

## Il progetto Titulus97 per la gestione documentale: l'esperienza dell'Università di Bologna

MICHELE TOSCHI

*I sistemi di gestione documentale sono essenziali per il buon funzionamento della pubblica amministrazione. Essi, infatti, garantiscono la corretta gestione dell'azione amministrativa, la certezza giuridica delle attività svolte, la conservazione della memoria dell'Ente. La corretta gestione dei documenti, inoltre, rende effettivi i diritti di accesso, trasparenza, partecipazione da parte dei cittadini. Per questi motivi l'Università di Bologna ha deciso di reingegnerizzare il proprio sistema di gestione documentale aderendo al progetto interuniversitario nazionale Titulus97.*

*Il progetto Titulus97 ha stabilito le specifiche per l'introduzione di un sistema documentario rispettoso delle regole dettate dalla moderna scienza archivistica. Le specifiche del sistema sono state fatte proprie dal software di protocollo informatico omonimo. Titulus97 si è imposto come standard universitario per la gestione documentale. La collaborazione fra atenei si è rivelata estremamente fruttuosa tanto che il Gruppo di lavoro ha proseguito la collaborazione per sviluppare Titulus97, integrarlo con i procedimenti amministrativi e con il massimario di selezione.*

Parole chiave: Progetto Titulus97 - Protocollo informatico - Archivistica informatica

Premessa

Verso la metà degli anni Novanta alcuni atenei, guidati dall'Università di Padova, iniziarono a riflettere sui propri sistemi di gestione documentale. Essi, infatti, risultavano del tutto inadeguati rispetto ad una pubblica amministrazione moderna, rispettosa delle regole, efficiente, efficace ed economica. Da diversi decenni si era persa la consapevolezza dell'importanza e della centralità dei sistemi documentari come fondamentali strumenti organizzativi e gestionali, oltre che come mezzi imprescindibili di garanzia giuridica e conservazione della memoria dell'Ente.

Nella sola amministrazione centrale dell'Ateneo bolognese, tanto per fare un esempio, esistevano ben 169 diversi sistemi di gestione documentale e altrettanti registri di protocollo; alcuni dei quali informatizzati, altri cartacei. Questi sistemi

erano del tutto indipendenti, non coordinati fra loro e si basavano su logiche diverse dettate dalle contingenze o dalle esigenze lavorative del singolo ufficio e, a volte, del singolo funzionario. È evidente che un sistema del genere provocava non pochi problemi: gli stessi documenti erano protocollati e smistati più volte a strutture diverse, era di fatto impossibile ricostruire i flussi di *knowledge management*, poteva capitare che uffici diversi attivassero procedimenti amministrativi simili, basati sulla medesima documentazione, senza alcun coordinamento. A ciò si aggiungeva la difficoltà nel reperire la documentazione priva di ogni classificazione condivisa, raccolta senza rispettare il "vincolo archivistico" né i criteri di formazione dei fascicoli procedurali. I documenti, in sintesi, erano gestiti secondo logiche proprietarie e non condivise, giuridicamente scorrette, organizzativamente caotiche e non tenendo conto delle più basilari regole archivistiche.

### Il progetto Titulus97

Questa situazione era comune a molti atenei. Da qui l'idea dell'Università di Padova di lanciare il progetto "Titulus97". L'obiettivo fondamentale era quello di creare un sistema informativo volto a razionalizzare e definire alcune regole per la gestione dei documenti amministrativi, seguendone la vita dalla nascita fino all'archiviazione. Tali regole andavano individuate rispettando i dettami della moderna scienza archivistica.

Il sistema si sarebbe dovuto basare sulle funzioni logiche degli atenei (didattica, ricerca, servizi) e non sulla struttura organizzativa, in modo da essere applicabile a qualsiasi università a prescindere dall'articolazione delle competenze all'interno dei vari uffici. La grande intuizione degli autori di "Titulus97" fu quella di creare un gruppo nazionale interuniversitario che coinvolgesse più atenei, in modo da realizzare un sistema documentale standard e condiviso. Ciò ha permesso di raggiungere obiettivi che una università da sola difficilmente avrebbe avuto la forza di perseguire, e di porsi come interlocutori autorevoli e qualificati nei confronti di altri soggetti istituzionali.

