

LA GESTIONE ELETTRONICA DEI DOCUMENTI E LA TENUTA DEGLI ARCHIVI

Principi generali e requisiti archivistici

A CURA DI MARIA GUERCIO¹

SOMMARIO

1. Documento amministrativo, documento informatico, archivio, sistema documentario
2. Il sistema di gestione dei documenti: principi generali e modello italiano
3. I requisiti funzionali per la corretta formazione e tenuta del sistema di gestione dei documenti in ambiente tradizionale e informatico
4. La classificazione/fascicolazione dei documenti: dall'ordinamento fisico della gestione cartacea alla organizzazione logica del trattamento informatico
5. La registrazione/protocollazione dei documenti nei sistemi documentari elettronici
6. La progettazione archivistica di sistemi per la gestione informatica dei documenti. Soluzioni e problemi di una fase di transizione
7. Organizzazione del servizio per la gestione informatica dei documenti e per la tenuta dell'archivio
8. La gestione dell'archivio di deposito
9. Conclusioni: automazione del sistema documentario e riforma delle p.a

Allegati:

1. Scheda per la ricognizione dei depositi
2. Schema di manuale di gestione

¹ Le linee guida sono state discusse, corrette e approvate dal gruppo di lavoro costituito presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

1. Documento amministrativo, documento informatico, archivio, sistema documentario²

Prima di affrontare i problemi specifici di una corretta gestione elettronica dei documenti, è opportuno analizzare, in sintesi, natura e finalità del sistema documentario, nonché le attività principali che lo caratterizzano, a cominciare dal concetto e dalla funzione del documento, dalla definizione di sistema documentario e di archivio, dall'analisi delle principali funzioni che caratterizzano nel modello organizzativo e normativo italiano la *formazione dei documenti* (ad esempio, registrazione dei documenti, classificazione d'archivio), la *tenuta degli archivi* e gli *aspetti organizzativi* (le funzioni del Servizio per la tenuta dei documenti e degli archivi, il manuale di gestione).

Nella più recente attività normativa italiana, a partire dalla legge 241/1990, il *documento* è definito in quanto rappresentazione del contenuto di atti. L'elemento qualificante dell'entità documentaria (cioè la ragione della sua produzione e tenuta) è, infatti, costituito dalla relazione con l'attività amministrativa e pratica cui partecipa in quanto strumento di memorizzazione stabile nel tempo e nello spazio.

La necessità di auto-documentare le proprie attività e conservarne testimonianza è storicamente connaturata all'esistenza stessa di una società organizzata. Il processo di sviluppo della forma documentaria e di strumenti di organizzazione degli archivi ha del resto tra i suoi obiettivi primari il riconoscimento sociale di comportamenti e atti giuridicamente rilevanti e la garanzia del mantenimento della loro memoria. All'origine dei sistemi documentari, fin dall'antichità, c'era la necessità di predisporre procedure che consentissero di identificare con certezza *quando, dove, da chi* e nell'ambito di *quale specifica funzione o attività* i documenti fossero prodotti e conservati.

Pur non analizzando in questa sede l'evoluzione del concetto di documento e lo sviluppo storico dei sistemi documentari, è tuttavia opportuno sottolineare che - nonostante i notevoli progressi organizzativi e metodologici raggiunti - è indispensabile che le discipline del documento verifichino criticamente, in questa fase di transizione tecnologica, i risultati raggiunti, in particolare quei concetti e quegli strumenti fondamentali di formazione/acquisizione e gestione dei documenti che appartengono tradizionalmente al sistema normativo nazionale, tra cui la registrazione di protocollo e la classificazione d'archivio.

² I termini e i concetti analizzati nelle linee guida riguardano in modo specifico il campo della produzione documentaria dal punto di vista della disciplina archivistica, in base alla quale è considerato documento (e, quindi, oggetto di identificazione, trattamento e organizzazione da parte del *soggetto produttore*) la rappresentazione formale di un fatto o di un atto di cui stabilmente costituisca testimonianza e tramandi memoria. Per un'analisi di tali temi cfr. PAOLA CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, NIS La Nuova Italia Scientifica, 1983 e EAD., *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, NIS La Nuova Italia Scientifica, 1987.

Documento

Il punto di partenza - come si è detto - è il concetto di *documento amministrativo* affermato dalla legge 241/1990 (articolo 22, comma 2), che definisce documento la rappresentazione di qualunque specie (l'articolo citato ne propone un elenco non esaustivo: grafica, fotocinematografico ed elettromagnetica) del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa. La definizione è stata recentemente riformulata nell'articolo 1, comma 1, lettera a del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (d'ora in avanti Testo unico) approvato con dpr 445/2000.

Tav. 1

DOCUMENTO AMMINISTRATIVO

Ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

Si identifica, invece, come *documento informatico* la rappresentazione informatica del contenuto di atti, fatti e dati giuridicamente rilevanti. (Testo unico, articolo 1, comma 1, lettera b)³.

Ciò che contraddistingue il documento informatico è la sua forma elettronica, il fatto cioè che il documento sia formato o acquisito e mantenuto

³ In realtà le disposizioni normative, pur rispondendo a una logica comune, sono più articolate e le definizioni presenti nei diversi provvedimenti approvati in questi anni presentano elementi di discontinuità non sempre irrilevanti. La definizione che si legge nel Testo unico ("la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti") è, ad esempio identica a quella presente nel dpr 513/97, ma si discosta da quella contenuta nella deliberazione Aipa del 23 novembre 2000, n. 51 ("la rappresentazione informatica di atti, fatti e dati formati dalle amministrazioni pubbliche o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività istituzionale ed amministrativa"). Quest'ultima in particolare distingue, ai fini delle procedure di sottoscrizione (firma digitale, firma elettronica e definizione della provenienza senza sottoscrizione) tra documenti informatici di rilevanza esterna e documenti informatici di rilevanza interna, consentendo inoltre l'adozione di meccanismi di identificazione e autenticazione anche per quei documenti che non prevedono sottoscrizione. Una differente formulazione del termine si trova, infine, nella deliberazione Aipa 24/1998 (articolo 1, lettera e) secondo la quale "la rappresentazione digitale di un documento è una sequenza di simboli binari a partire dalla quale è possibile, attraverso opportuni strumenti hardware e software, la presentazione del documento stesso nella sua interezza".

come originale o come copia sostitutiva in una forma per cui può essere modificato, trasmesso e conservato solo mediante attrezzature informatiche.

Tav. 2

DOCUMENTO INFORMATICO

La rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti

Il *soggetto produttore* è qualunque soggetto, pubblico o privato, che produca o acquisisca documenti nello svolgimento delle sue funzioni. Nel caso di un'amministrazione pubblica il soggetto produttore di documenti è individuato, ai sensi del Testo unico, articolo 50, comma 4, nell'*area organizzativa omogenea*, in base a criteri di omogeneità della gestione documentale.

Tav. 3

AREA ORGANIZZATIVA OMOGENEA (AOO)

Struttura amministrativa individuata da settori che, per tipologia di mandato istituzionale, di funzione amministrativa perseguita, di obiettivi e di attività svolta, presentano esigenze di gestione della documentazione in modo unitario e coordinato.

Tav. 4

ESEMPI DI AREE ORGANIZZATIVE OMOGENEE (AOO)

Ministero per i beni e le attività culturali:

- Ufficio centrale per i beni archivistici
- Ufficio centrale per i beni librari
- Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici

In relazione allo *stato di trasmissione*, cioè alla circolazione del materiale documentario rispetto ai confini amministrativi del soggetto produttore, i documenti si distinguono in:

- *spediti*: documenti prodotti dal soggetto produttore e trasmessi all'esterno (in questo caso si conserva nel sistema documentario la minuta del documento);
- *ricevuti*: documenti ricevuti da altri soggetti produttori;
- *interni*: documenti prodotti e mantenuti solo all'interno del soggetto produttore.

Per ciascuna di queste tipologie si identificano specifiche misure di trattamento e tenuta.

In relazione alle *fasi di utilizzo*, i documenti si distinguono in:

- *correnti*: i documenti del soggetto produttore relativi ad affari correnti e necessari allo svolgimento delle sue attività;
- *semi-attivi*: i documenti del soggetto produttore ancora utili per finalità amministrative e giuridiche, ma non più necessari allo svolgimento delle attività correnti;
- *storici*: i documenti relativi ad affari esauriti e selezionati per la conservazione permanente⁴.

⁴ Il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. 490/1999) definisce gli obblighi di conservazione permanente per la documentazione prodotta dagli organi giudiziari, amministrativi e costituzionali dello Stato, dagli enti pubblici e dai soggetti proprietari, possessori o detentori di archivi privati di notevole interesse storico (artt. 30, 31, 40).

Archivio

L'*archivio* è definito come il complesso dei documenti prodotti o acquisiti dal soggetto produttore nell'esercizio delle sue funzioni. In relazione alle diverse fasi di organizzazione si distingue in:

- *archivio corrente*: insieme dei documenti correnti;
- *archivio di deposito*: insieme dei documenti semi-attivi;
- *archivio storico*: insieme dei documenti storici.

Tav. 5

ARCHIVIO CORRENTE

Insieme organico di documenti prodotti, acquisiti e conservati da una persona fisica o giuridica nell'esercizio delle sue funzioni (ad esempio, nel settore pubblico da un'area organizzativa omogenea) e necessari allo svolgimento dell'attività corrente

ARCHIVIO DI DEPOSITO

Il complesso dei documenti prodotti o acquisiti dal soggetto produttore ancora utili per finalità amministrative e giuridiche, ma non più necessari allo svolgimento delle attività correnti.

L'archivio di deposito, al pari dell'archivio corrente, costituisce una componente essenziale del sistema informativo documentale

Il termine *archivio* è utilizzato anche per indicare il luogo fisico in cui si conservano i documenti (nelle diverse fasi di gestione) e la struttura organizzativa cui tale gestione è affidata.

L'archivio storico è sempre affidato a una parte terza, che nel caso dello Stato, ai sensi della normativa vigente (dpr 1409/1963 sull'ordinamento dell'amministrazione archivistica italiana e dlgs 490/1999 che approva il testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali) è rappresentata dall'Archivio centrale dello Stato e dagli archivi di Stato competenti per territorio, mentre nel caso di tutte le altre amministrazioni pubbliche non statali il compito è riconosciuto a un *servizio archivistico*,

interno all'amministrazione, ma dotato di un certo grado di autonomia e affidato a personale specializzato nella disciplina archivistica. È tuttavia opportuno chiarire non solo che l'archivio storico costituisce bene culturale ed è perciò soggetto a una specifica azione di tutela da parte dello Stato, ma anche che costituiscono beni archivistici tutelati "gli archivi e i singoli documenti dello Stato" e "gli archivi e i singoli documenti degli enti pubblici", indipendentemente dalla specifica fase di organizzazione (corrente, di deposito, storica). Il compito della tutela è affidato agli Archivi di Stato e all'Archivio centrale dello Stato per le carte delle amministrazioni statali centrali e periferiche e alle Soprintendenze archivistiche per i documenti degli enti pubblici.

Tav. 6

LA TUTELA DEI BENI ARCHIVISTICI IN QUANTO BENI CULTURALI

Sono considerati beni archivistici sottoposti a tutela da parte degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali sia gli archivi correnti e di deposito che gli archivi storici.

*Sistema documentario*⁵

Il *sistema documentario* è un concetto più ampio di quello di archivio: si riferisce non solo all'insieme dei documenti prodotti o acquisiti da un soggetto produttore nell'esercizio delle sue funzioni (l'archivio nelle sue fasi), ma include anche il *sistema per la gestione dei documenti*, cioè l'insieme delle regole, delle procedure e delle risorse (umane, finanziarie e strumentali) per la loro formazione, organizzazione, reperimento, utilizzo e conservazione. Garantisce il controllo generale e sistematico da parte del soggetto produttore sulla propria documentazione archivistica.

2. Il sistema di gestione dei documenti: principi generali e modello italiano

Ai fini di una corretta organizzazione del sistema documentario e di una

⁵ Il termine è utilizzato in molti domini e non solo in quello archivistico. In questa sede si considera essenziale il fatto che i documenti siano il risultato dell'esercizio dell'attività amministrativa da parte di un soggetto produttore.

sua adeguata tenuta per finalità di ricerca storica è necessario che ogni soggetto produttore di documenti identifichi per l'esercizio di tale funzione una idonea struttura di gestione dotata di opportune risorse.

