

LA METODOLOGIA PER LA DEFINIZIONE DI PIANI DI CLASSIFICAZIONE IN AMBIENTE DIGITALE*

A cura di Elena Aga Rossi e Maria Guercio

INTRODUZIONE (Elena Aga Rossi, Scuola superiore della pubblica amministrazione)

PARTE I. PRINCIPI, METODO E PROCEDURE (Maria Guercio, Università degli studi di Urbino)

1. Introduzione. Il ruolo della classificazione nei sistemi documentari contemporanei
2. Il profilo giuridico dell'organizzazione documentaria nelle pubbliche amministrazioni (Virginio De Angelis, Ministero della giustizia)
3. Principi, criteri e metodi per la classificazione d'archivio
 - 3.1. Concetti e strumenti di base della classificazione
 - 3.1.1. Il piano di classificazione
 - 3.1.2. Le finalità
 - 3.1.3. Le componenti di un piano di classificazione
 - 3.1.4. Le unità archivistiche identificate da un piano di classificazione (fascicolo, registro)
 - 3.2. La struttura logico-funzionale del piano di classificazione e l'articolazione in macro-aree
 - 3.2.1. Le funzioni di supporto
 - 3.2.2. Le funzioni istituzionali
 - 3.2.3. Criticità nella definizione dei livelli, nella gerarchia e nella denominazione delle voci
 - 3.2.4. Il "fascicolo personale" ed il sistema di classificazione per funzioni: problematiche e possibili soluzioni (Elisa Bucci, Ministero per i beni e le attività culturali)
 - 3.3. Le funzioni integrative
 - 3.3.1. Le descrizioni dei contenuti del piano
 - 3.3.2. I tempi di conservazione dei documenti (Linda Giuva, Ministero per i beni e le attività culturali)

* I capitoli dello studio non attribuiti in modo specifico ad altri sono stati predisposti da Maria Guercio. Tutto lo studio è stato oggetto di discussione e approvazione da parte del gruppo di lavoro della Scuola di cui alla nota 1.

4. Tecniche e strumenti per la formazione e l'aggiornamento dei sistemi di classificazione
 - 4.1. Le basi informative: organigrammi, processi e carichi di lavoro, strumenti pregressi di ordinamento
 - 4.2. Le modalità e gli strumenti realizzativi
 - 4.2.1. Il ruolo dei consulenti esterni e dei referenti interni
 - 4.2.2. Ricognizioni e interviste
 - 4.3. Il governo del sistema: modalità di aggiornamento e responsabilità
5. Classificazione e nuove tecnologie
 - 5.1. I requisiti funzionali per l'informatizzazione delle attività di classificazione e fascicolazione
 - 5.2. Strumenti per la qualificazione delle funzionalità di ricerca in ambiente digitale (Erlde Terenzoni, Ministero per i beni e le attività culturali)
 - 5.3. Classificazione e *web-publishing* (Antonio Menè, Camera dei deputati)
 - 5.4. La classificazione e gli strumenti di *content management*

PARTE II. ANALISI STORICA E STUDI DI CASI

6. Introduzione storica sui sistemi di classificazione (Monica Grossi, Università degli studi di Urbino)
7. La funzione della classificazione nei sistemi documentari: standard ed esperienze internazionali
 - 7.1. Il ruolo della classificazione nelle norme internazionali relative al *record management*. (Linda Giuva, Ministero per i beni e le attività culturali)
 - 7.2. Il caso canadese (Prisca Giordani, European Centre for the Development of Vocational Training)
 - 7.3. Il caso australiano (Barbara Reed, Recordkeeping Innovation Pty Ltd)
 - 7.4. Il caso tedesco (Michael Wettengel, Stadtarchiv Ulm)
8. La classificazione nelle istituzioni pubbliche italiane: studi di casi
 - 8.1. La Camera dei deputati (Antonio Menè, Camera dei deputati)
 - 8.1.1. Il protocollo informatico: caratteri del sistema e sua applicazione pratica
 - 8.1.2. Il sito internet: la digitalizzazione degli atti parlamentari come nuova forma di pubblicità dei lavori parlamentari e di comunicazione istituzionale
 - 8.2. Il Ministero della giustizia, Direzione nazionale antimafia (Virginio De Angelis, Ministero della giustizia)
 - 8.3. Il Ministero dell'economia e delle finanze (Maria Grazia Coli, Carla Porta, Ministero dell'economia e delle finanze)
 - 8.3.1. La situazione pregressa e il nuovo orientamento

- 8.3.2. Lo SCAG (Servizio centrale per gli affari generali) e la qualità dei processi e dell'organizzazione
- 8.3.3. La formazione del piano di classificazione dello SCAG
- 8.3.4. L'implementazione informatica
- 8.3.5. Criticità del sistema e scostamenti dalle linee-guida
- 8.3.6. Le prospettive future
- 8.3.7. I riferimenti metodologici
- 8.4. Il Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali (Paola Bruzio, Ministero dell'interno)
- 8.5. Il Ministero per i beni e le attività culturali (Elisa Bucci, Giovanna Tosatti, Ministero per i beni e le attività culturali)

ALLEGATI

1. Piano di classificazione per le voci di funzionamento (a cura del gruppo di lavoro della Scuola)

INTRODUZIONE

Elena Aga Rossi

Lo studio che qui si presenta costituisce il risultato finale dell'attività di indagine condotta sul tema della classificazione da parte del gruppo di lavoro della Scuola superiore della p.a.¹, che già a partire dal 2000 aveva intrapreso una riflessione sistematica sulla normativa approvata dal legislatore italiano in materia di gestione informatica dei documenti.

Una prima fase del lavoro aveva reso possibile la pubblicazione da parte della Scuola di linee guida per la gestione informatica degli archivi che includevano anche una proposta di modello per la classificazione dei documenti basata sull'analisi funzionale dei processi di lavoro, con specifico riferimento alle cosiddette attività di funzionamento comuni peraltro a tutto il settore pubblico. Il modello – reso disponibile anche sul sito della Scuola – aveva suscitato l'interesse delle amministrazioni e ottenuto un considerevole successo sia in occasione dei corsi di formazione organizzati dalla Scuola, sia in occasione di seminari e incontri di lavoro esterni.

Nel triennio successivo lo schema è stato utilizzato direttamente da larga parte delle amministrazioni che hanno lavorato nel gruppo medesimo, in particolare dall'Autorità per l'informatica, dal Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento politiche fiscali e Servizio centrale per gli affari generali e la qualità dei processi e dell'organizzazione), dal Ministero dell'interno e dal Ministero per i beni e le attività culturali (Segretariato generale e Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanea), mentre è in fase di analisi da parte del Ministero della giustizia (Direzione antimafia e Gabinetto del ministro).

Il modello è stato inoltre presentato – e ampiamente discusso dagli archivisti – in occasione degli incontri di lavoro sulla classificazione delle Regioni: coordinato dall'Associazione nazionale archivistica italiana e dalla Direzione generale degli archivi è stato poi adottato – naturalmente con le opportune personalizzazioni e i necessari approfondimenti – dalla Regione Marche, dal Consiglio della Regione Lazio e dalla Regione Emilia-Romagna, oltre che dall'Arpat della Regione Toscana.