Il progetto nacque nel 1995, ben tre anni prima che fossero emanate le disposizioni normative sul protocollo informatico (esse, in buona parte, hanno preso spunto dal progetto Titulus97). Ciò a dimostrazione del fatto che il problema di una corretta gestione dei flussi documentali era sentito a prescindere da qualsiasi imposizione normativa. Ad un primo nucleo di atenei (tra cui Padova come ateneo guida e Bologna) se ne sono aggiunti molti altri. Oggi Titulus97 è adottato da oltre 60 università italiane e può essere considerato lo standard nazionale universitario per la gestione documentale.

L'elemento fondamentale di detto sistema è il titolare di classificazione. Si tratta di uno strumento pratico/organizzativo che permette di gestire i documenti e "collocarli nei giusti cassetti". Dalla classificazione, infatti, dipende l'intera vita del documento. La classificazione, come accennato, è data in base alle funzioni che la legge attribuisce agli atenei. Ma gli atenei sono pubbliche amministrazioni e, come tali, svolgono i loro compiti in modo procedimentalizzato. Classificare un documento, quindi, significa comprendere quale funzione esso assolve nel sistema e a quale procedura amministrativa è legato (e quindi anche individuare l'intero *iter* documentale e il suo responsabile). Il punto di partenza è la registratura: ogni documento che l'Ente riceve o spedisce viene protocollato e classificato. Tale operazione ha una tripla funzione:

1. giuridico probatoria: il documento diviene giuridicamente rilevante solo con la corretta protocollazione;
2. gestionale: la protocollazione determina la classificazione del documento e quindi individua le unità organizzative responsabili a trattarlo, l'inserimento in una pratica procedimentale, il tempo di conservazione, i criteri di reperimento in caso di bisogno, etc.;
3. culturale: un sistema documentale ben gestito è la premessa fondamentale per la sua conservazione nel tempo.

Dal sistema informativo Titulus97 è nato un *software* omonimo per la gestione informatica del protocollo, del *workflow* documentale e dell'archivio, che rispetta le specifiche del sistema informativo stesso. Il fatto di riuscire a sfruttare le potenzialità delle ICT nella realizzazione del sistema documentale è stato un altro dei punti di forza del progetto: non ci si è limitati a informatizzare attività che prima venivano svolte in modo tradizionale ma si è ridisegnato e reimpostato il processo di gestione dei documenti tenendo conto delle opportunità offerte dall'informatica. Ciò è stato fatto facendo dialogare i vari saperi coinvolti: giuristi, archivisti, informatici ed esperti di organizzazione hanno lavorato assieme dando tutti il proprio contributo.

### Il progetto Almarchivi

Il progetto Almarchivi è l'applicazione di Titulus97 presso l'Ateneo bolognese. Esso si è mosso sul solco di Titulus97. Nonostante l'Università di Bologna sia stata fra i promotori del progetto nazionale, l'occasione per avviarne l'applicazione a Bologna è stata offerta dal DPR 428/1998 sul protocollo informatico e la gestione documentale. Titulus97, però, aveva già previsto, e per alcuni versi ispirato, questi sviluppi; ciò ha facilitato molto il compito. Almarchivi è stato avviato nel dicembre del 2000 con l'obiettivo di riprogettare e informatizzare il sistema di gestione documentale dell'intero Ateneo.

Esso è stato diviso in 3 sottoprogetti: 1) amministrazione centrale - con scadenza il 31-12-2001; 2) Poli Romagnoli - con scadenza il 31-12-2003; 3) strutture didattiche, e ricerca (dipartimenti, facoltà etc.) per le quali non vi era una scadenza precisa, se non il vincolo normativo del 31-12-2004. Ciò dipendeva dalla fortissima autonomia di cui godono e dall'impossibilità di imporre ai rispettivi direttori il nuovo sistema. Per dette strutture, infatti, l'adesione è stata volontaria. Attualmente, comunque, la quasi totalità delle strutture ha aderito al progetto (salvo qualche isolata eccezione).