Tav. 7

SISTEMA DOCUMENTARIO

È costituito:

- dall'insieme dei documenti prodotti e acquisiti dal soggetto produttore nell'esercizio delle sue funzioni
- dal sistema per la gestione dei documenti, cioè:
 - dalle regole
 - dalle procedure
- dalle risorse necessarie per la formazione, l'organizzazione, la tenuta, il reperimento, l'utilizzo e la conservazione dei documenti

La finalità generale di un sistema di gestione dei documenti è quella di fornire a ogni struttura il necessario supporto documentario per lo svolgimento efficiente delle proprie attività, garantendone la conservazione e la fruizione sia a fini interni che di trasparenza amministrativa. La gestione dei documenti è strettamente connessa al controllo dei flussi amministrativi, ma non deve confondersi con gli obiettivi, gli strumenti e le regole organizzative di questi ultimi⁶. La gestione dei documenti, così come l'intervento di automazione del sistema informativo, non risolve difficoltà preesistenti dovute a problemi di natura organizzativa.

Obiettivi della gestione dei documenti

Gli obiettivi specifici della gestione documentaria sono in modo prioritario:

- la produzione/acquisizione di documenti attendibili a fini giuridici e a fini

⁶ L'automazione della gestione dei flussi documentali e dei processi amministrativi rende senz'altro possibile il collegamento delle informazioni relative al trattamento dei documenti e dei fascicoli con i dati di controllo dei procedimenti amministrativi. Tuttavia, l'utilizzo efficiente di tali funzionalità richiede, oltre che un'attenta progettazione del programma applicativo, la coerente definizione dei piani di classificazione.

- amministrativi;
- l'assegnazione e il trattamento dei documenti;
- l'organizzazione e la tenuta della produzione documentaria in modo ordinato e coerente alle funzioni esercitate;
- la trasmissione e conservazione di documenti autentici, cioè integri e di provenienza certa e identificata;
- la rapidità e l'efficienza del reperimento nell'ambito dell'attività amministrativa svolta.

Procedure, strumenti e risorse per la gestione dei documenti

Per la corretta e regolare accumulazione dei documenti prodotti/acquisiti sono necessarie regole e strumenti con il fine di:

- determinare i criteri e le modalità di produzione/acquisizione dei documenti e garantire la identificazione della provenienza (registrazione di protocollo o altri strumenti di registrazione);
- organizzare l'accumulazione dei documenti rispettando la loro funzione in rapporto alle attività cui i documenti partecipano (classificazione);
- conservare e trasmettere i documenti in modo sicuro, escludendo i rischi di manipolazione e dispersione (controllo sulla movimentazione, controllo sulle attività di acquisizione e spedizione dei documenti e sui flussi documentali interni, controllo sulle attività di trasferimento dei documenti nell'archivio di deposito e nell'archivio storico, definizione di responsabilità per la tenuta e il trattamento dei documenti).

Il modello italiano per la gestione dei documenti

Si può certamente parlare di un *modello italiano per la gestione dei documenti* che vanta ormai una lunga tradizione, anche se trascurata negli ultimi decenni. In particolare, si ricorda che le norme per la tenuta dei documenti e degli archivi, approvate con rd 35/1900, sono state recentemente rinnovate con il dpr 428/1998⁷, che tuttavia ha mantenuto impianto e principi del provvedimento originario, pur introducendo principi di semplificazione e razionalizzazione del sistema.

Il modello italiano si basa su alcuni elementi generali:

- la definizione di archivio come entità unitaria e il principio del rigoroso mantenimento della organizzazione originaria dei documenti, dall'archivio corrente all'archivio storico: il sistema documentario conosce, infatti, solo fasi diverse di tenuta di documenti, che restano stabili nel tempo sia come entità singole che nelle relazioni reciproche;

⁷ Il Testo unico, pur abrogando il dpr 428/1998, ne recepisce pressoché integralmente le disposizioni normative.

- l'esistenza di un sistema coerente di principi, strumenti e regole per la corretta formazione, tenuta e utilizzo dei documenti d'archivio. Tale sistema si traduce:
 - nella definizione di una normativa nazionale per il settore pubblico, recentemente aggiornata in relazione all'introduzione delle nuove tecnologie, che consente la creazione di sistemi di gestione documentaria flessibili e autonomi, ma coerenti sia all'interno di una stessa organizzazione che nel sistema amministrativo più ampio (Testo unico e dpcm 31.10.2000);
 - nella predisposizione di disposizioni regolamentari interne da parte del soggetto produttore.

Gli strumenti realizzativi previsti dalla normativa nazionale e oggetto di regolamentazione specifica da parte delle singole amministrazioni, sono:

- la registrazione di protocollo per i documenti ricevuti e spediti (ad eccezione delle tipologie previste dall'art. 53, comma 5 del Testo unico)
- altre forme di registrazione per quei documenti che richiedano una identificazione univoca e una data certa di acquisizione⁸ (Testo unico, art. 53);
-
- la classificazione, cioè l'ordinamento di tutti i documenti che costituiscono il sistema documentario del soggetto (indipendentemente dallo stato di trasmissione e dal supporto)

⁸ Ai sensi dell'art. 53, comma 5 del Testo unico si distinguono due modalità di registrazione: la registrazione di protocollo per tutti i documenti ricevuti e spediti, per quei documenti cioè che superano i confini del soggetto produttore e modalità di registrazione particolare per altre tipologie documentarie anche di natura interna che siano soggette a identificazione univoca, ma non richiedano il rigoroso rispetto delle misure di sicurezza e di accesso stabilite dal legislatore. Nel caso dei documenti informatici il Testo unico, innovando rispetto a quanto stabilito dal precedente dpr 428/98, introduce l'obbligo della protocollazione, presumibilmente per la necessità di definire in modo certo provenienza e data di formazione di documenti passibili di manipolazioni difficili da verificare senza procedure adeguate di trattamento. Il tema meriterebbe approfondimenti ulteriori, ad esempio per quanto riguarda le forme possibili di coordinamento e integrazione tra i diversi modi di registrazione stabiliti dal soggetto produttore. In ogni caso le scelte adottate devono essere descritte nel manuale di gestione previsto dall'articolo 5 del dpcm 31 ottobre 2000.

⁹ Ai sensi dell'art. 53, comma 5 del Testo unico si distinguono due modalità di registrazione: la registrazione di protocollo per tutti i documenti ricevuti e spediti, per quei documenti cioè che superano i confini del soggetto produttore e modalità di registrazione particolare per altre tipologie documentarie anche di natura interna che siano soggette a identificazione univoca, ma non richiedano il rigoroso rispetto delle misure di sicurezza e di accesso stabilite dal legislatore. Nel caso dei documenti informatici il Testo unico, innovando rispetto a quanto stabilito dal precedente dpr 428/98, introduce l'obbligo della protocollazione, presumibilmente per la necessità di definire in modo certo provenienza e data di formazione di documenti passibili di manipolazioni difficili da verificare senza procedure adeguate di trattamento. Il tema meriterebbe approfondimenti ulteriori, ad esempio per quanto riguarda le forme possibili di coordinamento e integrazione tra i diversi modi di registrazione stabiliti dal soggetto produttore. In ogni caso le scelte adottate devono essere descritte nel manuale di gestione previsto dall'articolo 5 del dpcm 31 ottobre 2000.

secondo un piano di classificazione predeterminato in base a principi funzionali (Testo unico, art. 52, comma 1, lettera f); art 56);

- la fascicolazione, cioè l'inserimento in uno o più fascicoli relativi a un affare o a una materia (Testo unico, art. 64, comma 4)¹⁰;
- un manuale di gestione che descriva il sistema di gestione e conservazione dei documenti (dpcm 31.10.1999, art. 5);
- un servizio archivistico per la gestione documentaria con finalità di coordinamento e supervisione affidato a professionalità con competenze tecnico-archivistiche da acquisire anche tramite corsi specifici di riqualificazione (Testo unico, art. 61)¹¹

¹⁰ In alcuni casi è invece opportuno organizzare i documenti in serie omogenee per tipologia (ad esempio, le circolari, gli ordini di servizio, ecc.).

¹¹ L'articolo in questione stabilisce che ogni amministrazione istituisce in ciascuna delle grandi aree organizzative omogenee un Servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi, alla cui direzione è preposto "un dirigente ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico-archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente".

Tav. 8

**IL SERVIZIO PER LA GESTIONE INFORMATICA
DEI DOCUMENTI, DEI FLUSSI DOCUMENTALI E
DEGLI ARCHIVI**

Il Servizio previsto dall'articolo 61 del Testo unico ha il compito di:

- garantire la corretta formazione e tenuta del sistema documentario mediante la definizione dei piani di classificazione, dei criteri di registrazione, delle modalità di segnatura, e l'elaborazione del manuale di gestione;
- definire i livelli di accesso e le abilitazioni alle funzioni della procedura;
- autorizzare le operazioni di annullamento delle registrazioni di protocollo;
- assicurare l'adeguata conservazione dei documenti e degli strumenti di gestione e reperimento;
- curare il ripristino delle funzionalità del sistema in caso di guasti.

Esempi di una corretta organizzazione del sistema documentario sono diffusi nelle pubbliche amministrazioni, anche se sono pochi i casi in cui si procede con regolarità all'aggiornamento delle funzionalità e della regolamentazione del sistema: alcuni esempi, con i relativi materiali, sono pubblicati sul sito web dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (www.aipa.it) nelle pagine destinate al protocollo informatico.

Nelle successive sezioni di questo rapporto si analizzeranno in dettaglio sia le procedure sia gli strumenti previsti dalla normativa, allo scopo di chiarirne natura e finalità.

Tav. 9

ALCUNI STUDI DI CASI

(www.aipa.it)

La Regione Emilia Romagna

- Manuale per la gestione integrata dei documenti
- Piano di classificazione della Direzione generale risorse finanziarie strumentali

La Provincia di Bologna

- Titolario per la classificazione degli atti
- Direttive per la tenuta del protocollo generale e l'organizzazione e la gestione dell'archivio corrente e di deposito. Principi e modalità operative

L'Università di Padova

- Regolamenti per la gestione, tenuta dei documenti amministrativi dal protocollo all'archivio storico dell'amministrazione centrale e delle strutture didattiche
- Titolario di classificazione

3. I requisiti funzionali per la corretta formazione e tenuta del sistema di gestione dei documenti in ambiente tradizionale e informatico

Il modello organizzativo basato su norme guida generali che definiscono i requisiti minimi per la gestione documentaria è sempre più diffuso in Europa e in Nordamerica. Le ragioni di una progressiva tendenza a regolamentare il settore sia con norme nazionali sia con disposizioni interne del soggetto produttore risiedono nei problemi legati alla quantità e alla complessità della documentazione contemporanea cui si aggiungono le difficoltà che derivano dalla necessità di garantire autenticità e accessibilità ai documenti informatici destinati alla conservazione permanente.

Tale regolamentazione riguarda tutte le misure organizzative:

- per la produzione e acquisizione dei documenti ricevuti, spediti e interni. A tal fine, si adottano di norma disposizioni per la ricezione, acquisizione, segnatura, assegnazione e spedizione dei documenti, con particolare riguardo alla definizione di regole per la registrazione di protocollo e per la identificazione univoca di documenti non soggetti alla protocollazione;
- procedure per l'accumulazione/organizzazione ordinata e regolare dei documenti entrati a far parte del sistema documentario. In particolare, è indispensabile che la funzione documentale rifletta il modo in cui sono abitualmente svolte le attività di cui i documenti sono il risultato. È cioè necessario che i documenti trattati nel corso di un procedimento, di uno specifico processo amministrativo o relativi a una determinata materia, siano mantenuti nello stesso raggruppamento e nello stesso ordine che si è stabilito nello svolgimento delle attività medesime: in sostanza, il fascicolo che si forma nel corso della trattazione amministrativa deve essere mantenuto con la stessa struttura, con gli stessi contenuti documentari che si sono formati nel tempo. Il sistema deve cioè garantire la *conservazione delle relazioni tra i documenti all'interno dei fascicoli* che si sono creati nella fase attiva del lavoro amministrativo. Il termine tecnico che la disciplina archivistica utilizza per descrivere tale principio è quello del rispetto del *vincolo archivistico*, ovvero del legame originario e determinato che si crea tra i documenti in fase di lavorazione. Lo strumento utilizzato è il *piano generale di classificazione* che dovrebbe pertanto includere anche i principi per la formazione dei fascicoli e per il loro ordinamento, nonché eventuali procedure di controllo dell'iter dei documenti e dei procedimenti cui partecipano;
- per la conservazione a medio e lungo termine di documenti integri e autentici. Le relative procedure devono includere le modalità di trasferimento in archivio di deposito e storico dei fascicoli relativi a procedimenti o affari già conclusi o a materie non più necessarie all'attività amministrativa corrente.