Il piano di classificazione - che qui si pubblica in appendice - è stato oggetto di numerosi ulteriori aggiustamenti, frutto di discussioni e verifiche sperimentali rese possibili dalla prosecuzione del laboratorio di studio realizzato dalla Scuola superiore nel biennio 2002-2003. E' bene sottolineare, tuttavia, che l'obiettivo non è mai stato e non potrà certo essere, neanche in futuro, quello di avere a disposizione un sistema di voci *permanenti* o *di lunga durata* come si è invece verificato per i sistemi di classificazione del passato che in alcuni casi (ad esempio quello sia pure vistosamente datato destinato alle amministrazioni comunali) hanno ormai più di un secolo. Le ragioni sono molteplici a cominciare dal naturale, inevitabile e continuo evolvere e mutare delle stesse attività di funzionamento del settore pubblico. In questa fase di transizione infatti il progressivo affinamento delle esperienze maturate e in via di maturazione, proprio con riferimento alla classificazione funzionale dei documenti, ha costituito un elemento di considerevole instabilità dei sistemi elaborati e una spinta per il loro continuo aggiornamento.

¹ Il progetto, di cui si presenta qui uno dei prodotti finali, è stato condotto in continuazione con le attività sviluppate nel precedente *Progetto per un modello di gestione integrata dei sistemi documentari nella Pubblica Amministrazione*(2000-2001), ha visto la partecipazione attiva di numerose amministrazioni (Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Dipartimento della funzione pubblica, Dipartimento dell'innovazione tecnologica, Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (oggi Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione), Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'interno, Ministero per i beni e le attività culturali).

Nel corso della riflessione approfondita su questi temi, alla luce dei numerosi nodi non sempre felicemente risolti dalla tradizione o dalle esperienze più diffuse, è ben presto emersa nel gruppo di lavoro l'esigenza di accompagnare il modello di classificazione con uno studio generale sulla metodologia e sugli strumenti per la formazione e l'utilizzo di piani di classificazione, in grado di tenere in debito conto l'evoluzione sia dei sistemi documentari e amministrativi che le potenzialità offerte dai programmi di informatizzazione. Si è allora ritenuto che un documento di tale natura – in una fase caratterizzata da rilevanti trasformazioni e nuove occasioni di sperimentazione – avrebbe svolto una funzione positiva anche a fini didattici e avrebbe facilitato le possibilità del riuso di forme e modelli in contesti applicativi differenziati.

Per raggiungere questo obiettivo si è ritenuto essenziale che lo studio in questione – affidato alla cura di Maria Guercio e discusso e approvato da tutte le amministrazioni coinvolte – fosse opportunamente integrato da una serie di contributi specifici sia in relazione a studi di casi nazionali e internazionali che con riferimento ad aspetti tecnici di particolare rilevanza: profilo giuridico della classificazione (De Angelis), gestione dei fascicoli personali (Elisa Bucci), sviluppo di sistemi compatibili con il web (Antonio Mené), utilizzo di funzionalità avanzate di *information retrieval* (Erilde Terenzoni), interrelazione con i processi di normalizzazione in atto (Linda Giuva). Inoltre, si è ritenuto indispensabile includere – sia pure in sintesi – la descrizione di alcune esperienze innovative condotte dalla comunità archivistica internazionale nel settore.

Alla impegnativa richiesta di un contributo hanno risposto Prisca Giordani per il caso canadese, Barbara Reed per la situazione australiana e Michael Wettengel per il modello tedesco, mentre per le esperienze nazionali sono stati predisposti contributi relativi alla Camera dei deputati (Antonio Mené), al Ministero dell'interno (Paola Bruzio), al Ministero dell'economia e delle finanze (Carla Porta e Maria Grazia Coli), al Ministero per i beni e le attività culturali (Elisa Bucci e Giovanna Tosatti). Il rapporto generale è stato infine integrato da un'accurata analisi storica della funzione classificatorio nell'Italia postunitaria da parte di Monica Grossi.

E' importante sottolineare che le esperienze internazionali descritte presentano notevoli e interessanti affinità rispetto al caso italiano sia per quanto riguarda l'evoluzione in corso e il progressivo affermarsi della cosiddetta classificazione funzionale, sia con riferimento alle criticità che tale analisi e tale attività incontrano tuttora anche in ambito pubblico. In tutti i casi esaminati al centro della nuova riflessione si colloca il riconoscimento delle potenzialità che l'organizzazione funzionale dei documenti acquista grazie all'uso intelligente e mirato delle tecnologie da un lato e al collegamento della gestione documentaria con l'analisi dei processi di lavoro dall'altro. Analogamente a quanto osservato nella ricerca italiana, i contributi sulle situazioni canadese, australiana e tedesca hanno riconosciuto la duplicità dei cambiamenti in corso: la rivalutazione di vecchi strumenti che rischiavano di essere del tutto abbandonati, e al contempo l'esigenza, generalmente riconosciuta, di un faticoso e impegnativo lavoro di revisione e aggiornamento. Perché entrambi le attività (rivalutazione/riqualificazione) abbiano esiti positivi, è comunque indispensabile che il lavoro concettuale a monte sia sostenuto e accompagnato da iniziative di informazione e formazione. A conforto della correttezza e utilità della strada intrapresa dal gruppo italiano sono da ricordare anche i risultati e i prodotti realizzati a livello europeo e a livello internazionale – lo studio MoReq da un lato e lo standard ISO sul record management dall'altro - che non solo riconoscono la centralità della classificazione per una adeguata gestione documentaria, tanto più se sviluppata in ambiente digitale, ma sottolineano anche la necessità, non diversamente da quanto indicato nello studio che qui si presenta, che essa sia condotta sulla base di un'analisi funzionale dei processi di lavoro e sia integrata da tutte le funzionalità avanzate che le applicazioni informatiche oggi rendono disponibili. In conclusione, il rapporto ha cercato di

mettere l'accento anche su questi aspetti più innovativi della gestione documentaria, sia pure limitandosi a fornire in questa sede solo alcune indicazioni generali di orientamento e riflessione che dovranno essere poi ulteriormente approfondite. E' risultato chiaro a tutto il gruppo di lavoro – tecnici e rappresentanti delle amministrazioni – che la dimensione delle trasformazioni in corso è tale da non consentire risultati definitivi, ma solo fasi – anche significative – di un processo di rinnovamento che non a caso ha messo in prima linea da alcuni anni prodotti documentari digitali e l'organizzazione informatica degli archivi. La crescita di ruolo del sistema informativo, che include quello documentario, nella società contemporanea è ormai un fatto assodato, anche se non sempre nella prassi quotidiana questa apparente consapevolezza si è tradotta nell'adeguamento e nel miglioramento degli strumenti di lavoro tradizionali. A questo specifico obiettivo è finalizzato questo studio, che si fonda peraltro anche sulla certezza che solo un uso consapevole, determinato, qualificato (guidato cioè da personale preparato) e dalla volontà di cambiamento della dirigenza, potrà dare alle idee e al metodo qui sviluppati la capacità di produrre risultati adeguati in termini di efficienza, efficacia e trasparenza amministrativa.

PARTE I. PRINCIPI, METODO E PROCEDURE

Maria Guercio

1. Introduzione. Il ruolo della classificazione nei sistemi documentari contemporanei

All'origine dello studio che qui si propone alla discussione delle comunità professionali coinvolte nella trasformazione e innovazione dei sistemi documentari si possono individuare numerosi elementi di riflessione e analisi, tutti rilevanti e meritevoli di approfondimento in una fase – inusuale per gli archivisti – caratterizzata da un rinnovato e crescente interesse delle amministrazioni e anche delle imprese per questo tradizionale strumento di lavoro, che tuttavia ha conosciuto una lunga fase di abbandono e di scarsa considerazione nello stesso settore pubblico e, qualche volta, anche da parte del mondo archivistico.