Il progetto ha avuto un forte *commitment* da parte del Direttore amministrativo e l'approvazione del Consiglio di Amministrazione. È stato stanziato un *budget* specifico per la sua realizzazione.

La metodologia utilizzata per la realizzazione di Almarchivi è stata quella del *project management*. Essa, come è noto, prevede un'attenta pianificazione delle attività da svolgere, delle risorse umane e strumentali necessarie, delle varie fasi di realizzazione del progetto con una tempistica ben precisa. È stato individuato un *project manager* e un gruppo progetto formalizzato (almeno per l'amministrazione centrale) composto dai rappresentanti di ciascuna area dirigenziale individuati dai rispettivi dirigenti. Il *project manager* faceva riferimento direttamente al Direttore amministrativo. Il *project manager* è stato, inoltre, supportato dalla consulenza archivistico/organizzativa del Dott. Gianni Penzo Doria, ideatore e coordinatore nazionale del progetto Titulus97. Il forte appoggio da parte della direzione di Ateneo si è rivelato fondamentale per il buon andamento del progetto e per legittimare il *project manager* nei confronti dei dirigenti di Ateneo.

#### Analisi

La prima fase del progetto Almarchivi ha riguardato l'analisi della situazione esistente nonché la distanza tra questa e le caratteristiche minime di un sistema documentale rispondente ai requisiti di Titulus97 e della normativa sul protocollo informatico. La situazione evidenziata ha messo in luce alcune criticità evidenti:

1. Come accennato, nella sola amministrazione generale vi erano oltre 160 sistemi di gestione documentale e protocollo senza alcun coordinamento né logica condivisa.
2. Vi era un ufficio protocollo centrale che, di fatto, protocollava parte della corrispondenza di Rettore e Direttore amministrativo e, solo a richiesta, quella delle altre strutture. Tale ufficio non svolgeva alcuna attività di coordinamento sul sistema documentale, né alcuna verifica sugli innumerevoli registri di protocollo. Il personale che vi lavorava, inoltre, era ridotto a 3 unità, nessuna delle quali aveva competenze specifiche in materia di gestione documentale.

3. La registrazione di protocollo dei documenti era vista come un mero adempimento formale e non aveva alcun legame con la gestione degli stessi (ad esempio lo smistamento alle UOR - Unità Organizzative Responsabili e agli RPA - Risorse e Persone d'Ateneo).
4. La conoscenza dell'andamento dei flussi documentali era sommaria e limitata. Spesso legata allo svolgimento della propria funzione specifica e non inquadrata nella complessità dei procedimenti o affari amministrativi.
5. La gestione della documentazione non rispettava alcuna regola archivistica particolare ma era lasciata alla buona volontà dei singoli funzionari. La fascicolazione dei documenti, in particolare, non rispecchiava quasi mai l'andamento del procedimento. Questo era causa di grande incertezza tutte le volte che fosse necessario ricostruirne l'*iter*.
6. Non vi era alcun titolare condiviso.

Questa situazione andava radicalmente modificata introducendo, a partire dal protocollo informatico, un efficiente e condiviso sistema documentale di Ateneo.