L'insieme di regole e procedure costituisce i *requisiti funzionali*

archivistici, cioè le condizioni necessarie al funzionamento del sistema di produzione, tenuta e conservazione dei documenti, sia in ambiente tradizionale che in ambiente elettronico¹³. Come si è detto, ogni sistema ha un elevato grado di autonomia nella definizione dei propri criteri organizzativi. Tuttavia, esistono principi generali che devono essere seguiti per ottenere garanzie di attendibilità del sistema documentario. In particolare, sono ineludibili alcune funzioni, tra cui:

- l'identificazione univoca e certa dei singoli documenti che entrano nel sistema documentale dell'ente. Nel caso di interventi di informatizzazione, è fondamentale adottare procedure specifiche per la registrazione degli elementi identificativi di tutti i documenti trattati in ambiente elettronico, ai sensi del Testo unico, art. 53, comma 5;
- la registrazione di protocollo per i documenti ricevuti e spediti non sottoposti a diverse procedure identificative, ai sensi Testo unico, art. 53, comma 1;
- la definizione e il mantenimento dei criteri di ordinamento dei documenti e delle relazioni che si stabiliscono tra i documenti in base al concreto svolgimento delle attività (classificazione/fascicolazione). Sulla base di quanto finora sottolineato risulta chiaro che la classificazione costituisce lo strumento che permette di definire in modo certo l'appartenenza di un documento al sistema di gestione. In ambiente tradizionale, per classificare è sufficiente inserire fisicamente il documento cartaceo in un fascicolo, mentre in ambiente digitale è necessaria una specifica attività identificativa del documento e delle sue relazioni logiche;
- l'identificazione delle responsabilità amministrative per lo svolgimento delle attività relative alla gestione documentale;
- la conservazione a lungo termine dei documenti e delle informazioni in grado di identificare e ricostruire il contesto archivistico-documentario e quello giuridico-amministrativo.

A ciascuna di queste attività corrispondono in ambiente tradizionale - come si è già ricordato e come si descriverà meglio in seguito - specifici strumenti destinati ad essere oggetto di revisione critica in presenza di sistemi informatici (il registro di protocollo, il piano di classificazione e conservazione, le schede di movimentazione, il registro delle "evidenze" o *scadenzario*, il repertorio dei fascicoli, gli elenchi di versamento, l'inventario topografico dei depositi archivistici, ecc.). Tali processi di analisi critica determinano con sempre maggior frequenza interventi di regolamentazione delle funzioni documentarie, mediante la definizione di:

- norme per la ricezione, acquisizione, assegnazione e spedizione dei

¹³ E' in corso un progetto di ricerca, finanziato dall'Unione europea per la definizione dei requisiti funzionali archivistici per la gestione elettronica dei documenti. Si tratta del progetto "Model requirements for the management of electronic records" (Moreq) affidato dalla Commissione europea alla società di consulenza Cornwell Affiliates plc. che si è avvalsa della collaborazione di esperti internazionali per la definizione delle specifiche archivistiche e tecnologiche necessarie alla progettazione e al mantenimento di un sistema informatico per la gestione documentale.

documenti ;

- regole per la registrazione di protocollo e per l'identificazione univoca di documenti non soggetti alla protocollazione;
- direttive per la classificazione che includano anche i principi per la formazione dei fascicoli e per la loro accumulazione in serie;
- procedure di controllo dell'iter dei procedimenti/processi amministrativi cui i documenti partecipano;
- procedure per il trasferimento in archivio di deposito e storico dei fascicoli relativi a procedimenti già conclusi o a materie non più necessarie nella routine amministrativa;
- regole per la movimentazione dei documenti;
- disciplina dei termini di conservazione dei documenti in coerenza con il sistema di classificazione e con le procedure di selezione e scarto; ma soprattutto
- strumenti generali di identificazione della politica documentaria del soggetto produttore e strumenti specifici di controllo del sistema di gestione documentario (regolamento d'archivio, manuale di gestione), capaci di garantire una pianificazione delle attività e un loro continuo aggiornamento.

Come emerge chiaramente da questo primo elenco di strumenti e di attività, la gestione documentaria presenta una dimensione progressivamente complessa che si accompagna con interventi integrati di controllo delle attività decisionali e amministrative in generale. Richiede quindi, come già ricordato, la presenza di figure professionali di alto profilo e di diversa provenienza (esperti di organizzazione, esperti di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, archivisti informatici). Il ruolo degli archivisti è vitale nella definizione delle modalità di organizzazione/ordinamento dei documenti attivi, che devono essere adeguate sia alle scelte operate sul piano tecnico-organizzativo, sia alle funzionalità specifiche dei prodotti documentari (ad esempio, i criteri saranno selezionati in relazione alla conservazione nel tempo, alla selezione, al versamento in archivio di deposito e storico, al reperimento secondo criteri specifici del soggetto produttore per lo svolgimento delle funzioni amministrative, ma anche in relazione a fini più generali di ricerca dell'informazione).

Senza entrare nel merito di tutti i requisiti individuati in precedenza per il corretto funzionamento del sistema documentario, si approfondiscono in questa sede due specifiche attività che sono state riconosciute essenziali anche dalla nuova normativa dedicata alla gestione informatica dei documenti: la *classificazione/fascicolazione* e la *registrazione/protocollazione*.

4. La classificazione/fascicolazione dei documenti: dall'ordinamento fisico della gestione cartacea alla organizzazione logica del trattamento informatico

La classificazione d'archivio è una funzione cruciale per la gestione dei sistemi contemporanei. L'introduzione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione non ha affatto diminuito tale centralità. Si tratta di *un'attività di organizzazione (???) logica di tutti i documenti correnti*, protocollati e non (spediti, ricevuti, interni) di un soggetto produttore secondo uno schema articolato di voci che identificano funzioni, attività e materie specifiche del soggetto, con la finalità principale di individuare per ciascun documento la voce finale di appartenenza all'interno di un fascicolo o di una unità archivistica definita (cfr. tav. 12). La classificazione, infatti, stabilisce in quale ordine reciproco i documenti si organizzino nello svolgimento dell'attività amministrativa: definisce cioè il rapporto tra i documenti nella fase di creazione dell'archivio, in relazione ai compiti affidati all'ente e alla struttura amministrativa, e alle concrete modalità operative.

Tav. 10

LA CLASSIFICAZIONE/FASCICOLAZIONE. ORDINAMENTO STABILE DEI DOCUMENTI

La classificazione consiste nell'organizzare i documenti raggruppati in fascicoli, cioè in entità in primo luogo logiche, secondo una struttura di voci che rappresentano in modo sistematico le funzioni e le materie attribuite al soggetto produttore dai provvedimenti istitutivi e regolamentari.

Non esiste un modello predeterminato per l'ordinamento dei documenti e, quindi, per la loro classificazione: è il soggetto produttore di documenti a stabilire i criteri in base ai quali formare e strutturare il proprio archivio. Nel caso delle pubbliche amministrazioni, la classificazione (ai sensi del Testo unico, art. 50, comma 4) deve tuttavia adottare principi di coerenza funzionale nell'ambito di ciascuna area organizzativa omogenea e presentare modalità di articolazione uniformi per tutta l'amministrazione.

Il sistema complessivo di organizzazione dei documenti è definito nel *piano di classificazione*, che costituisce pertanto un sistema integrato di informazioni basato sull'ordinamento funzionale dei documenti.

Lo scopo del piano di classificazione di un soggetto produttore è guidare la sedimentazione dei documenti secondo modalità e regole che, innanzi tutto, rispecchino le specifiche *funzioni* del soggetto stesso.

Il piano di classificazione

Il piano di classificazione, o *titolario* d'archivio, si presenta quindi generalmente come uno schema generale di voci logiche, stabilite in modo uniforme, rispondenti ai *bisogni funzionali* (e non alla struttura organizzativa in continua trasformazione) del soggetto produttore e articolate tendenzialmente in modo gerarchico al fine di identificare secondo uno schema logico che va dal generale al particolare, *l'unità archivistica*, cioè l'unità di aggregazione di base dei documenti all'interno dell'archivio (ad esempio, il *fascicolo*, il *registro*, ecc.) entro cui i documenti sono ordinati secondo le funzioni/attività/affari e/o le materie di cui partecipano.

È utile sottolineare che *tutti i documenti* che entrano a far parte dell'archivio di un soggetto produttore, a prescindere dallo stato di trasmissione (documenti ricevuti, spediti, interni) e dal supporto utilizzato sono soggetti a classificazione. Quindi, il piano di classificazione è, uno strumento onnicomprensivo, cui sono ricondotti tutti i materiali archivistici prodotti. La sua natura sistematica acquista ulteriore rilevanza nel caso di interventi di automazione sostitutivi dei documenti cartacei.

Uno stesso documento può essere classificato più volte in base alla molteplicità di funzioni individuate, da contenere peraltro nel numero al fine di evitare una crescita oltre misura della già imponente produzione documentaria. In ambiente tradizionale questa possibilità implica, infatti, la duplicazione del documento, mentre in ambiente digitale sono duplicate solo le informazioni di collegamento. In ogni caso, la moltiplicazione eccessiva degli indici di classificazione non solo appesantisce le funzioni di gestione e le modalità di ricerca, ma accresce inoltre la difficoltà dell'attività stessa di classificazione e la possibilità di sovrapposizione delle voci di indice. È pertanto opportuno mantenere il numero di tali voci nei limiti effettivamente rispondenti alle esigenze amministrative del soggetto produttore.

Classificare/fascicolare vuol dire quindi attribuire a ciascun documento un indice (*indice di classificazione*) desunto da una struttura di voci (*il piano di classificazione*) e associarlo a una definita *unità archivistica* generalmente identificato con il termine di *fascicolo* (cfr. tav. 11).

Tale inserimento può essere corretto dall'ente in caso di errore o di nuove esigenze funzionali, ma non può più essere modificato o cancellato¹⁴ una volta chiuso il fascicolo, quando cioè si conclude il procedimento o l'attività di cui il fascicolo costituisce la testimonianza. Le ragioni sono da individuare nella necessità di mantenere a fini giuridici, ma anche informativi per l'ente e

¹⁴ Il soggetto produttore può riclassificare i documenti e i fascicoli sia per correggere errori che per ragioni di opportunità. E' tuttavia indispensabile che le informazioni relative a tutti gli interventi di classificazione siano mantenute nel sistema informativo.

per i futuri ricercatori, la memoria stabile dei prodotti specifici che sono stati formati o acquisiti nello svolgimento di una determinata attività.

In conclusione, la classificazione/fascicolazione non si limita alla individuazione di voci di appartenenza, ma include sempre anche e principalmente l'ordinamento dei documenti - fisico nel caso di documenti cartacei, logico nel caso dei documenti elettronici - e il loro inserimento in insiemi più complessi che riflettono il processo amministrativo nel corso del quale i documenti sono prodotti o acquisiti.

Le unità archivistiche identificate da un piano di classificazione (fascicolo, registro)

I documenti non sono entità isolate, ma elementi organici di insiemi più complessi, risultato di attività o di processi amministrativi, o genericamente dell'accumulazione di materiali documentari relativi a un determinato oggetto di indagine. pertanto sono sempre inseriti in unità organizzative complesse che costituiscono l'articolazione dell'archivio. Gli elementi che costituiscono la struttura dell'archivio e che si formano nel corso dell'attività del soggetto produttore, in quanto unità logiche di base, indivisibili dal punto di vista organizzativo, sono il *fascicolo* (di cui si è già trattato) e il *registro*.

Il *fascicolo* - secondo la definizione tradizionale - è l'insieme ordinato di documenti, riferiti in modo stabile a uno stesso affare/procedimento/processo amministrativo, a una stessa materia, a una stessa tipologia, che si forma sempre nel corso delle attività amministrative del soggetto, allo scopo di riunire, a fini decisionali o informativi, tutti i documenti utili allo svolgimento di tali attività. Nel fascicolo sono generalmente inseriti documenti diversificati per formati, natura, contenuto giuridico, ecc., anche se non è rara la creazione di fascicoli formati da un insieme di documenti della stessa tipologia e forma raggruppati in base a criteri di natura diversa (cronologici, geografici, ecc.).