Per quali ragioni oggi la “classificazione d'archivio” è tornata in auge ed è al centro di importanti esperienze non solo nazionali? Rispondere all'interrogativo è necessario se si vuole avviare l'ambizioso, eppur necessario, tentativo di proporre una metodologia applicativa e di progettazione che non si riduca ai principi ormai consolidati, ma certamente poco incisivi, della tradizione. A fronte di una domanda sempre più impaziente ed esigente dei produttori di documenti, riproporre inconsapevolmente e acriticamente i vecchi modelli – come sarebbe peraltro facile e naturale – rischia infatti di far perdere a tutti gli interessati (produttori e professionisti) una buona occasione di investimento nel campo della ricerca applicativa, in un settore di attività che ha sempre bisogno da un lato di affrontare verifiche pratiche e dall'altro di misurarsi ad un buon livello di complessità con i problemi dell'innovazione organizzativa e tecnologica che hanno ormai investito – sia pure con qualche ritardo - anche i sistemi documentari correnti.

Non è questa la sede per approfondire tutti gli aspetti della questione cui si è solo fatto cenno e su cui esiste ormai una bibliografia recente ricca di interventi anche esterni alla disciplina specifica di riferimento, l'archivistica². Tanto più che il lavoro che qui si presenta ha uno scopo sostanzialmente pratico, di orientamento e guida per coloro che intendano avviare iniziative autonome di riorganizzazione interna dei flussi documentari utilizzando

² Si vedano in particolare le indicazioni bibliografiche contenute in M. Guercio, *Archivistica informatica*, Roma, Carocci editore, 2002.

strumenti avanzati e una metodologia corretta sul piano teorico, oltre che efficace e adeguata ai nuovi modelli amministrativi. E' tuttavia necessario, anche in una dimensione applicativa, non perdere mai di vista il contesto in cui un'esigenza di cambiamento nasce e matura ed è su questo punto che ci limiteremo a proporre qualche osservazione esplicativa, in grado di illuminare e sostenere lo sforzo considerevole che la comunità archivistica sta seriamente affrontando di definire metodi razionali per l'organizzazione dei sistemi documentari, di cui la classificazione costituisce una componente essenziale.

Una prima considerazione che merita di essere subito qui presentata riguarda il fatto che – come per altri ambiti dei servizi di supporto gestionale – non è più in gioco solo la definizione di strumenti “statici” di lavoro (nel caso specifico una gerarchia di voci relative alle funzioni di un ente o di un'impresa tali da formare la griglia di riferimento per l'accumulazione dei documenti, dei fascicoli, delle serie documentarie e archivistiche³), sebbene spesso gli archivisti non si discostino, nella pratica, da questa visione ormai riduttiva – anche se naturalmente a suo modo necessaria - del problema allorché progettano sistemi di classificazione. La sfida è, in realtà, molto più impegnativa e complessa, per l'interdipendenza delle attività e degli strumenti di organizzazione e la rapidità del processo decisionale che hanno reso già in ambiente tradizionale, ma ancor più in quello digitale, strategico e dispersivo allo stesso tempo il processo di acquisizione e soprattutto di recupero e condivisione delle conoscenze e delle informazioni documentarie di un ente. Servizi indifferenziati in questo come in altri ambiti della gestione sono scarsamente competitivi e funzionali, anche se la ricchezza e la complessità del patrimonio informativo esistente richiede strumenti organizzativi adeguati, quali criteri di ordinamento e recupero selettivi e funzionali.

Il problema è ormai sentito da tutti, anche “negli interstizi dell'organizzazione”⁴, e riguarda innanzi tutto la possibilità e la capacità di favorire anche in ambito documentario l'utilizzo di strumenti di rete, promuovere l'interconnettività e la condivisione in grado di garantire allo stesso tempo la strutturazione stabile di relazioni documentarie e la facilità/flessibilità/rapidità della comunicazione.

Qualunque attività significativa di intervento per la formazione di sistemi documentari non può più, insomma, essere gestita e progettata “individualmente” senza perdere gran parte delle potenzialità specifiche sia delle tecnologie impiegate che delle risorse documentarie conservate. Sistematicità, metodo, regole di gestione e sviluppo condivise sono ormai requisiti indispensabili degli interventi di riorganizzazione in questo ambito anche se ancora assai poco riconosciuti.

Il legislatore italiano che ha approvato in questi anni recenti le regole per la progettazione e lo sviluppo dei servizi informatici documentari nel settore pubblico ha per fortuna valutato adeguatamente la complessità e la difficoltà dei progetti di informatizzazione nel settore documentario e ha correttamente messo al centro dei programmi di sviluppo dell'automazione la predisposizione di manuali di gestione delle procedure, definendone uno schema di massima di cui la classificazione è parte centrale, senza peraltro approfondire – se non nei documenti tecnici di lavoro – alcuni aspetti peculiari del problema⁵.

³ Per un chiarimento dei termini e dei concetti utilizzati si vedano le linee guida predisposte nell'ambito del gruppo di lavoro della Scuola superiore della pubblica amministrazione, *La gestione integrata dei documenti nelle pubbliche amministrazioni. Un progetto per la definizione di linee guida e di modelli di classificazione*, Roma, Scuola superiore della pubblica amministrazione, 2002. Lo studio è disponibile anche sul sito web della Scuola (www.sspa.it). Alcune parti esplicative saranno riprese e ulteriormente approfondite nel capitolo 1 di questo lavoro.

⁴ Massimo Ciuffi e Gabriele Gabrielli, *Prefazione* a Marina Montironi, *Comunità e reti. E-services per le comunità professionali*, Milano, Franco Angeli, 2001, p. 8.

⁵ Il dpr 445/2000 sulla documentazione amministrativa non dedica in realtà molto spazio al problema della

La classificazione di cui si parla va intesa oggi – molto più che nel passato – come uno strumento dinamico di interconnessione e comunicazione che, pur garantendo la *stabilità* delle relazioni che in ambito documentario continuerà ad essere vitale, non ignori la *rapidità* dei cambiamenti e le esigenze sempre più *personalizzate e frammentarie* delle strutture e delle persone. E' del resto comune esperienza anche recente il fatto che strumenti apparentemente corretti di organizzazione delle informazioni o dei documenti siano del tutto ignorati nella realtà operativa di un ente o di un'impresa perché ritenuti estranei alle esigenze specifiche, alle urgenze amministrative e tecniche di un settore. Non si tratta spesso di cattiva volontà, né di disorganizzazione o di mancanza di sensibilità "archivistica". Contano piuttosto l'insufficiente qualità dello strumento organizzativo proposto, la mancata partecipazione della comunità di riferimento (si potrebbe far uso dell'espressione ormai consolidata, e in questo caso particolarmente significativa, di "comunità di pratiche") alla sua progettazione e realizzazione, la povertà della soluzione prevista.