### Disciplina

Almarchivi è stato un progetto trasversale a tutte le strutture centrali e periferiche di Ateneo. La riprogettazione del sistema documentale, infatti, impatta fortemente sui procedimenti amministrativi, sulla loro gestione, sulla chiara definizione delle competenze (chi fa cosa) e delle responsabilità (chi è RPA). Non è possibile, infatti, riorganizzare i flussi documentali senza far chiarezza sull'organizzazione delle competenze e dei procedimenti. Questa è stata una delle attività più delicate e difficili dell'intero progetto. Prima di porsi il problema di introdurre gli strumenti di protocollo, classificazione, fascicolazione e *workflow* documentale è stato indispensabile fare una ricognizione di massima sulle competenze e responsabilità delle strutture di Ateneo. Si è trattato, ovviamente, di una ricognizione sommaria e di "orientamento" (ben altri tempi e risorse richiederebbe un'analisi puntuale); tuttavia ha prodotto risultati superiori alle aspettative. Detta analisi, infatti, ha permesso di individuare i principali flussi documentali e i loro responsabili e ha fornito "mappe cognitive" alle strutture di Ateneo. Su queste mappe si sono innestate, ove vi fossero particolari esigenze e criticità, analisi più specifiche e puntuali che, in sinergia con "Almarchivi", hanno dato vita a progetti specifici. Un esempio è stato quello relativo alla reingegnerizzazione e informatizzazione della modulistica per la richiesta di ferie, permessi, assenze, etc. Grazie alla ricognizione fatta per attivare Titulus97, infatti, si è compreso che le suddette richieste potevano essere ricondotte al medesimo processo e che

detto processo documentale conteneva documenti con valenza meramente interna. Erano quindi i candidati ideali per una completa informatizzazione basata su sistemi di autenticazione molto snelli (firma leggera).

La seconda macroattività è stata l'individuazione delle AOO [Aree Organizzative Omogenee] di Ateneo. Esse, in accordo con le indicazioni normative e con le specifiche di Titulus97, sono state individuate nell'amministrazione centrale, in ciascuno dei Poli Romagnoli, in ogni dipartimento e facoltà (data la loro forte autonomia). Ogni AOO ha un proprio autonomo registro di protocollo e organizza autonomamente i propri flussi documentali sia pur nel rispetto dei principi generali di Titulus97 e delle regole di coordinamento dettate dal "Servizio Protocollo".

Un altro elemento fondamentale per la riuscita del progetto è stata la creazione del "Servizio Protocollo" che ha sostituito il vecchio "Ufficio Protocollo" di cui si è detto sopra. Il Servizio Protocollo, oltre ad essere l'unico punto di ricezione, protocollazione e smistamento della corrispondenza in arrivo per l'amministrazione centrale (in modo tale da garantire un controllo accentrato sui flussi in ingresso), ha anche il compito di coordinare e monitorare l'intero sistema documentale di Ateneo (Poli e strutture comprese). La sua funzione è consulenziale e di definizione di regole e procedure generali per coordinare le varie AOO. Detta struttura è stata fortemente potenziata, dotata di personale archivistico, al suo personale è stata fatta una formazione mirata. Detto personale lavora in stretta collaborazione con il *project manager* di Almarchivi e assieme partecipano al gruppo nazionale interuniversitario.

Tutto ciò è stato accompagnato da un'intensissima attività formativa che ha coinvolto, a pioggia, quasi tutto il personale di Ateneo, dalla dirigenza ai semplici operatori. Si è insistito, soprattutto, sulla struttura organizzativo/archivistica da dare alla documentazione e sui sistemi condivisi di classificazione e fascicolazione dei documenti.

Una volta definita la struttura organizzativa di gestione documentale si è passati all'introduzione del *software* di protocollo informatico e gestione del *workflow*. Questo passaggio non ha creato particolari problemi ove fossero state comprese e introdotte modalità corrette di gestione documentale. Ha avuto resistenze dove la situazione organizzativa era meno chiara. Si tratta di un risultato ampiamente previsto: il *software* altro non fa che informatizzare le regole organizzative, archivistiche, giuridiche dettate dal sistema Titulus97; la sua introduzione, pertanto, non è stata problematica ove queste regole fossero state metabolizzate; ha rappresentato un problema negli altri casi (per fortuna abbastanza isolati). Ciò perché il *software* ha (correttamente) irrigidito le procedure di gestione documentale e reso impossibile aggirarle con prassi giuridicamente, archivisticamente, organizzativamente dubbie (si pensi, solo per fare un esempio, all'abitudine di retrodatare la registrazione di protocollo dei documenti pervenuti in ritardo o alla assegnazione del medesimo documento a più RPA ove non fossero chiare le competenze).