Tav. 11

UNITÀ ARCHIVISTICA

FASCICOLO

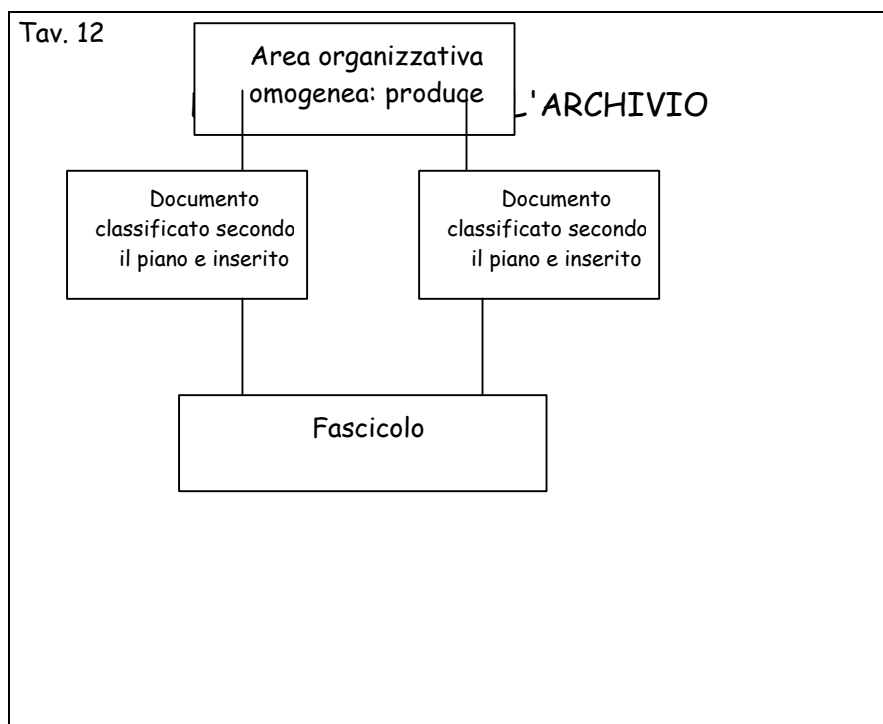
Raggruppamento organico di documenti relativo a uno stesso oggetto (procedimento, processo, materia, forma/tipo del documento) che si costituisce nel corso dell'attività amministrativa ed è identificato con un codice alfanumerico composto di due elementi, l'indice di classificazione e il numero progressivo dell'unità/fascicolo.

REGISTRO

È un documento costituito dalla registrazione in sequenza, secondo criteri predefiniti (tendenzialmente cronologici), in un'unica entità documentaria di una pluralità di atti giuridici. In ambiente digitale i registri possono assumere la forma di database.

Tale unità ha una funzione logica all'interno del sistema documentario. In ambiente tradizionale, ha anche una funzione fisica, poiché serve a tenere insieme fisicamente documenti cartacei che abbiano comuni finalità amministrative.

Nel caso di documenti elettronici, invece, l'unità archivistica ha natura esclusivamente logica, poiché il legame tra i documenti - pur stabile nel tempo - non identifica anche la loro contiguità fisica. Ad esempio, non è indispensabile la memorizzazione dei documenti sul medesimo supporto per garantire il mantenimento delle relazioni che si stabiliscono originariamente tra i documenti. È tuttavia indispensabile che, del tutto indipendentemente dal supporto di memorizzazione utilizzato (cartaceo o informatico), i documenti siano conservati in quanto parti definite di un insieme.



I fascicoli costituiscono la componente più diffusa degli archivi contemporanei e sono costituiti, in base alle esigenze di servizio, secondo criteri diversi che sono, tuttavia, stabiliti per ciascuna voce del piano di classificazione al momento della sua elaborazione o del suo aggiornamento. È perciò possibile organizzare fascicoli:

- *per oggetto (materia o nominativo)*: il fascicolo contiene i documenti relativi a una materia specifica (ad esempio fascicoli informativi organizzati per settori disciplinari) o a una persona fisica o giuridica (ad esempio, il fascicolo nominativo intestato a una persona o a una impresa che abbia periodici rapporti con l'ufficio). In relazione alle fasi di permanenza in archivio corrente, sia i fascicoli per materia sia quelli intestati alla persona possono essere chiusi periodicamente alla fine di ogni anno solare o avere una durata maggiore, compatibilmente con aspetti di localizzazione e movimentazione fisica. È il caso, ad esempio, dei fascicoli di natura generale, che contengono documenti utili alle attività di indirizzo o di coordinamento e che rispondono a esigenze documentarie di lungo periodo anche per le attività correnti dell'ufficio (tipicamente, i fascicoli intestati a "circolari e disposizioni" relative a una determinata materia);
- *per processo amministrativo¹⁵ o per procedimento*: il fascicolo si

¹⁵ Si utilizzano qui termini generali ("processo amministrativo") per indicare una serie di atti collegati e finalizzati al raggiungimento di un risultato determinato non necessariamente coincidente con il concetto più specifico di "procedimento amministrativo". Si approfondirà più avanti il rapporto tra la gestione dei documenti e dei flussi documentali e la gestione dei

costituisce mediante l'inclusione di tutti i documenti (ricevuti, spediti, interni) relativi a un processo o a una specifica attività, che può coincidere con la gestione di un vero e proprio procedimento amministrativo. Il rapporto tra fascicolo per affare e procedimento amministrativo non è sempre biunivoco: esistono fascicoli che contengono documenti relativi a più procedimenti amministrativi identificati ai sensi della legge. 241/1990, così come esistono procedimenti che dal punto di vista documentario danno vita a più fascicoli¹⁶;

- *per tipologia di forma del documento*: è l'insieme ordinato di documenti sciolti, cioè non rilegati, raggruppati in base alla loro tipologia o forma e costituiti secondo criteri predefiniti che ne prevedono la chiusura periodica (trimestrale, annuale, ecc.) a fini di gestione, ma anche di razionale recupero e conservazione. (ad esempio, disposizioni di servizio, relazioni mensili, deliberazioni, ecc.).

Oltre ai fascicoli, gli archivi sono formati da *registri*, generati dalla registrazione in sequenza (secondo criteri predefiniti, tendenzialmente cronologici) su un'unica entità documentaria di una pluralità di atti giuridici (registri di protocollo, libri mastri e altri registri contabili, ecc.). In ambiente cartaceo i registri costituiscono un documento singolo formato di fogli rilegati e sono generalmente ordinati in archivio per tipologia di forma (libri giornali, libri mastri, registri IVA, ecc.). In ambiente digitale i registri assumono spesso la forma di base di dati o di un insieme di basi di dati, per le quali è spesso alquanto controversa la definizione stessa di documento.

Qualunque sia la tipologia delle aggregazioni e qualunque sia la forma e il supporto del documento (elettronico, cartaceo, ecc.), i documenti devono essere sempre associati a una o più voci del piano di classificazione del soggetto produttore e a uno o più fascicoli. I sistemi di classificazione e fascicolazione costituiscono quindi lo strumento principale per identificare la *posizione logica* che il documento ha all'interno del sistema documentario.

Finalità e principi della classificazione/fascicolazione

La classificazione è essenzialmente uno strumento di ordinamento e organizzazione funzionale dei documenti e, perciò, di ricerca e reperimento,

procedimenti/processi e dei flussi amministrativi. Si sottolinea, comunque, che si tratta di entità diverse che rispondono a specifiche finalità e che pertanto i termini non devono essere confusi all'interno di una medesima procedura. E' questa una delle ragioni per cui un progetto di informatizzazione del sistema documentario deve organizzare l'automazione di tali funzioni in moduli distinti, anche se integrati.

¹⁶ E' bene sottolineare che il tentativo di rispondere in modo sistematico alle disposizioni della legge 241/1990 sul diritto di accesso da un lato e la necessità crescente di sottoporre a verifica e misurazione le attività amministrative (soprattutto attraverso il controllo sui procedimenti/processi amministrativi) dall'altro spingono i soggetti produttori a promuovere la elaborazione di piani di classificazione basati sulla individuazione di voci articolate per funzioni e attività e alla creazione di fascicoli solo di natura procedimentale, con rischi non trascurabili di frammentazione della organizzazione documentaria.

in quanto consente l'indicizzazione funzionale dei documenti. Mediante il piano di classificazione e fascicolazione è infatti possibile recuperare documenti e consultare l'archivio secondo le modalità stesse con cui i documenti sono stati ordinati nel corso del quotidiano lavoro amministrativo.

Oltre alle funzioni indicate, la classificazione consente di:

- identificare responsabilità specifiche per la gestione dei documenti, poiché ogni voce finale del piano di classificazione deve essere attribuita almeno a una struttura dell'area organizzativa omogenea¹⁷;
- rendere possibile la gestione integrata di sistemi documentari ibridi, sempre più frequenti nella fase attuale di transizione tecnologica. La formazione di fascicoli sia cartacei sia informatici, relativi allo svolgimento dello stesso procedimento e al trattamento dello stesso oggetto di attività, richiede uno strumento di connessione logica, quale appunto il piano di classificazione;
- collegare le finalità documentali e quelle amministrative relative al trattamento delle pratiche. Tale connessione può essere eventualmente ampliata e potenziata mediante l'introduzione di programmi di workflow;
- facilitare le operazioni di selezione per la conservazione o lo scarto dei documenti d'archivio: le indicazioni sulla durata dei documenti possono essere collegate direttamente alle voci finali del piano di classificazione e rispondere a criteri funzionali.

Per rispondere alle finalità organizzative di cui si è detto, il sistema deve essere fondato su principi coerenti e funzionali:

- i documenti devono essere accorpati (fisicamente se cartacei, logicamente se elettronici) in modo da soddisfare le esigenze di lavoro di *chi produce i documenti e svolge le attività amministrative*¹⁸;
- si deve evitare sia la frammentazione non necessaria delle pratiche, sia l'accorpamento eccessivo di documenti all'interno della stessa unità¹⁹;
- l'articolazione e la struttura del sistema deve essere semplice e di facile comprensione da parte dell'utilizzatore.

¹⁷ L'utilizzo condiviso della stessa voce finale del titolario da parte di più strutture è una scelta di natura organizzativa che naturalmente deve essere definita nel manuale di gestione e opportunamente analizzata nei progetti di automazione del sistema documentario.

¹⁸ Come già sottolineato, non si tratta infatti di *favorire* il reperimento dei documenti per qualunque tipo di ricerca (che, comunque, può essere soddisfatta grazie a funzioni di *information retrieval* che consentano di incrociare informazioni di diversa natura), ma di *recuperare i documenti in modo funzionale rispetto alle decisioni assunte o da assumere*, in prima istanza da parte degli utenti interni del soggetto produttore che sono direttamente responsabili della tenuta del sistema documentario considerato.

¹⁹ Questo rischio riguarda soprattutto le strutture che svolgono un'intensa attività di corrispondenza generale (uffici di gabinetto o di segreteria generale) e che intrattengono relazioni difficilmente pre-definibili. In questo caso, il fatto che si intrattengano relazioni molteplici, ma di diversa natura con gli stessi enti, non deve indurre in errore chi progetta il piano di classificazione, organizzando, ad esempio, i fascicoli quasi esclusivamente mediante l'intestazione alle persone fisiche o giuridiche con cui si scambia corrispondenza e ignorando del tutto la natura delle attività e dei procedimenti in corso.

In quanto strumenti di organizzazione dei documenti utilizzati nello svolgimento delle attività correnti, la classificazione e la fascicolazione non si applicano mai ad archivi già formati in precedenza secondo criteri diversi: il mantenimento della struttura originaria del sistema di classificazione è, infatti, anche una garanzia di oggettività per l'utenza interna ed esterna. I documenti non devono essere ordinati discrezionalmente, ma rispondere alle esigenze funzionali dell'ufficio. Il rispetto della classificazione originaria costituisce quindi un principio e un metodo pratico ed efficace per assicurare che l'ordinamento dei documenti sia esattamente quello originario in base al quale si sono assunte le decisioni: ciò fornisce una base informativa certa e stabile per valutare, comprendere e ricostruire, anche a distanza di tempo, con modalità sufficientemente oggettive, le ragioni delle azioni amministrative di una determinata struttura e dei provvedimenti assunti.