La necessità di sviluppare soluzioni avanzate dinamiche è dettata in positivo dalle grandi potenzialità che la rete ha reso generalmente disponibili, ma anche dai problemi nuovi che solleva sia di natura organizzativa che metodologica:

- possibilità di raggiungere un'utenza ampia senza necessità di investire nella qualità e nella diffusione dei canali di comunicazione (la pubblicazione di materiali documentari in modalità intranet è destinata a modificare progressivamente - certamente non a cancellare - il rapporto che distingue archivio e centro di documentazione e a richiedere nuovi e più stringenti criteri di identificazione),
- riproducibilità dell'informazione a costi ridotti e indipendenti dalla dimensione del processo di diffusione e condivisione (il rischio della ridondanza cresce e non si risolve il problema della selezione),
- garanzia della qualità e affidabilità dei contenuti e della loro tempestiva e diretta fruizione anche utilizzando canali telematici e rinunciando a un sistema di relazioni controllate e gerarchiche (dall'archivio riservato o, comunque, ad accesso strettamente controllato e concesso ai soli "addetti ai lavori" si tende a passare – con la sola limitazione imposta dalla tutela dei dati personali e delle recenti norme alquanto restrittive sul copyright e sul diritto d'autore – a forme di accesso generalizzato agli atti amministrativi e alle informazioni documentarie aziendali non sottoposte a vincolo di riservatezza),
- rinuncia progressiva alle figure di intermediazione anche in ragione della garanzia di continuità dell'infrastruttura di rete e allo sviluppo di canali di scambio sempre più "intelligenti" e interattivi (la comunicazione in rete, tuttavia, non può fare a meno di

classificazione d'archivio, pur riconoscendo la necessità di adottare un sistema uniforme per ogni unità organizzativa e criteri omogenei all'interno della stessa amministrazione e inserendo la classificazione tra i requisiti funzionali minimi di un sistema documentario informatico. Non si fornisce tuttavia alcuna definizione specifica dell'attività che solo nelle regole tecniche applicative (dpcm 31 ottobre 2000) trova un riconoscimento tecnico, sia in quanto componente del sistema documentario da descrivere nel manuale di gestione che come elemento opzionale nello scambio informatico dei metadati che identificano il documento spedito in rete. Uno spazio importante è invece dedicato al problema dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 ottobre 1999 che, finalmente, definisce con chiarezza la natura, le funzioni, gli obiettivi e le caratteristiche di un piano di classificazione. L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione ha infine dedicato l'appendice dello studio GEDOC 2 all'approfondimento dei requisiti funzionali archivistici essenziali ad una corretta gestione documentaria in ambiente digitale. In questo contesto, naturalmente, la classificazione trova un pieno riconoscimento e alcune prime concrete indicazioni di natura operativa. Il documento dell'Aipa – di cui lo studio della SSPA costituisce una continuazione - è disponibile sul web al seguente indirizzo: <http://protocollo.aipa.it>.

strumenti di presentazione che facilitino e guidino utenti a loro volta sempre più soli nella consultazione e nella ricerca di masse crescenti di informazioni e documenti).

Per affrontare i nodi ora ricordati – che sono solo una piccola parte di quelli creati dalle trasformazioni che già dominano il mondo dell'informazione documentaria e degli archivi attivi – servono competenze professionali di alto profilo sempre aggiornate e strumenti di articolazione e formazione delle fonti in grado di operare con un livello di qualità molto più elevato del passato e di semplificare l'accesso ai documenti senza perdere la qualità dei contenuti e delle relazioni. Gli strumenti tecnologici (browser di facile uso e integrazione multimediale avanzata delle fonti) forniscono sempre più spesso soluzioni a problemi che i soggetti non sono ancora preparati ad affrontare in modo avanzato (si pensi alle possibilità crescenti di integrazione infrastrutturale tra comunicazioni "voce" e comunicazioni "dati" e alla rapidissima convergenza dei canali). La rapidità dell'evoluzione è stata e sarà possibile grazie allo sviluppo di standard tecnologici per il trasporto dei dati (nei servizi di posta elettronica, nei linguaggi usati sul web, ecc.). Il passo ulteriore, di cui si parla con insistenza anche se con qualche pericolosa confusione, è quello dello sviluppo di standard – ma sarebbe meglio dire metodologie condivise – per la predisposizione e gestione dei contenuti. Sarà cura di questo studio affrontare anche – in connessione con il nostro tema – la questione della cosiddetta "gestione della conoscenza" o meglio della "gestione dei contenuti" (*knowledge/content management*), dei suoi rapporti complessi ma non necessariamente negativi con gli strumenti tradizionali di organizzazione delle informazioni documentarie sia in campo archivistico che biblioteconomico. Come si sottolinea in uno lavoro già ricordato a cura di Marina Montironi, il *knowledge management* (KM) consiste quasi esclusivamente nella "creazione e diffusione veloce del sapere attraverso forme organizzative, sociali e cognitive appropriate", divenute così rilevanti da spingere molti a definire l'impresa come "repository di conoscenza" che tuttavia per valorizzarsi ha bisogno di essere messa a disposizione grazie ad appositi strumenti di organizzazione⁶, di classificazione efficiente e razionale direbbero gli archivisti.

La destrutturazione dell'organizzazione amministrativa è, in questo processo, solo apparente: la definizione dell'articolazione interna delle strutture competenti e delle funzioni è semplicemente meno vistosa e meno duratura, ma non per questo meno rilevante, dato che la fluidità complessiva del sistema richiede riferimenti interni molto stabili e relazioni certe, oltre alla responsabilizzazione e alla continua riqualificazione delle risorse umane. La selezione dei contenuti attraverso meccanismi e strumenti qualificati che operino sempre più spesso al momento stesso in cui la fonte è prodotta o acquisita costituisce una priorità, anzi una necessità dei sistemi informatici, tanto più che la crescita di quantità della documentazione disponibile nei nuovi ambienti non è accompagnata da un pari livello di qualità. L'esigenza di un recupero rapido ed efficiente dei contenuti e dei documenti necessari al processo decisionale è, in sostanza, più difficile da soddisfare, sia per quanto riguarda i costi di gestione che per quanto si riferisce alla complessità degli strumenti di ordinamento e ricerca dei materiali: l'uso avanzato delle potenzialità della rete determinano nuove forme di produzione documentaria e nuove sfide per la loro conservazione.

⁶ Marina Montironi, *Comunità e reti. E-services per le comunità professionali* cit., p. 31. Si veda su questi temi, Maria Guercio, *Records classification and content management: old functions and new requirements in the legislations and standards for electronic recordkeeping system*, in *DLM Forum, Barcelona, 6-8 May 2002*, "INSAAR", 2003 e, più recentemente, *Per un linguaggio comune: il ruolo del content management per lo sviluppo di sistemi documentari*, in "Archivi & Computer", 2003, 1-2. Sul tema, nell'ambito delle attività del gruppo della Scuola superiore, è stato organizzato d'intesa con l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione un workshop che si è tenuta a Roma nei giorni 14-15 aprile 2003 e i cui materiali sono disponibili anche nella forma di registrazioni online di interventi e approfondimenti sul sito del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione: www.cnipa.it.

In questo contesto frammentario anche per ragioni di efficienza organizzativa, la classificazione dei materiali documentari, ovvero l'articolazione sistematica e razionale di quella massa critica di informazioni di natura privilegiata che corrispondono alla produzione archivistica di un soggetto, è destinata a svolgere un ruolo insostituibile – almeno per ora – nella predisposizione di strumenti di gestione unitaria del sistema informativo. Si tratta, come si è già sottolineato, di identificare le caratteristiche e la natura di questi strumenti, sia alla luce di una tradizione e di un uso consolidati, sia nella prospettiva di una diffusione capillare di tecnologie informatiche e telematiche.

Al fine di favorire questa evoluzione si è ritenuto opportuno predisporre uno studio che identifichi i principi generali della classificazione in ambiente digitale e definisca una metodologia in grado di sostenere con esempi concreti e una verifica dettagliata delle principali attività correlate i soggetti che intendano avviare la rielaborazione dei propri sistemi di organizzazione dei documenti sfruttando tutte le potenzialità dei nuovi ambienti tecnologici e valutando le criticità di cui si è detto. Si è ritenuto opportuno affrontare anche una prima analisi comparata dell'evoluzione storica di tale funzione, almeno per quanto riguarda l'età contemporanea i Paesi la cui tradizione archivistica rifletta principi e metodi coerenti con il modello italiano.