## Risultati

L'introduzione del sistema "Titulus97" è stata considerata molto positiva dalla stragrande maggioranza delle strutture di Ateneo. Il fatto di aver definito, normalizzato, condiviso le regole di gestione documentale ha reso estremamente più chiaro ed efficiente il sistema. L'informatizzazione dei processi, inoltre, ha semplificato molto la parte gestionale del sistema documentale senza che ciò significhi puntare alla completa "dematerializzazione": i supporti cartacei rimangono e rimarranno anche in futuro specie per i documenti con tempi di conservazione medio lunghi. Di detti documenti, però, viene prodotta un'unica copia autentica e solo ove occorre. Non è più necessario realizzare documenti cartacei per inviare copie conoscenza o semplicemente per consultare un documento o fascicolo. Il solo documento originale classificato e fascicolato è in mano all'RPA ed è consultabile via web da tutti i soggetti autorizzati a farlo. In tal modo si è stimato siano state risparmiate diverse centinaia di migliaia di fotocopie all'anno. Ovviamente Titulus97 è perfettamente in grado di gestire anche documenti che nascono digitali. Tuttavia pare improprio concentrarsi sulla mera "dematerializzazione" e trascurare le regole organizzativo/archivistiche di gestione documentale. Il vero salto di qualità non sta nell'abbandonare il documento cartaceo ma nel gestire correttamente i documenti su qualsiasi supporto siano riprodotti.

Per questo il sistema Titulus97 insiste più sulle regole di gestione documentale che sulla dematerializzazione dei documenti. In estrema sintesi, insomma, Titulus97 ha rappresentato un'imponente opera di chiarificazione e semplificazione con importanti ricadute sia all'interno che all'esterno dell'Ateneo (si pensi al diritto di accesso ad esempio).

Titulus97 inoltre ha avuto un effetto secondario importantissimo: ripensare il sistema documentale significa essere costretti a far chiarezza sulla propria organizzazione. La gestione delle carte, infatti, rappresenta la divisione delle competenze e delle responsabilità. Nonostante questa analisi sia stata fatta con un certo grado di approssimazione ha fornito dati che consentono di orientarsi e che rappresentano una solida base di partenza per analisi più approfondite.

Avere un sistema documentale chiaro, inoltre, ha permesso di ragionare con serietà circa l'introduzione della documentazione informatica e la dematerializzazione di alcuni processi. La semplice introduzione di un sistema informatico di gestione documentale ha permesso di digitalizzare tutta la documentazione scambiata a fini meramente gestionali (mentre gli originali cartacei giuridicamente rilevanti vengono conservati). Il sistema di gestione documentale, inoltre, è integrato con il massimario di selezione e le tabelle dei procedimenti (si tratta del progetto Cartesio che il gruppo nazionale sta completando). Ciò consente di cogliere l'importanza di ogni documen-

to all'interno dell'*iter* di cui fa parte, valutarne la rilevanza giuridico/gestionale, i tempi di conservazione. In base a queste considerazioni si possono fare scelte oculate circa l'utilizzo di documenti digitali nativi: ad esempio, via libera ai mandati informatici firmati digitalmente (i tempi di conservazione infatti sono abbastanza brevi), maggiore attenzione invece per i documenti con tempi di conservazione medio lunghi. Conservare documenti digitali autentici per tempi lunghi, infatti, è estremamente complesso e oneroso come dimostrano tutti i più importanti studi svolti in materia.

Infine uno dei risultati di maggior valore è la collaborazione fra gli atenei aderenti a Titulus97. Il gruppo nazionale, infatti, si è consolidato ed esteso. Esso continua a implementare, migliorare, aggiornare il sistema documentale facendo collaborare saperi e professionalità multidisciplinari e mettendo in campo risorse che nessun ateneo, singolarmente, avrebbe a disposizione.

Tutto ciò che il Gruppo di lavoro produce e ha prodotto (dal titolare delle università, al nuovo titolare, al manuale di gestione, alla mappatura dei procedimenti amministrativi universitari, al massimario di selezione, etc.) è messo liberamente a disposizione della comunità scientifica.