Le componenti di un piano di classificazione

È opportuno che il piano di classificazione distingua le voci in base alla natura delle funzioni:

- *funzioni istituzionali* (primarie), specifiche di ciascuna area organizzativa omogenea;
- *funzioni di autogestione o strumentali* (secondarie), condivisibili da più strutture organizzative perché relative ad attività di funzionamento comuni a tutte le pubbliche amministrazioni.

Il sistema dovrebbe articolarsi (al fine di evitare ridondanza di voci) su non più di tre livelli, di cui:

- il primo livello corrispondente alle funzioni (ad esempio, gestione delle risorse finanziarie);
- il secondo livello relativo alle macro-attività per ciascuna funzione (ad esempio, gestione del bilancio);
- il terzo livello per l'eventuale ulteriore specializzazione delle attività o per le materie (ad esempio assestamento e variazioni del bilancio).

Per la definizione delle voci di primo e secondo livello relative alle funzioni di autogestione o di supporto si propone di utilizzare come riferimento di massima lo schema adottato nella circolare n. 1 del 19 gennaio 1999 del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Ragioneria generale dello Stato²⁰, *Modello di piano per le attività gestionali*.

²⁰ La circolare è il risultato di un gruppo di lavoro, cui hanno partecipato la Ragioneria generale dello Stato, l'Istat, il Dipartimento della funzione pubblica e l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. E' pubblicata sul supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 17/1999, oltre ad essere disponibile sul citato sito web dell'AIPA [HYPERLINK](#) nelle pagine dedicate al protocollo informatico.

Tav. 13

AUTORITÀ PER L'INFORMATICA NELLA P.A. IL PIANO DI CLASSIFICAZIONE

Le funzioni istituzionali

1. Azioni di indirizzo
 - 1.1. Pianificazione
 - 1.2. Stato di informatizzazione della P.A.
 - 1.3. Osservatorio della spesa pubblica
 - 1.4. Formazione del personale della P.A.
 - 1.5. Valorizzazione professionalità informatiche
 - 1.6. Osservatorio del mercato
 - 1.7. Rapporti UE e altri organismi internazionali
2. Azioni di verifica
 - 2.1. Monitoraggio e verifiche
 - 2.2. Pareri
 - 2.3. Attività post-parere
 - 2.4. Euro e Anno 2000
3. Azioni di regolamentazione e consulenza
 - 3.1. Protocolli di intesa
 - 3.2. Regolamentazione tecnica
 - 3.3. Consulenza normativa
4. Attività di promozione progettuale
 - 4.1. Efficienza delle amministrazioni
 - 4.2. Cooperazione interamministrativa
 - 4.3. Grandi anagrafi e registri
 - 4.4. Servizi
 - 4.5. Altre azioni progettuali

Le funzioni di autogestione e supporto

5. Attività di supporto istituzionale e funzionamento
 - 5.1. Pubblicazioni e documentazione
 - 5.2. Sito internet-intranet
 - 5.3. Supporto all'Organo collegiale e alla Dir. Gen.
 - 5.4. Programmazione e controllo di gestione
 - 5.5. Affari legali e contenzioso
 - 5.6. Gestione delle risorse umane
 - 5.7. Gestione risorse finanziarie e strumentali
 - 5.8. Elaborazioni e sistemi informativi
 - 5.9. Servizi ausiliari e di supporto

Il piano di classificazione include:

- la definizione dei criteri di formazione e ordinamento dei fascicoli per ogni voce del piano di classificazione, con l'indicazione dei documenti che devono essere inseriti in determinate tipologie di fascicoli e del modo di ordinamento dei nuclei di fascicoli per ciascuna voce del piano (ordine alfabetico, modalità di apertura dei fascicoli, ecc.);
- il collegamento delle voci finali del piano con le informazioni relative ai tempi e alle modalità di conservazione (permanente o temporanea, indicazioni sulla tipologia dei supporti) e alle decisioni di scarto dei fascicoli (descrizione delle tecniche di selezione ed eventuale campionatura), ai sensi del Testo unico, art. 68 (*Disposizioni per la conservazione degli archivi*);
- l'eventuale riferimento alle modalità di accesso ai documenti (ai sensi della legge n. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni) nel rispetto della tutela dei dati personali (legge n.675/1996 e successive modificazioni e integrazioni).

Tav. 14

STRUTTURA DEL PIANO DI CLASSIFICAZIONE E TRATTAMENTO DEI FASCICOLI

Il caso della Regione Emilia Romagna

(www.aipa.it)

Il piano di classificazione della Regione include:

- l'elenco sistematico delle voci del piano (denominazione e indice)
- una sintetica descrizione funzionale della voce
- la tipologia del fascicolo in relazione alla durata in archivio corrente (fascicolo annuale, generale)
- la denominazione di eventuali sottofascicoli predefiniti
- criteri di ordinamento dei fascicoli
- tipologia dei documenti che compongono i fascicoli
- i termini di conservazione/selezione per ciascuna voce del piano nel cui ambito si formano fascicoli

Il sistema di classificazione adottato è descritto all'interno del manuale di gestione previsto dalle regole tecniche emanate con dpcm del 31.10.2000, con particolare riferimento all'indicazione delle procedure che gli operatori devono seguire per il suo utilizzo e alla presentazione di esempi per risolvere i casi dubbi di classificazione e organizzazione dei fascicoli (si veda più avanti la sezione *Manuale di gestione*).

Sulla base di quanto indicato in precedenza, è possibile descrivere con un certo dettaglio gli elementi che costituiscono il piano di classificazione. In particolare:

1. Per ogni voce finale del piano di classificazione deve essere indicato:
 - il tipo di fascicolo creato (fascicolo per oggetto, procedimento, ecc.),
 - il contenuto standard di ogni fascicolo (la natura dei documenti da inserire e la loro organizzazione interna),
 - i criteri di ordinamento dei fascicoli (alfabetico, cronologico, ecc.),
 - i termini (in numero di anni) per la tenuta del fascicolo nell'archivio corrente e per la sua conservazione nel tempo (permanente o definitiva)
 - il tipo di accesso consentito al fascicolo stesso.
2. Ogni voce del piano di classificazione comprende:
 - un indice (un codice alfanumerico, che deve essere stabilito secondo principi di uniformità all'interno dell'area organizzativa omogenea e possibilmente di tutta l'amministrazione),
 - la denominazione della voce (uno o più termini che definiscano in modo sintetico la funzione o l'attività),
 - la descrizione (eventuale, ma opportuna) della voce (una o più proposizioni in grado di descrivere la funzione o l'attività considerata in modo comprensibile anche da utenti esterni).
3. Nelle voci del piano di classificazione è opportuno evitare la presenza di voci troppo generiche, ad esempio la denominazione "Varie" o denominazioni simili, poiché i documenti così classificati rischiano di essere di fatto irreperibili
4. Per ogni area organizzativa omogenea il piano di classificazione è articolato, come si è già ricordato, in
 - voci di funzionamento e autogestione, che riguardano tutte le attività di supporto (funzioni strumentali o secondarie)
 - voci istituzionali, relative ai servizi e alle attività rese all'esterno, al cittadino o ad altra pubblica amministrazione, che si riferiscono alle funzioni primarie costitutive della missione istituzionale del soggetto produttore.

Il piano di classificazione dovrebbe essere aggiornato con regolarità (ad esempio, ogni due anni) e, comunque, è richiesta la definizione di procedure e di responsabilità specifiche per la revisione e l'aggiornamento del sistema.

Nella definizione del piano di classificazione è necessario tenere conto

dei problemi legati alla conservazione: l'aggregazione dei documenti nei fascicoli dovrebbe rispondere anche a criteri utili alla successiva attività di selezione mediante l'individuazione per ciascuna voce del piano di tipi di fascicoli o di altre aggregazioni per i quali si prevedono i medesimi tempi di conservazione.

Il piano di classificazione/fascicolazione nei programmi di informatizzazione

Le possibilità di reperimento garantite dai programmi informatici utilizzati per la gestione elettronica dei documenti non eliminano la necessità della classificazione in quanto strumento di organizzazione primaria e funzionale dell'archivio, tuttavia, la classificazione realizzata correttamente in ambiente digitale può offrire nuove possibilità di integrazione utili a rendere il sistema documentario strumento efficiente ed efficace dell'azione amministrativa, garantendo:

- un recupero più rapido dei dati identificativi del documento (soprattutto qualora le funzionalità di ricerca siano supportate da strumenti di indicizzazione adeguati e da programmi di *information retrieval*)
- la diversificazione della circolazione dei documenti: per le tipologie di maggior contenuto informativo, oltre all'inserimento nel sistema documentario (condizione necessaria per il mantenimento del legame archivistico con gli altri documenti), si possono prevedere altre modalità di identificazione e di diffusione, "pubblicandole" in rete o, semplicemente, rendendole disponibili ad un'utenza interna più larga: è, ad esempio, possibile affiancare all'organizzazione logica dei documenti in base al piano di classificazione, un cosiddetto "repository" documentario per particolari categorie di documenti, quali le deliberazioni, le circolari, i pareri, ecc.
- l'eventuale predefinizione di elementi descrittivi dei documenti e dei fascicoli (ad esempio l'oggetto del documento e/o l'oggetto del fascicolo, le cui componenti possono costituire record e campi di una base di dati). Non è sempre possibile né opportuno strutturare le informazioni in modo rigido; tuttavia è utile indicare la scelta effettuata per ciascuna voce del piano di classificazione: si tratta di una funzionalità che può costituire un'utile guida all'operatore, limitando la discrezionalità ai soli casi in cui è indispensabile e garantendo una maggiore omogeneità delle informazioni e precisione nel loro recupero.

In particolare, è particolarmente opportuno che il sistema informatico di gestione documentale preveda:

- la pre-definizione dei campi che costituiscono gli oggetti dei fascicoli per voci del piano di classificazione di ultimo livello precedentemente identificate (ad esempio: nell'ambito della voce "Mobilità definitiva tra amministrazioni" si stabilisce che l'oggetto del fascicolo sia costituito da almeno tre elementi informativi: "sede", "cognome e nome", "tipologia di inquadramento": tali elementi prestabiliti e strutturati della denominazione del fascicolo naturalmente dovranno essere riempiti di contenuti specifici

allorché dalla tipologia generale si passa alla formazione del fascicolo concreto, il cui titolo potrebbe essere quindi: "Archivio di Stato di Milano. Marini Marino, archivista di Stato ex lege 59/97"²¹

- l'implementazione di un *thesaurus*, o di un dizionario controllato che aiuti a ricercare la voce di classificazione idonea per ogni tipologia di documenti (o meglio per tutti i documenti relativi ad affari o materie) le modalità per mantenere e trasferire in forma indipendente dal software i dati di classificazione e fascicolazione, oltre che le informazioni identificative dei singoli documenti, al fine di garantirne l'accesso e l'intelligibilità anche nell'archivio di deposito o storico

Tav. 15

LA STRUTTURAZIONE DEGLI OGGETTI DEI
FASCICOLI IN CAMPI PREDEFINITI
Il caso del Ministero per i beni culturali
(www.aipa.it)

<u>Voce di classificazione</u>	<u>Elementi della denominazione del fascicolo</u>
Competenze fisse	
Stipendi personale	capitolo/cognome-nome
Assegnazione funzioni	
Attribuzione funzioni	sede/cognome-nome/qualifica
Concorsi, selezioni, assunzioni	
Concorsi a tempo indeterminato	Tipologia concorso
Pubblicazioni	
Pubblicazioni del "Notiziario"	
Attività redazionale	anno/numero pubblicazione
Partecipazione alla realizzazione di	tipo evento/ente
mostre, convegni, ecc.	

²¹ Il Ministero per i beni e le attività culturali ha predisposto un piano di classificazione che identifica anche la struttura informativa del fascicolo. Si veda il sito www.aipa.it ricordato in precedenza. E' inutile sottolineare che un piano così articolato richiede un notevole sforzo di progettazione e costruzione, ma costituisce un utilissimo strumento di guida al lavoro dei singoli operatori, facilitando sia le operazioni di immissione che quelle di ricerca e garantendo la qualità e l'uniformità delle informazioni disponibili.

5. La registrazione/protocollo dei documenti nei sistemi documentari elettronici

La registrazione come attività di identificazione dei documenti nel contesto giuridico-amministrativo e nel contesto documentario di un soggetto produttore (la *registrazione di protocollo*), allo scopo di verificarne l'acquisizione in data certa e il mantenimento nel tempo, trae origine, con valenza specifica, dall'antica registrazione integrale del contenuto dei documenti costitutivi di diritti, tutt'oggi ancora utilizzata in alcuni casi, ad esempio per la registrazione di determinati documenti presso la Corte dei conti o presso l'Ufficio del registro²².