2. Il profilo giuridico dell'organizzazione documentaria nelle pubbliche amministrazioni

Virgilio De Angelis

La gestione dei documenti svolge un ruolo fondamentale nell'organizzazione amministrativa, condizionandone dalle fondamenta l'operatività e l'efficacia⁷. In tal senso si è espresso anche il rapporto Giannini del 1979 che, soffermandosi sull'inadeguatezza delle tecniche amministrative e delle tecnologie di supporto alla Pubblica Amministrazione, ha evidenziato la scarsa efficacia dei servizi di gestione dei documenti, tale da incidere sull'efficacia dei processi decisionali fin dalla fase della registrazione di protocollo e dell'avvio dei procedimenti⁸. Da sempre considerata, infatti, elemento frenante dell'azione pubblica, la gestione dei documenti rappresenta, invece, una concreta risorsa strategica del sistema informativo statale.

Il fenomeno dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione, iniziato nei singoli apparati e senza previa regolamentazione, si è diffuso, parallelamente allo sviluppo delle tecnologie dell'informatizzazione, fino a rendere evidenti i suoi profili di rilevanza giuridica⁹. La legge 241/90 sul procedimento amministrativo, seguita dalla l. 421/92 con la quale il Governo ha ricevuto l'importante delega per il completamento del processo d'informatizzazione pubblico¹⁰, e i fondamentali decreti legislativi n. 29/93¹¹ concernente la

⁷ Cfr. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, 1922, tr. It. Economia e Società, Milano, 1980, Vol. IV, p. 59.

⁸ Cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1982, p. 724.

⁹ Cfr. il dpcm 15 dicembre 1989 in cui si configurano più livelli d'intervento centrale della materia, con la prescrizione nell'art. 6, co. 1 e co. 2 dell'obbligo di redigere la documentazione amministrativa secondo modalità idonee a consentire la memorizzazione e la ricerca con procedure automatizzate; con particolare riferimento al settore statistico, il d.lgs 322/89, unificando gli archivi gestionali e le raccolte di dati amministrativi disponibili presso gli uffici di statistica istituiti in ogni pubblica amministrazione, ha unificato questi due tipi di archivi in una nozione di archivio amministrativo contrassegnato da una specifica competenza funzionale dell'amministrazione e ha identificato, sebbene a livello di settore, le linee ispiratrici – sistema informativo unitario su una gestione coerente d'archivio – riscontrabili nella successiva produzione normativa.

¹⁰ Cfr. art. 2, co. 1 L. 421/92 e M. Minerva, *Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della p.a.*, Diritto dell'Informazione e dell'Informatica, 1998, p. 623 ss.

¹¹ Cfr. art. 5, co. 1, lett. b) in cui si evidenzia lo stretto rapporto tra informatizzazione ed efficienza

riforma del pubblico impiego e n. 39/93 che all'art. 4 ha previsto la costituzione dell'Aipa nonché, per quanto riguarda la materia documentale, il T.U. 445/00, consentono di parlare di una *funzione conoscitiva pubblica* delineata proprio dalle citate norme¹².

Presupposto dell'azione normativa è stato quello di definire il problema della formazione di sistemi informativi e documentari pubblici in modo concettualmente unitario con l'obiettivo di dar vita a un sistema aperto ed efficiente per le singole amministrazioni e per i cittadini (il modello della RUPA è quello di una "rete di reti"). . Il buon funzionamento dei circuiti in cui l'informazione viene scambiata grazie all'interconnessione costituisce naturalmente la condizione preliminare perché si ottengano risultati qualificati nella direzione ora indicata.

Una delle principali criticità riguarda la gestione dei contenuti dei sistemi informativi e documentari, in particolare lo sviluppo di condizioni che garantiscano l'interconnessione, superando i vincoli della produzione di dati non omogenei per procedure amministrative identiche. E' questo, in particolare, l'obiettivo specifico del progetto intersettoriale del protocollo, considerato non a caso strategico nei primi anni Novanta nella costruzione di un quadro di semplificazione e razionalizzazione propedeutica ad un'efficace *circolazione dei dati*.

Tale ultima funzione trova peraltro il suo fondamento nell'operazione d'identificazione del vincolo logico tra i diversi documenti rilevanti a fini decisionali, vincolo perfettamente valido sia in ambiente tradizionale sia in ambiente digitale, che trova la sua espressione quale attività di organizzazione costitutiva dell'archivio nella *classificazione*¹³.

Alla classificazione si deve la definizione del vincolo archivistico, capace di attribuire sia natura di documento amministrativo a qualunque unità documentaria opportunamente classificata e inserita nei fascicoli d'archivio, sia natura giuridica in quanto, per mezzo di questo particolare *atto conoscitivo*, si perviene alla costituzione dell'archivio quale universitas rerum, specificando così, la giuridica rilevanza della classificazione quale "mezzo attraverso il quale si attua la demanialità dell'archivio"¹⁴. L'archivio infatti, conformemente ai principi civilistici, è un'universalità di beni mobili avente una destinazione unitaria, che si può riscontrare sia nella funzione svolta da ogni singolo documento, inserito nel fascicolo d'archivio, sia nella finalizzazione degli atti procedimentali¹⁵. Grazie al piano di classificazione e alla peculiare azione conoscitiva della natura documentaria dei singoli atti si perviene alla *reductio ad unum* in cui si sostanzia l'archivio.

La concezione unitaria di quest'ultimo viene ribadita dall'ordinamento che, nell'art. 22 del T.U. 490/99, afferma esplicitamente il principio per cui l'archivio costituisce un bene culturale indipendentemente dalla fase di gestione (archivio corrente, di deposito o storico); ed è ancora entro i confini ordinamentali che si rintracciano le coordinate funzionali cui improntare il sistema classificatorio dei documenti¹⁶.

Peraltro, il principio di coerenza logica, che contraddistingue la classificazione, insieme al carattere dell'*imparzialità*, proprio del processo di auto-documentazione posto in

amministrativa nonché il dovere di comunicazione ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici.

¹² Cfr. M.P. Guerra, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996, p. 249 ss. e Ead., *Funzione conoscitiva e pubblici poteri, Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997, p. 237 ss.

¹³ Cfr. M. Guercio, *Archivistica informatica* cit., p. 66 ss.

¹⁴ Cfr. R. De Felice, *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione*, Roma, 1981, p. 106 e art. 18 dpr 30 settembre 1963 n. 1409.

¹⁵ Cfr. art. 816 cod. civ., e art. 22, co. 2 l. 241/90.

¹⁶ Anche nell'organizzazione del titolario d'archivio si riscontra la coincidenza delle istanze archivistiche e di quelle giuridiche, in quanto dal riferimento alle funzioni finali ed a quelle strumentali proprie degli uffici amministrativi, di cui all'art. 5 d.lgs 29/93, nasce l'attuale concezione dei piani di classificazione, fondata sulla bipartizione tra funzioni istituzionali (primaria) e strumentali (secondaria); in tal senso cfr M. Guercio, *Archivistica informatica* cit. p. 74 ss. e con riferimento alla "classificazione sistematica di competenza", che potremmo definire prodromica alla suddetta impostazione, cfr. R. De Felice, *L'archivio moderno...cit.*, p. 112 ss.

essere dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, trovano nella previsione dell'art. 97, co. 1 della Costituzione la fonte normativa di rango primario. In tale norma il *modello del buon andamento e dell'imparzialità dell'agire pubblico* condiziona gli aspetti metodologici relativi all'acquisizione e all'elaborazione dei dati, tali da incidere sul risultato informatico finale, che deve distinguersi per il carattere dell'*affidabilità*¹⁷.

