garantire la massima efficacia funzionale, sia rispetto alle fasi di cattura, classificazione, indicizzazione e conservazione dei contenuti, sia rispetto ad attività successive di ricerca, accesso e visualizzazione.

Tra il sistema attuale SIA/PAFIS (quello gestionale) e questo del Fascicolo Elettronico del Detenuto si attueranno procedure di correlazione e coordinamento al fine di garantire la possibilità di ricerca, visualizzazione ed esibizione delle informazioni. Questa possibilità, tra l'altro, è stata richiesta molto recentemente dalla Direzione Nazionale Antimafia limitatamente ai detenuti sottoposti all'articolo 41-bis.