La registrazione consisteva originariamente nella trascrizione integrale dei documenti definitivi (e non interessava la totalità dei documenti prodotti e ricevuti); a fronte della crescita della produzione documentaria e della specializzazione dei sistemi di registratura, si pervenne alla rilevazione dei soli elementi identificativi del documento (numero progressivo annuale e data di registrazione, mittente, destinatario, sintesi del contenuto (oggetto), talvolta ufficio di assegnazione), con l'obiettivo di controllarne in modo certo la tenuta all'interno di un sistema documentario e di fornire nel tempo la prova della sua esistenza al momento dell'entrata o dell'uscita dal sistema di gestione documentale.

Nella gestione dei sistemi documentali si prevede in modo specifico l'attività di *registrazione di protocollo*, che si applica - ai sensi della normativa vigente - ai documenti ricevuti e spediti con esclusione dei documenti soggetti a un'attività di registrazione particolare. Lo scopo della registrazione di protocollo, come si è definita nel corso del tempo, in particolare a partire dagli inizi del secolo XX, è quello di:

- identificare i documenti in entrata e in uscita, attribuendo un numero univoco di identificazione e determinando la data certa di inserimento nell'archivio del soggetto produttore: una volta registrati a protocollo, i documenti non possono essere più modificati e le stesse operazioni di registrazione sono soggette a una complessa procedura di annullamento in caso di errore;
- garantire il cittadino e il soggetto produttore dal punto di vista della certezza del diritto e della trasparenza; la registrazione svolge, quindi, una funzione rilevante nel settore pubblico ed ha accresciuto il suo peso tra gli strumenti di gestione dei flussi documentali e amministrativi a partire dalla legge 241/1990 sulla trasparenza dei procedimenti amministrativi;
- definire la sequenza cronologica dei documenti ricevuti e spediti nell'archivio e di conseguenza, l'ordine cronologico – se questo è il criterio adottato - all'interno delle unità archivistiche di riferimento,.

²² ELIO LODOLINI, *Archivistica. Principi e problemi*, Milano, Franco Angeli, 1998, p. 96 ricorda che la trascrizione integrale in Italia riguarda "tutti i documenti della pubblica amministrazione che si traducono in una spesa permanente per l'erario".

Il *registro di protocollo* “costituisce – è stato detto - un elemento probante che conferisce al documento il carattere dell'autenticità”²³, piuttosto che servire - come invece spesso si sostiene - a fini di reperimento: non ha come obiettivo la identificazione delle relazioni documentarie e della posizione del documento singolo all'interno dell'archivio, né costituisce uno strumento generale, poiché può escludere molteplici categorie di documenti, a cominciare, di norma, dai documenti interni e da quelli soggetti a specifica attività di registrazione (ad esempio i documenti contabili, le deliberazioni, ecc.). All'origine dell'attività di registrazione c'è soprattutto, se non esclusivamente, l'esigenza giuridica di dare al documento un più efficace valore di prova. “il registro di protocollo tenuto da un pubblico ufficio, il quale fa fede della data di ricevimento ovvero di spedizione di atti privati o della p.a., ha natura di *atto pubblico*” (Cassazione penale, sez. V, 6 ott. 1987)²⁴.

La registrazione dei documenti nei progetti di informatizzazione del sistema documentario

L'attività di registrazione di protocollo, in ambiente digitale, tende ad assumere una *funzione di certificazione* dei documenti che appartengono in modo univoco all'archivio del soggetto produttore. Negli attuali sistemi di tenuta dei documenti la registrazione di protocollo è, infatti, intesa come l'attività che consente di definire con data certa di acquisizione e in modo univoco quali documenti (ricevuti/spediti o, eventualmente, interni) siano parte dell'archivio del soggetto produttore. In passato, nel trattamento di documenti cartacei, era prevista esclusivamente la registrazione di protocollo dei documenti ricevuti e spediti, dei documenti cioè che superavano i confini del soggetto produttore, e sistemi particolari di registrazione erano e sono stabiliti per specifiche tipologie documentarie (fatture, documenti contabili, deliberazioni, sentenze, contratti, ecc.). Nel caso dei sistemi elettronici, la necessità di tenere traccia informatica di tutti i documenti che costituiscono parte dell'archivio rende indispensabile una forma di *registrazione/identificazione sintetica di tutte le entità documentarie, in particolare dei documenti informatici*²⁵. Si tratta di un effettivo appesantimento dell'attività di trattamento documentale, che può essere compensato dalla presenza nel sistema del documento digitale (e quindi dalla rapidissima possibilità di recuperare il documento medesimo all'interno del fascicolo di appartenenza), oltre che dalla definizione di routine che eliminano o riducono al minimo le complesse e ripetitive operazioni di registrazione, prevedendo la registrazione diretta da parte del sistema

²³ RAFFAELE DE FELICE, *L'archivio contemporaneo, Titolario e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS La Nuova Italia Scientifica, 1988.

²⁴ Sul tema si veda in particolare ANTONIO ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni*, Viareggio 1995.

²⁵ Su questo punto si veda l'art. 53, comma 5 del Testo unico, che prevede la registrazione obbligatoria di tutti i documenti informatici.

informatico di un numero sempre maggiore di documenti (ad esempio, dei documenti scambiati tra amministrazioni che condividono lo stesso formato per le informazioni di registrazione e funzioni avanzate di interoperabilità). È in questo senso che si sta lavorando presso la Rete unitaria della pubblica amministrazione, secondo linee prefigurate nelle regole tecniche applicative del dpr 428/1998.

È evidente che i vantaggi di un generale intervento di informatizzazione dei flussi documentali crescono notevolmente, e non hanno più bisogno di giustificazioni, allorché i sistemi sono integrati e il processo di automazione consente la produzione e la conservazione di documenti informatici.

6. I vantaggi della gestione informatica dei documenti, i rischi di una progettazione inadeguata. Le soluzioni di una fase di transizione.

Prima di affrontare i problemi di natura organizzativa, che costituiscono senza dubbio un aspetto critico del processo di innovazione avviato, è opportuno riassumere i problemi che oggi costituiscono un nodo rilevante per il pieno e corretto sviluppo di programmi di informatizzazione.

Il primo tema di riflessione riguarda il passaggio cruciale per l'intero sistema documentale dalla gestione informatica di documenti cartacei alla produzione, tenuta e conservazione di documenti esclusivamente informatici. I requisiti funzionali finora individuati hanno infatti messo in luce gli sforzi condotti e i risultati ottenuti nella gestione informatica di documenti che sono per lo più se non esclusivamente prodotti in forma cartacea. Lo stato attuale della normativa, ormai in fase di completamento, ha risolto i problemi relativi alla validità giuridica dei documenti elettronici adottando il meccanismo della firma digitale, i cui elementi costitutivi (l'impronta e il certificato) dovranno essere considerati dai nuovi sistemi di gestione informatica dei documenti. Tuttavia, in questa fase di transizione è indispensabile individuare soluzioni facili da adottare e poco costose che prevedano anche l'archiviazione informatica dei documenti nella consapevolezza delle specifiche criticità connesse a interventi di informatizzazione globale, sostitutiva e non, del sistema documentario. Una particolare valutazione, in termini di analisi costi/benefici, richiedono i progetti che non prevedono l'adozione di sistemi di archiviazione ottica sostitutiva e che perciò si basano sulla doppia organizzazione dell'archivio (ad esempio dei documenti oggetto di registrazione di protocollo obbligatoria, cioè dei documenti ricevuti e spediti): in formato digitale per fini di gestione e in formato cartaceo per fini legali e di conservazione. Tale proposta, che nasce dal bisogno di disporre in tempi sempre più rapidi di documenti e fascicoli, richiede un'attenta progettazione al fine di evitare:

- costi inutili per la duplicazione di documenti che per la loro limitata movimentazione non richiedono la digitalizzazione;
- rischi di disallineamento degli archivi e quindi di perdita di una funzione di auto-documentazione efficiente e autentica causata dalla tendenza in

- queste soluzioni all'abbandono della struttura originaria dell'archivio cartaceo a vantaggio di un ordine generalmente cronologico dei documenti, che non consente né un recupero funzionale delle carte, né un esercizio efficace e corretto delle funzioni di selezione e di conservazione permanente;
- la inadeguata tenuta degli archivi informatici considerati solo come strumento di gestione e non a fini sostitutivi e, quindi, privi dell'osservanza rigorosa delle normative vigenti.

Le soluzioni a questa difficile fase di passaggio vanno trovate con gradualità, possibilmente in fase di sperimentazione di programmi di automazione che prevedano:

- l'utilizzo (opportunamente valutato in termini di costi/benefici) delle norme dell'archiviazione sostitutiva (che non prevedono necessariamente l'uso di supporti ottici) integrate con le norme del Testo unico in particolare per quanto riguarda la corretta definizione di documento e la giusta analisi dei suoi strumenti di formazione (registrazione di protocollo/registrazione e classificazione);
- l'adozione di procedure che determinino la produzione di copie di sicurezza e la conservazione a lungo termine dei documenti su supporti di stabilità comprovata e con formati leggibili e intelligibili nel tempo;
- la sperimentazione di criteri differenziati di informatizzazione e di organizzazione degli archivi che tengano conto di una analisi costi/benefici: si potrebbero, ad esempio, sviluppare interventi di informatizzazione integrale per i documenti destinati a una breve durata, che pongono problemi meno rilevanti in termini di obsolescenza tecnologica.

In sintesi, l'archiviazione ottica sostitutiva deve *sempre basarsi sull'esistenza di piani di classificazione e conservazione*, cioè sull'analisi e sulla valutazione dei concreti bisogni organizzativi e deve contare su soluzioni idonee anche dal punto di vista della loro sostenibilità. Se, pertanto, si intende procedere a interventi di informatizzazione del sistema documentale, è indispensabile assicurare la corretta organizzazione dell'archivio corrente (ad esempio, la formazione dei fascicoli e la definizione dei termini e delle modalità di conservazione) e valutare con attenzione l'efficacia di programmi massicci e generali di digitalizzazione.

In ogni caso, l'informatizzazione non deve mai prescindere dalla considerazione delle esigenze di conservazione nel tempo dei documenti, in particolare per quel materiale archivistico oggi corrente, ma destinato a una durata illimitata per ragioni di ricerca storica e scientifica.

L'invito a tenere conto dei problemi della conservazione è indispensabile in una fase in cui le amministrazioni sono fortemente orientate a investire nell'uso massiccio di strumenti informatici anche nella produzione di documenti originali in forma elettronica. Non sembra che ci sia, sul piano organizzativo e nelle soluzioni tecniche finora adottate, la

dovuta attenzione ai problemi della conservazione a lungo termine, in particolare alla necessità di predefinire per tempo regole di comportamento e formati standard, la cui adozione a distanza di anni non potrebbe che avere costi molto impegnativi, ma che soprattutto accrescerebbe il rischio già oggi molto consistente di perdite irreparabili.

7. Organizzazione del servizio per la gestione informatica dei documenti e per la tenuta dell'archivio

La creazione del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi

In questa prima fase di avvio delle nuove procedure sulla gestione elettronica dei documenti, la normativa affida un ruolo rilevante agli aspetti organizzativi, che sono peraltro quelli più trascurati nella precedente normativa . In particolare è indispensabile istituire una struttura dedicata e autorevole cui siano affidate le responsabilità per la gestione del sistema documentario.

Tav. 16

IL SERVIZIO PER LA GESTIONE DEI DOCUMENTI E LA TENUTA DELL'ARCHIVIO

Ha la finalità di garantire:

- la adeguata formazione dei documenti
- la corretta organizzazione di un sistema documentario efficiente, con particolare riferimento alle attività e agli strumenti di registrazione e classificazione dei documenti
- la tenuta dell'archivio corrente e di deposito, nonché dei relativi strumenti di consultazione
- la selezione periodica dei fascicoli conservati nell'archivio corrente e di deposito
- la conservazione nel tempo dell'archivio storico, nonché dei relativi strumenti di consultazione
- l'accessibilità nel tempo al sistema documentario
- la sicurezza del sistema documentario

Particolare attenzione deve essere dedicata alla sicurezza del sistema documentario, che richiede tra l'altro anche la definizione di misure organizzative e di controllo per l'accesso ai locali d'archivio e ai documenti. In ogni caso l'archivio, soprattutto nella fase attuale ancora caratterizzata da una massiccia presenza di documenti cartacei, non dovrebbe essere situato lontano da coloro che lo producono, ovvero dall'area organizzativa omogenea, al fine di garantire la formazione di fascicoli completi. È inoltre evidente che l'area destinata alla tenuta del materiale documentario dovrebbe essere adeguata dal punto di vista della conservazione (temperatura e umidità controllata e uniforme, pulizia, ecc.)