Un risultato qualitativo di tal genere, se da una parte potrebbe indurre a riconoscere all'informazione, così prodotta, la rilevanza giuridica delle certezze notiziali¹⁸, dall'altra può soddisfare anche esigenze di natura probatoria. Se infatti per gli atti oggetto della registrazione di protocollo la funzione probatoria è acclarata¹⁹, per quelli interni, la cui protocollazione è esplicitamente esclusa dall'art. 53 del T.U. 445/00, è la classificazione che identifica nel fascicolo il contesto amministrativo di riferimento dei documenti, contribuendo così a garantirne la funzione probatoria. L'operazione logico-cognitiva appena descritta evidenzia la gestione dei contenuti quale componente essenziale di una funzione conoscitiva che caratterizza l'integrazione del sistema documentario con quello informativo, sempre nel rispetto dei principi costituzionali di riferimento²⁰.

Quest'impostazione, nel considerare il settore documentale quale componente rilevante dell'apparato informativo pubblico,²¹ è peraltro coerente anche con le istanze del *knowledge management system* e del *knowledge sharing system*, ossia della valorizzazione della conoscenza e della sua condivisione, che costituiscono oggi la nuova frontiera di sviluppo e di investimento dei sistemi informatici sia in ambito pubblico che privato.

Tale evoluzione è d'altra parte resa possibile dallo sviluppo tecnologico – si pensi solo alle soluzioni offerte dai collegamenti internet/intranet – partendo proprio dalla classificazione quale peculiare atto conoscitivo, nonché – laddove possibile - dalla condivisione della relativa struttura delle voci che compongono il titolario²².

L'ordinamento quindi, con tutta la produzione normativa degli anni '90 in materia di sistemi informativi automatizzati fino ai più recenti provvedimenti sulla gestione elettronica procedimentale, riconosce valore giuridico ad una *funzione conoscitiva pubblica* che proprio grazie alla classificazione dei documenti - ovvero a strumenti mediati dalla forma

¹⁷ Non a caso lo strumento della classificazione è stato formalmente inserito dall'art. 56 del T.U. 445/00 tra i requisiti minimi obbligatori della gestione informatica dei documenti, accanto alla registrazione ed alla segnatura di protocollo.

¹⁸ Cfr. M.S. Giannini, voce *Certezza Pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, VI, Milano, in cui l'informazione presenta la rilevanza giuridica delle certezze notiziali, in quanto si tratterebbe di "dati sufficientemente sicuri [...] con lo scopo fornire un'utilità [...] e non fondare una verità". Si tratta di "un'efficacia giuridica mediata, rappresentando fatti i quali si pongono come presupposti per la scelta di regole di condotta" che ben si attaglia alla funzione conoscitiva.

¹⁹ Cfr. A. Romiti, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni*, Viareggio, 1995, p. 69 ss.; sostanzialmente concorde è la giurisprudenza della Suprema Corte: *Cass. civ., Sez. I, Sent. 9859 dell'8/10/1998* e *Sez. Unite, Sent. 759 del 12/11/1999*, in cui si afferma che "il registro di protocollo di un pubblico ufficio.....costituisce atto pubblico di rilevanza esterna e fa fede fino a querela di falso, in quanto destinato a provare la data dell'annotazione e la successione nel tempo delle ricezioni e delle spedizioni, così consentendo di desumere l'esistenza a quella data del documento ricevuto o spedito"; cfr. anche *Cass. pen. Sez. II, Sent. N. 9209 dell'11/10/1997*, in cui si precisa che "il registro di protocollo è indiscutibilmente atto di fede privilegiata, in quanto in esso il pubblico ufficiale attesta l'avvenuta ricezione dall'esterno di un documento nonché la data di tale ricezione e la numerazione progressiva, la materiale apposizione sul documento medesimo del timbro riproducente la data e il numero attribuitogli.....onde la registrazione e riproduzione della stessa sul documento costituiscono un'operazione unica e contestuale avente la stessa natura"; cfr. anche *Cass. pen. Sez. V, Sent. 4424 del 15/4/1998*, sempre sulla natura di atto pubblico del registro di protocollo.

²⁰ Opportunamente le norme di cui agli artt. 50 e 56 del dpr 445/00 impongono il coordinamento delle disposizioni sulla gestione documentale con quelle sulla tutela della riservatezza dei dati personali, sul procedimento amministrativo e sulla gestione elettronica di tale attività procedimentale.

²¹ In tal senso M. Guercio, *Archivistica informatica* cit., p. 49.

²² Concreta attuazione di tale obiettivo di condivisione della conoscenza e, in particolare, del piano di classificazione che sostiene la funzione documentaria di diversi apparati amministrativi, è rappresentato proprio dal presente lavoro, portato avanti dal gruppo interdisciplinare costituito presso la SSPA.

documentaria, che implicano la gestione funzionale dei relativi contenuti, la circolazione dei dati e la condivisione della conoscenza -, consente agli apparati amministrativi di partecipare a pieno titolo all'evoluzione ed ai cambiamenti, in primo luogo organizzativi, della società dell'informazione, senza rinunciare alla qualità di un sistema di certezze giuridiche che attribuisce al sistema documentario ancora una funzione rilevante e insostituibile.

3. Principi, criteri e metodi per la classificazione d'archivio

3.1. Concetti di base e strumenti della classificazione²³

La classificazione d'archivio è l'*attività di organizzazione sia logica che fisica 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. 1). 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, alla struttura amministrativa e alle concrete modalità operative²⁴.

²³ Il lavoro qui presentato riprende largamente i contenuti relativi alla classificazione presenti nelle precedenti linee guida predisposte dal gruppo di lavoro della Scuola. Cfr Scuola superiore della pubblica amministrazione, *La gestione integrata dei documenti nelle pubbliche amministrazioni. Un progetto per la definizione di linee guida e di modelli di classificazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola superiore della pubblica amministrazione, 2002, pp. 20-34.