Questi obiettivi complessi, che richiedono - come si è visto - una impegnativa attività di progettazione, di realizzazione e di manutenzione di strumenti e regole, possono essere raggiunti solo se esistono strutture con compiti specifici e persone con capacità tecniche adeguate. Come si è ricordato, entrambe le condizioni sono state definite dal dpr 428/1998, articolo 12 (poi riprese nel Testo unico, articolo 61) che ha previsto la creazione del Servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi alle dipendenze di un dirigente o di un funzionario fornito della necessaria preparazione tecnico-archivistica²⁶.

²⁶ Si ricorda che dal punto di vista della formazione di livello universitario per i responsabili del Servizio e per i funzionari tecnici, gli insegnamenti di archivistica informatica e di

È indispensabile progettare il Servizio valutando con cura le esigenze operative e la coerenza dei modelli organizzativi esistenti e, soprattutto, predisporre i già ricordati strumenti di regolamentazione, di definizione e di controllo delle procedure che presiedono alle attività per la gestione dei documenti (il manuale di gestione) sia in fase di creazione del sistema che di aggiornamento e in rapporto con gli altri uffici dell'amministrazione, garantendo la continuità funzionale del sistema.

Il manuale di gestione (cfr. allegato C)

Il manuale di gestione è uno strumento innovativo, introdotto - come si è detto - dalla recente normativa emanata in applicazione del dpr 428/1998²⁷. Si tratta dell'insieme di norme, direttive e procedure interne che stabiliscono le modalità concrete di formazione, utilizzo e conservazione dei documenti, definiscono le responsabilità di tutte le strutture operative dell'amministrazione considerata e forniscono le informazioni necessarie ad un efficiente trattamento dei documenti, tra cui:

- le procedure di formazione e tenuta dell'archivio, soprattutto in materia di creazione dei documenti (criteri di registrazione, sistema di classificazione, norme generali di gestione della corrispondenza e di movimentazione delle pratiche), di versamento nell'archivio di deposito e storico, di consultazione e di selezione;
- l'identificazione delle responsabilità per la gestione documentaria (struttura organizzativa e mandato);
- le regole relative alla consultazione e alla riproduzione dei documenti nel rispetto della normativa sull'accesso, sulla tutela dei dati personali e sul diritto d'autore.

Il manuale di gestione costituisce anche uno strumento utile per la formazione del personale impiegato per la prima volta nelle funzioni documentali o in caso di aggiornamento del sistema. L'obbligo di utilizzare il manuale di gestione e di renderlo pubblico nella misura compatibile con i problemi della riservatezza e della sicurezza del sistema è, come si è detto, stabilito nelle regole tecniche per l'applicazione del dpr 428/1998.

organizzazione dei sistemi documentali vengono impartiti presso i corsi di laurea in conservazione beni culturali, indirizzo archivistico. Esiste inoltre la Scuola speciale per archivisti e bibliotecari dell'Università La Sapienza di Roma. Sono in fase di riorganizzazione, nella direzione indicata dai nuovi provvedimenti, anche le scuole di archivistica che operano presso gli Archivi di Stato (Ministero per i beni e le attività culturali).

²⁷ Il manuale di gestione, di cui si prescrive l'obbligo nelle citate regole tecniche applicative del dpr 428/1998 (dpcm 31.10.2000), è uno strumento largamente utilizzato nel mondo archivistico anglosassone per garantire il mantenimento corretto della gestione documentaria. Un modello base, che deve essere naturalmente adattato alle singole situazioni e opportunamente dettagliato, è in corso di elaborazione a cura del gruppo di lavoro costituito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, già ricordato in precedenza.

Più concretamente, il manuale descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio. In particolare, ai sensi del dpcm 31.10.2000, art.5, comprende:

- disposizioni di carattere generale sulla struttura del sistema documentario, del Servizio per la sua tenuta e delle responsabilità in materia anche distribuite all'interno dell'amministrazione;
- procedure di formazione, acquisizione e tenuta dei documenti tra cui:
 - le modalità di registrazione e classificazione, e di aggiornamento e manutenzione del sistema
 - le norme generali di gestione della corrispondenza in arrivo, in partenza e interna e di movimentazione delle pratiche, incluso il trattamento, la comunicazione e la conservazione di documenti informatici e di altre specifiche modalità di trasmissione (fax, raccomandate, assicurazioni, ecc.)
 - l'elenco delle tipologie documentarie escluse dalla registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 4 comma 5 del dpr 428/1998;
 - le modalità di trattamento dei documenti registrati e classificati, inclusa l'apposizione o associazione della segnatura di protocollo;
 - i criteri per la definizione delle abilitazioni di accesso al sistema documentale;
 - il piano di selezione e conservazione dei documenti integrato con il piano di classificazione (articolo 19 del dpr 428/1998);
 - il piano di sicurezza del sistema documentale, con particolare attenzione alla conservazione delle informazioni relative alla tenuta del sistema elettronico di gestione dei documenti, al registro di emergenza e alla produzione, gestione e tenuta dei documenti informatici.
 - le procedure e le regole per la consultazione e la riproduzione dei documenti.

La predisposizione di uno strumento di regolamentazione che includa tutte le procedure di gestione e che ha natura pubblica costituisce senza dubbio un'attività impegnativa. Presenta tuttavia numerosi vantaggi (ed è infatti uno degli elementi qualificanti, presso molti enti, delle procedure di certificazione di qualità previste dallo standard ISO 9000). In particolare favorisce:

- la normalizzazione delle procedure
- più coerenza e uniformità dei prodotti documentari,
- una maggiore adesione del personale alle politiche di gestione dei documenti.

Se elaborato con eccessiva rigidità, il manuale presenta qualche rischio cui è possibile ovviare prevedendo sistemi rapidi e flessibili di verifica e aggiornamento.

8. La gestione dell'archivio di deposito

L'archivio di deposito costituisce la fase più complessa dell'attività di tenuta degli archivi per la insufficienza di tutte le necessarie risorse dovuta anche al minore interesse che il materiale conservato riveste per l'attività corrente del soggetto produttore.

La tendenza generale di questi ultimi anni è stata quella di considerare il deposito come semplice locale di accumulazione dei documenti, piuttosto che luogo di "conservazione", ovvero di gestione attiva e responsabile.

Nel definire la struttura e i requisiti di un archivio di deposito è opportuno ricordare che le finalità di tale funzione, peraltro prevista anche dalla nuova normativa (articoli 67 e 68 del Testo unico), riguardano:

- esigenze di natura essenzialmente economica: conservare i documenti meno richiesti in luoghi dedicati che rispondano a specifiche caratteristiche in termini di localizzazione e costo degli spazi utilizzati (ad esempio, depositi in zone periferiche a minor costo);
- esigenze di natura funzionale-archivistica: garantire la corretta conservazione del materiale e mantenere il controllo conoscitivo, oltre che fisico sulla documentazione;
- esigenze di natura giuridica: garantire la conservazione dell'autenticità e dell'accessibilità dei documenti nel tempo.

Obiettivi fondamentali dell'organizzazione dei documenti nell'archivio di deposito riguardano:

- il controllo sui documenti in termini di responsabilità sia del soggetto/struttura che versa i documenti sia di chi gestisce il deposito medesimo;
- l'accesso rapido alla documentazione conservata;
- la conservazione del materiale secondo l'ordine originario (cfr. articolo 67 del Testo unico);
- la definizione certa della durata dei documenti definiti nel piano di conservazione e la facile identificazione dei materiali destinati allo scarto²⁸.

L'attività fondamentale riguarda la gestione dei trasferimenti/versamenti dei fascicoli. Con il termine *versamento* o *trasferimento* si intende l'operazione con cui un ufficio trasferisce periodicamente in archivio (storico,

²⁸ Il problema dello scarto dei documenti ritenuti non più necessari all'amministrazione attiva e non rilevante ai fini della conservazione permanente per ragioni di ricerca costituisce un problema cruciale soprattutto per quanto riguarda la fase dei documenti non più correnti. Solo una efficace e razionale organizzazione di questa lunga fase della gestione dei documenti consente infatti di selezionare e valutare i documenti al momento opportuno (quando cioè scade il termine per la conservazione predefinito per legge a fini normativi) e non quando gli spazi fisici sono esauriti. A questo fine sono, naturalmente, necessari strumenti di controllo fisico e logico che permetta l'immediato reperimento del materiale e la sua analisi. Servono depositi ordinati e ben tenuti e strumenti di recupero anche di natura topografica.

ma anche di deposito) i fascicoli non più correnti, cioè non più necessari alla trattazione degli affari. Indica sia l'azione, che il gruppo di documenti trasferiti. Comprende - *sia in ambiente tradizionale che digitale* - due fasi che naturalmente hanno modalità diverse in relazione alle tecnologie impiegate:

1. la *preparazione del versamento* da parte dell'ufficio che richiede la predisposizione di un elenco di consistenza dell'ufficio versante: include la indicazione e la descrizione delle serie, gli estremi cronologici, la consistenza, i termini e le modalità specifiche di conservazione, l'ufficio responsabile
2. l'*acquisizione e la gestione del versamento* da parte dell'ufficio di concentrazione: include la registrazione dei versamenti con il nome dell'ente versante, il controllo incrociato dei diversi versamenti relativi al medesimo ufficio di provenienza, il collegamento delle informazioni relative ai diversi uffici di provenienza, la valutazione se i versamenti vadano fusi (pur tenendo traccia delle fasi distinte di versamento) o lasciati separati, la conservazione degli strumenti originari di consultazione e ricerca dei documenti (registri di protocollo, schedari, rubriche, repertori dei fascicoli, ecc.) nonché degli elenchi di versamento (utili in fase di riordinamento, descrizione e consultazione in sala di studio).

Anche nel caso della gestione dell'archivio di deposito è necessario il *controllo archivistico* dei documenti conservati attraverso l'attribuzione di funzioni specifiche a un ufficio archivio responsabile e a personale qualificato. Il Testo unico (articoli 67-68) ha, peraltro, riconosciuto questa necessità attribuendo al già ricordato Servizio anche i compiti relativi alla gestione degli archivi di deposito, con particolare riferimento alle attività di trasferimento.

La gestione dei depositi d'archivio nella fase semi-corrente presenta difficoltà notevoli, innanzi tutto a causa della variabilità insopprimibile nella gestione dei versamenti dovuta alla diversità dei termini di esaurimento delle pratiche anche nell'ambito di una stessa tipologia documentaria. È, quindi, inevitabile accogliere e gestire gruppi di unità archivistiche (fascicoli, registri, ecc.) ordinati in modo irregolare e, soprattutto, pervenuti in modo frammentario, in quanto risultato di trasferimenti avvenuti in tempi e modalità diversi e non sempre controllati. Ne derivano difficoltà in termini di ordinamento, di descrizione, di gestione coerente e razionale degli spazi, di consultazione.

Con le nuove tecnologie è possibile predisporre più facilmente strumenti di controllo per garantire la ricomposizione virtuale dell'archivio relativo a ciascuna struttura organizzativa. Un sistema informatizzato dei depositi consente, infatti, di gestire in modo integrato tutto il materiale conservato, di predisporre e aggiornare con rapidità gli inventari topografici che fotografano la situazione esistente dei versamenti e l'effettiva organizzazione dei depositi, ma permette anche la ricostruzione virtuale dell'archivio ordinato (così come si è originariamente formato) e delle sue partizioni.