²⁴ Non è questo il contesto adeguato per approfondire il concetto di classificazione dal punto di vista teorico. E' tuttavia opportuno chiarire alcuni aspetti che non sempre sono ben definiti nella letteratura di settore, con particolare riferimento al rapporto tra classificazione/fascicolazione e definizione del vincolo archivistico e , che invece richiedono una corretta comprensione, relativamente ai termini impiegati e alle implicazioni che ne derivano. La classificazione, intesa in via generale come *strumento di ordinamento originario dei documenti in unità di aggregazione rispondenti alle esigenze funzionali dell'ente* è, ed è sempre stata a prescindere dall'utilizzo di un sistema *classificatorio* in senso stretto, l'attività che determina e consente successivamente di ricostruire il vincolo archivistico rispettando il principio del metodo storico. Lo strumento più evoluto, utilizzato nei sistemi documentari contemporanei (con una certa sistematicità e secondo principi razionali a partire dalla fine del XVIII secolo) per sostenere la costituzione e il rispetto del *vincolo archivistico* è il *piano generale di classificazione* che – ai fini di un'efficiente organizzazione dei documenti - dovrebbe includere – come vedremo in seguito - anche i principi della formazione dei fascicoli, del loro ordinamento ed eventuali procedure di controllo dell'iter dei procedimenti di riferimento. Raffaele De Felice, in uno dei suoi numerosi saggi dedicati alla formazione degli archivi correnti (*In margine ad alcune questioni di archivistica*, in "Rassegna degli archivi di Stato", 1971, 1, p. 138) ha per primo utilizzato il termine *classificazione* con il significato ampio e generale ora ricordato di un'attività di organizzazione e formazione di unità documentarie funzionali e l'ha definita in quanto "strumento attraverso il quale si può pervenire all'atto conoscitivo dell'esistenza nel documento di quell'elemento della *reductio ad unum* senza il quale non si potrebbe avere una *universitas rerum*". E' evidente che il vincolo si crea e si conserva anche senza lo sviluppo di veri e propri piani generali e sistematici di classificazione, anche se – lo sottolinea anche Donato Tamblé (*Gli strumenti dell'archivio e del protocollo: dalla certificazione giuridica alla concettualizzazione istituzionale*, in *2ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane. Thesis 99: progetto per la gestione e tutela delle tesi di laurea. Padova, 11-12 novembre 1999*, Padova, Cleup, 2001, p. 62) - "la classificazione rende direttamente evidente sin dal sorgere il vincolo fra le scritture archivistiche". Il punto di vista di De Felice – ripreso da Paola Carucci e da chi scrive - è soprattutto orientato ad ampliare l'uso specifico del termine al fine di dare forza teorica all'attività organizzativa che è all'origine di qualunque struttura archivistica. E' essenziale – scrive ad esempio Paola Carucci riferendosi soprattutto agli archivi contemporanei - alla ricostruzione dell'ordine originario, cioè alla verifica e all'eventuale ripristino del vincolo archivistico "il sistema di classificazione – che preveda o meno un titolare – proprio di ogni singolo archivio". Cfr. P. Carucci, *Versamenti e ordinamento degli archivi degli organi centrali dello Stato*, in *Antologia di scritti archivistici*, a cura di Romualdo Giuffrida, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 1985, p. 421. Esprime un'opinione contraria Gianni Penzo Doria (*La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *2ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane...cit.*, pp. 305-340), che tuttavia sembra non prendere affatto in

Tav. 1

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 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.

considerazione il valore fondativo del concetto sviluppato da De Felice (la classificazione in quanto strumento generale di formazione e ordinamento dei documenti archivistici) e quindi riduce la funzione all'utilizzo specifico dei titolari che da secoli sono alla base della formazione dei sistemi documentari pubblici. Questa posizione non coglie, sufficientemente, la novità dell'impostazione sostenuta da De Felice che aveva finalmente ricondotto a principi teorici generali una pratica fino ad allora – e purtroppo ancora oggi – troppo spesso priva di qualunque rigore concettuale e soprattutto caratterizzata da una dimensione alquanto riduttiva e autoreferenziale delle funzioni archivistiche e di gestione documentaria che ha costituito una delle cause della marginalità che ha contraddistinto quelle funzioni medesime. Si può discutere sull'opportunità di far ricorso a un termine che è fortemente connotato dal punto di vista storico e culturale, anche se è bene ricordare che proprio quel termine è ormai entrato nell'uso comune ed è ampiamente utilizzato nel senso generale e onnicomprensivo ora ricordato sia negli standard internazionali che nelle linee guida nazionali ed europee.

3.1.1. Il piano di classificazione

Il piano di classificazione, o titolario d'archivio, si presenta 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. Il piano di classificazione quindi è, uno strumento onnicomprensivo, cui sono ricondotti tutti i materiali archivistici prodotti, inclusi – come si vedrà in seguito – i documenti informatici predisposti o acquisiti con sistemi e in contesti documentari e tecnologici differenziati (ad esempio database, fogli di calcolo, ecc.). 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 dei documenti e del sistema e le modalità di ricerca, ma accresce 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 identificata con il termine di fascicolo

L'inserimento nell'unità archivistica può essere corretto dall'ente in caso di errore o di nuove esigenze funzionali, ma non può più essere modificato o cancellato²⁵ 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 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.

3.1.2. Le finalità

²⁵ 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.

La classificazione è essenzialmente uno strumento di ordinamento e organizzazione funzionale dei documenti e, perciò, anche di ricerca e reperimento, 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 : ogni voce finale del piano di classificazione deve essere attribuita almeno a una struttura dell'area organizzativa omogenea²⁶;
- 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 documentarie 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*²⁷;
- si deve evitare sia la frammentazione non necessaria delle pratiche, sia l'accorpamento eccessivo di documenti all'interno della stessa unità²⁸;
- l'articolazione e la struttura del sistema deve essere semplice e di facile comprensione da parte dell'utilizzatore.

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

²⁶ L'utilizzo condiviso della stessa voce finale del titolare 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.

²⁷ Come già sottolineato, non si tratta 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.

²⁸ 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 relativa alle persone fisiche o giuridiche con cui si scambia corrispondenza e ignorando del tutto la natura delle attività e dei procedimenti in corso.

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.

3.1.3. Le componenti di un piano di classificazione

È opportuno che il piano di classificazione individui con molta attenzione e coerenza tutte le componenti costitutive principali, con particolare attenzione alle voci di primo livello che devono essere attribuite ai documenti con rapidità e senza rischi di duplicazione, soprattutto in ambienti organizzativi di notevole complessità. Come si specificherà meglio in seguito tali voci si distinguono per convenienza in due grandi categorie in base alla natura delle funzioni:

- *funzioni istituzionali* (primarie), specifiche di ciascuna area organizzativa;
- *funzioni di gestione e strumentali* (secondarie), condivisibili da più divisioni organizzative perché relative ad attività di funzionamento comuni a tutta la struttura di un soggetto pubblico o privato e, spesso, condivisibili anche in ambienti più ampi²⁹.

Per quanto riguarda le voci di classificazione, il sistema dovrebbe articolarsi (al fine di evitare ridondanza e garantire completezza e facilità d'uso) su non più di tre livelli (cfr tav. 2), 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 partizioni interne più dettagliate (ad esempio assestamento e variazioni del bilancio).

²⁹ Su questo aspetto cfr anche il paragrafo 2.2.

Tav. 2

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 inoltre (tav. 3):

- 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.);

- 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).

E' opportuno prevedere 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 sul documento amministrativo approvato con dpr 445/2000, art. 68 (*Disposizioni per la conservazione degli archivi*).

Tav. 3

STRUTTURA DI UN PIANO DI CLASSIFICAZIONE E TRATTAMENTO DEI FASCICOLI

Il caso della Regione Emilia-Romagna

www.aipa.it

Il piano di classificazione include:

1. l'elenco sistematico delle voci del piano (denominazione e indice)
2. una sintetica descrizione funzionale della voce
3. la tipologia del fascicolo in relazione alla durata in archivio corrente (fascicolo annuale, generale)
4. la denominazione di eventuali sottofascicoli predefiniti
5. criteri di ordinamento dei fascicoli
6. tipologia dei documenti che compongono i fascicoli

I punti 2-6 possono essere descritti in un'unica sezione integrativa. E' comunque opportuno che per ogni schema di classificazione adottato per uno o più soggetti produttori si seguano criteri uniformi di presentazione delle informazioni previste.

Il sistema di classificazione adottato è descritto all'interno del manuale di gestione, previsto dalle regole tecniche emanate con dpcm del 31 ottobre 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.

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 è opportuno indicare nella descrizione integrativa, sulla cui funzione e natura si tornerà in seguito (par. 3.1.3);
 - 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, individuando eventualmente una tipologia di fascicoli sulla base dei termini di chiusura (ad esempio fascicoli annuali, permanenti, procedurali);
 - 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 – come si approfondirà meglio in seguito - è opportuno evitare la presenza di voci troppo generiche, ad esempio la denominazione “Varie” o denominazioni similari, poiché i documenti così classificati rischiano di essere di fatto irreperibili

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.