Gli strumenti per la gestione dei versamenti e per la corretta tenuta dei depositi consistono di:

- elenchi di versamento che hanno un rilevante valore giuridico perché identificano i raggruppamenti omogenei di fascicoli/registri pervenuti (le *serie archivistiche*) e l'insieme delle unità di conservazione (cartelle, buste, faldoni, scatole, nastri magnetici, dischi ottici, ecc.) che costituiscono anche gli elementi di base per la consultazione/movimentazione. Nessuna serie dovrebbe entrare nell'archivio di deposito senza essere descritta correttamente con informazioni che identifichino l'ufficio produttore e l'ufficio responsabile per la conservazione/tenuta dei documenti, la denominazione, gli estremi cronologici e la consistenza, i termini di conservazione, l'ubicazione (deposito, locale, scaffali, armadi);
- definizione di procedure specifiche per tipologie documentarie diverse che preveda l'indicazione del numero degli esemplari, tipo di supporti, formato, eventuale presenza di documentazione tecnica specifica;
- schede descrittive per ciascuna serie;
- inventario topografico (elenco dei fondi e delle relative ubicazioni che includa nel caso di archivi cartacei l'assegnazione di codici alle ubicazioni e alle scaffalature per locali, file, colonne e scaffali);
- utilizzo eventuale di etichette con codici a barre riportate sui contenitori e gestiti informaticamente mediante lettore ottico;
- definizione di criteri razionali per l'assegnazione degli spazi (i documenti meno attivi in spazi meno accessibili) e di codici identificativi di collocazione sia sui contenitori che sugli elenchi di versamento e schedari topografici;
- sistemi di recupero che in ambiente cartaceo utilizzano schedari organizzati secondo criteri diversi, in ordine alfabetico, per indice di classificazione, per uffici o secondo criteri combinati e in ambiente digitale ricorrono all'uso di DBMS;
- regole di accesso e di controllo della movimentazione basate su un sistema di registrazione in entrata e uscita con scadenze temporali;
- statistiche della movimentazione necessarie alla efficiente tenuta dei depositi e alla programmazione degli spazi;
- regole per l'applicazione del piano di conservazione che includa tempi definiti e modalità per distruzione e per i versamenti nell'archivio storico, nonché - se opportuno - l'approvazione finale di chi è detentore delle carte;
- regole che definiscono in modo chiaro le responsabilità in caso di prolungamento dei termini di conservazione.

Interventi di ricognizione degli archivi e piani di emergenza

Gli archivi contemporanei delle pubbliche amministrazioni versano, purtroppo, molto spesso in gravissime condizioni, soprattutto per quanto riguarda il materiale non più corrente. Sembra opportuno fornire in questa

sede alcune brevi indicazioni operative sulle modalità di intervento che si richiedono in situazioni di emergenza, in assenza di interventi periodici e di strumenti di controllo, in caso cioè di un accumulo disordinato e prolungato di grandi quantità di materiale documentario, anche al fine di procedere alla predisposizione dei progetti di informatizzazione previsti ai sensi dell'articolo 51 del Testo unico.

In queste circostanze il primo passo consiste nella *creazione di un gruppo di lavoro con personale specializzato autorevole* cui siano affidate dall'amministrazione interessata, cioè detentrica del deposito d'archivio, funzioni di ricognizione, valutazione, elaborazione di soluzioni complessive e parziali e intermedie, tra cui, ad esempio, una prima proposta di selezione e scarto.

Compito fondamentale del gruppo di lavoro è quello di fornire un quadro chiaro della situazione e suggerire alcune soluzioni di breve, medio e lungo periodo. La fase che qui si esamina con maggior dettaglio è quella della verifica dello stato dei depositi mediante un'attività di *censimento* che richiede l'uso di strumenti diversi (non necessariamente alternativi): il questionario, la ricognizione dei depositi, le interviste ai responsabili di settore. Lo strumento principale è la *ricognizione* che prevede uno sviluppo in almeno tre fasi:

- lo *studio preliminare* basato sul recupero e lo studio della normativa interna, degli organigrammi, degli elenchi e dei repertori del materiale. Richiede un'analisi delle specifiche situazioni per ogni struttura con particolare riferimento alle procedure di registrazione, classificazione e selezione dei documenti, la cooperazione con il personale, la definizione di un elenco dei referenti).
- il *censimento fisico dei depositi*: richiede la individuazione di uno o più referenti autorevoli e esperti sia all'interno dell'amministrazione, che tra i professionisti cui il censimento debba essere affidato, la predisposizione di una scheda per la ricognizione (cfr. allegato 1), un colloquio preliminare con gli addetti ai depositi e ai servizi interessati, guidato da una serie di domande preconfezionate, la visita in loco a tutti gli uffici e i depositi, la individuazione dei meccanismi di trasferimento e degli strumenti di archiviazione e di ricerca esistenti, la raccolta delle esigenze e delle valutazioni degli addetti in riferimento agli elementi di criticità del sistema),
- la *compilazione di elenchi di conservazione per serie*, che richiede un faticoso lavoro di normalizzazione ai fini della corretta denominazione delle voci e dei termini usati e comprende la predisposizione di rinvii e indici, l'indicazione della forma giuridica della natura del documento, l'elaborazione di elenchi di struttura e formati diversi che facilitino la consultazione, l'analisi attenta della qualità e dello stato del materiale conservato).

9. Conclusioni: l'automazione del sistema documentario e la riforma delle p.a.

Un grande sforzo è in atto in diversi Paesi e, soprattutto, in Italia nel tentativo di migliorare e innovare la pubblica amministrazione. Il processo di trasformazione include la semplificazione dei sistemi amministrativi, la razionalizzazione della struttura organizzativa, la crescente attenzione dedicata ai risultati dei servizi pubblici piuttosto che al formale rispetto delle procedure. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno svolto (e continueranno a svolgere) un ruolo rilevante nel determinare e nell'intensificare questa evoluzione, sviluppando innanzitutto modalità di comunicazione e scambio facili, rapide, efficienti. In questo contesto, il sistema documentario può divenire un fattore di sviluppo in quanto servizio essenziale e rete flessibile di connessione tra amministrazioni e cittadini, in grado di avviare iniziative significative di automazione e cambiamento.

L'urgenza di introdurre innovazione in termini di semplificazione e razionalizzazione dei processi nell'arretrato sistema amministrativo pubblico ha spinto il legislatore italiano a introdurre una serie di norme per trasformare in pochi anni (non più di un quinquennio) i sistemi documentari di tutte le pubbliche amministrazioni in sistemi completamente automatizzati nelle procedure e nei contenuti, grazie all'introduzione di:

- programmi di protocollazione elettronica
- sistemi elettronici di classificazione e fascicolazione
- interventi di digitalizzazione di documenti tradizionali
- formazione e tenuta di documenti in forma elettronica.

Il processo è complesso anche per il ritardo con cui le amministrazioni pubbliche si presentano all'appuntamento dopo anni di trascuratezza colpevole del proprio patrimonio documentario e richiederà molto tempo e una grande concentrazione di risorse e volontà. Il primo passo - e forse il più significativo - è comunque costituito dalla chiara consapevolezza dei propri obiettivi e degli oggetti (i sistemi documentari e gli archivi) cui l'innovazione si applica a fini di innovazione.

ALLEGATI

ALLEGATO N. 1

SCHEDA TIPO PER LA RICOGNIZIONE DEI DEPOSITI*

(la scheda deve essere riempita per ciascun fondo, serie e partizione di serie rinvenuti)

Soggetto produttore

- denominazione soggetto produttore
- indirizzo
- ubicazione archivio (piano, locale, settore)

Archivio/serie/parte di serie

- codice identificativo (attribuito se non preesiste una specifica identificazione)
- provenienza (ufficio, servizio, unità operativa)
- denominazione del raggruppamento descritto (fondo, serie, parte di serie)
- descrizione
- estremi cronologici
- collocazione (scaffale, armadio, ecc.)
- consistenza
- strumenti di consultazione
- stato di conservazione
- stato di ordinamento
- destinazione finale (scarto, conservazione permanente, altro)

* Si tratta di una scheda semplificata che richiede di essere ulteriormente sviluppata e dettagliata sulla base delle specifiche esigenze individuate in fase di censimento: ad esempio, può essere opportuno includere la rilevazione di materiali documentari specifici (audiovisivi, piante e disegni, fotografie, ecc.) la cui descrizione può essere utilizzata sia ai fini di un diverso e più adeguato trattamento sia in relazione ai criteri e alle strategie di conservazione.

ALLEGATO N. 2

SCHEMA PER IL MANUALE DI GESTIONE

Il manuale descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la gestione dei documenti. Nell'ambito di ogni amministrazione dovrebbe essere adottato un modello generale, da specificare all'interno di ogni area organizzativa omogenea.

1. Ambito di applicazione del manuale e definizioni (descrizione dell'amministrazione e delle aree organizzative omogenee)

In allegato: organigramma e quadro delle AOO

2. Le tipologie documentarie

- Individuazione delle modalità di trasmissione dei documenti all'interno e all'esterno delle AOO (posta ordinaria, raccomandata, fax, posta elettronica, ecc.)
- Individuazione di tipologie particolari di documenti per i quali si stabiliscono modalità di trattamento specifici (deliberazioni, verbali, contratti, decreti, circolari ecc.)
- Individuazione dei supporti utilizzati

3. La descrizione dei flussi documentali

- Procedure per la ricezione dei documenti (acquisizione, smistamento, assegnazione)
- Procedure per la formazione e spedizione di documenti destinati all'esterno
- Procedure per la formazione e circolazione di documenti interni soggetti a registrazione particolare
- Procedure per la formazione e circolazione di documenti interni non soggetti a registrazione particolare

In allegato: descrizione delle funzionalità tecniche e operative del sistema di gestione dei flussi in ambiente cartaceo e digitale

4. Registrazione dei documenti: regole e modalità

- Registrazione di protocollo (incluse le modalità per la registrazione dei documenti in forma elettronica)
- Registrazione particolare (identificazione delle tipologie e descrizione delle procedure)
- Segnatura di protocollo

In allegato: descrizione delle funzionalità tecniche e operative della registrazione di protocollo

5. Organizzazione e gestione dell'archivio corrente

- Tenuta del sistema di classificazione: procedure di mantenimento e aggiornamento

In allegato: piano di classificazione e definizione delle responsabilità delle unità organizzative

- Formazione e gestione dei fascicoli: definizione delle tipologie di fascicolo e delle modalità di trattamento della formazione di fascicoli complementari, procedure per l'apertura e chiusura dei fascicoli, procedure di movimentazione
- Formazione delle serie di unità documentarie e fascicoli
- Definizione degli strumenti di reperimento
- Definizione delle relazioni tra la gestione dei documenti e dei fascicoli e il controllo dei procedimenti amministrativi (individuazione del responsabile, individuazione della tipologia del procedimento e dell'istanza del procedimento, ecc.)

In allegato: descrizione delle funzionalità tecniche e operative del sistema di gestione dell'archivio corrente in ambiente cartaceo e digitale

6. Organizzazione e gestione dei documenti semi-attivi (archivio di deposito)

- Regole e procedure per il trasferimento e la movimentazione dei fascicoli
- Definizione delle responsabilità delle unità organizzative
- Strumenti di reperimento

In allegato: descrizione delle funzionalità tecniche e operative del sistema di gestione dell'archivio di deposito in ambiente cartaceo e digitale

7 Selezione dei documenti per la conservazione/scarto: procedure e definizione di responsabilità interne alle unità organizzative

- Definizione delle voci per le procedure di selezione abbreviate (ai sensi delle norme sulla semplificazione amministrativa²⁹).

In allegato: piano di conservazione integrato con il piano di classificazione

8 Conservazione dei documenti

- Modalità per la conversione dei documenti informatici e dei sistemi di

²⁹ Si tratta dello scarto di categorie di documenti individuate con cadenza triennale con decreto di ciascuna amministrazione, di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero dell'Interno, anche in base ai criteri previsti eventualmente dal piano di conservazione di cui all'art. 19, comma 1 del dpr 428/1998, recepito nel Testo unico, art. 68, comma 1; tali procedure interessano alcune categorie di documenti prodotte in grandi quantità e a cadenze fisse.

gestione informatica dei documenti

- Modalità per la definizione dei supporti di conservazione
- Procedure per il trasferimento dei documenti nella separata sezione d'archivio (per gli enti pubblici) o del versamento nell'archivio di Stato competente:
Modalità per il trasferimento degli strumenti di riferimento originari

9 Sicurezza

- Definizione dei diritti di accesso
- Procedure e strumenti per la protezione
- Regole per la tenuta del registro di protocollo di emergenza ai sensi del dpr 428/98

10 Interoperabilità: descrizione dei livelli di attivazione delle funzionalità di interoperabilità.

11 Accesso e privacy: procedure per la consultabilità dei documenti e per la tutela dei dati personali.

12 Disposizioni finali:

- Modalità di comunicazione del manuale
- Modalità di aggiornamento del manuale