3.1.4. 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. Sono sempre inseriti, pertanto, in unità organizzative complesse che costituiscono l'articolazione dell'archivio. Gli elementi che identificano 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 in parte già trattato) e il registro. (Tav. 4)

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 e informativi, tutti i documenti utili allo svolgimento di tali attività. Nel fascicolo sono generalmente inseriti - e ordinati secondo criteri dettati dalle esigenze di ricerca (alfabetici, geografici, cronologici, ecc.) - documenti diversificati per formati, natura, contenuto giuridico, ecc. Non è rara, comunque, 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. 4

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 comunque soggetti ad attività di classificazione.

Il fascicolo ha una funzione logica all'interno del sistema documentario. In ambiente tradizionale ha anche una funzione fisica, poiché serve a produrre e a mantenere l'aggregazione di 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 - anche se in alcuni casi è comunque opportuno ai fini della gestione delle operazioni di conversione conservativa nell'ambito di un deposito di archivi digitali - 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 ma , 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 che contengono documenti informativi di varia natura e tipologia organizzati per argomenti) o a una persona fisica o giuridica (ad esempio, il fascicolo nominativo intestato a una persona o a una impresa fornitrice 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 il lavoro corrente dell'ufficio (tipicamente, i fascicoli intestati a "direttive e disposizioni" relative a una determinata materia);
- *per procedimento/processo amministrativo³⁰ o per affare*: il fascicolo si costituisce mediante l'inclusione di tutti i documenti (ricevuti, spediti, interni) relativi a un affare 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 fascicoli³¹;
- *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, biennale, ecc.) a fini di gestione, ma anche di razionale recupero e conservazione. (ad esempio, disposizioni di servizio, relazioni mensili, deliberazioni, ecc.).

Merita attenzione la questione relativa alla formazione dei fascicoli con particolare riferimento:

- ai parametri per la costituzione di fascicoli ;

³⁰ Si utilizzano qui termini generali ("procedimento 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 procedimenti 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.

³¹ 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.

- ai criteri relativi alla loro denominazione.

Per quanto riguarda il primo punto, è fondamentale che il piano di classificazione sia definito insieme alla elaborazione dei criteri di fascicolazione, sia per evitare il rischio crescente legato anche allo sviluppo di sistemi digitali di realizzare piani di classificazione astratti che non tengono conto delle attività documentarie cui la classificazione è orientata, sia per predisporre uno strumento efficace, perché realizzato e sperimentato in tutte le sue articolazioni, almeno per quanto riguarda le linee generali di sviluppo del sistema documentario.

E' necessario, inoltre, valutare con attenzione lo sviluppo dei fascicoli per ciascuna voce del titolario di ultimo livello. E' infatti da tenere presente l'opportunità di evitare sia il rischio di voci di classificazione che non prevedano la presenza di più fascicoli, sia il caso di un numero troppo alto e diversificato di unità archivistiche. In entrambi i casi dovrebbe essere ripensata l'articolazione delle voci del piano valutando la loro adeguatezza ad accompagnare efficacemente la produzione documentaria dell'ente.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, si deve avere particolare riguardo alle esigenze di semplicità e coerenza nella denominazione dei fascicoli, nonché alla necessità - ai fini della tutela dei dati personali - di evidenziare le denominazioni dei fascicoli in modo differenziato sia in ambiente cartaceo che in ambiente informatico, utilizzando naturalmente i diversi strumenti disponibili.

Oltre ai fascicoli, gli archivi sono formati da *registri* generati dalla registrazione in sequenza (secondo criteri predefiniti, tendenzialmente cronologici) in 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 una base di dati o di un insieme di basi di dati, per le quali è tuttora alquanto controversa la definizione stessa di documento. Sebbene le amministrazioni producano da tempo documenti in forma di basi di dati, non è ancora diffusa - anzi è molto rara - la prassi di considerare anche tali materiali "documenti d'archivio" sottoponendoli di conseguenza all'attività di classificazione. E' questo un aspetto cruciale della corretta organizzazione degli archivi digitali che richiederà uno specifico approfondimento.

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.

3.2. *La struttura logico-funzionale del piano di classificazione e l'articolazione in macro-aree*

Come si è già avuto modo di sottolineare, gli sviluppi più recenti dei sistemi di classificazione contemporanei tendono a differenziare le articolazioni principali delle voci sulla base di alcuni principi fondamentali, in particolare sulla distinzione semplice e intuitiva tra attività di *funzionamento* generale del soggetto (di organizzazione e pianificazione, di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, ecc.) e attività specifiche *istituzionali*, affidate cioè al soggetto sulla base di una precisa ed esclusiva attribuzione di competenze³².

³² Nella letteratura archivistica che affronta il tema della classificazione, si fa riferimento alla opportunità di distinguere le attività istituzionali in due ulteriori sottopartizioni relative ad attività specifiche o generali. Si tratta

Per la definizione delle voci di primo e secondo livello relative alle funzioni di autogestione o di supporto l'esperienza maturata nel corso di questi anni ha confermato l'opportunità 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 Stato³³, *Modello di piano per le attività gestionali*.

E' peraltro opportuno sottolineare che lo schema in questione è utile come strumento generale di riferimento, da sottoporre quindi ad attività di valutazione e verifica, soprattutto in considerazione del fatto che è stato ideato con finalità diverse dalla gestione documentaria anche se non del tutto estranee. Una prima esperienza in questa direzione è stata condotta nell'ambito del progetto realizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione nel corso del 2001³⁴. Lo schema elaborato in quel contesto e applicato per l'organizzazione dei sistemi documentari dell'amministrazione finanziaria (Dipartimento politiche fiscali, Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, Azienda dei monopoli di Stato) era stato anche utilizzato per lo sviluppo dei titolari del Ministero per i beni e le attività culturali, dell'Aipa e del Dipartimento del tesoro. In tutti questi casi, naturalmente, l'articolazione delle voci originarie ha costituito solo uno schema di base, fatto poi oggetto di successive analisi e rielaborazioni. Un'ultima stesura è stata predisposta in occasione della seconda fase del progetto della Scuola superiore e viene pubblicata in appendice al presente rapporto³⁵.

L'organizzazione dei piani di classificazione in macro-aree presenta una serie di vantaggi e offre numerose possibilità in relazione alla crescente necessità di disporre di sistemi di classificazione coerenti con le esigenze di trasparenza ed efficienza del processo decisionale sia in ambito pubblico sia nel settore privato, nonché con il bisogno di realizzare strumenti di ricerca e recupero delle informazioni documentarie adeguati alla ricchezza e alla complessità dei sistemi informativi archivistici contemporanei.

3.2.1. Le funzioni di supporto

Le questioni relative allo sviluppo e all'utilizzo di uno schema generale di classificazione, che identifichi le attività di supporto secondo una logica condivisa, sono di

tuttavia di una articolazione che rischia di introdurre aspetti di complessità nella configurazione del piano e, soprattutto, di ridondanza nelle voci. Tale ipotesi, sostenuta da tempo da Raffaele De Felice, *L'archivio contemporaneo. Titolare e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988, è stata ripresa e utilizzata nel progetto *Titulus* destinato a definire i piani di classificazione delle università italiane. Cfr G. Penzo Doria, *La linea dell'arco...cit..*

³³ 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 nelle pagine dedicate al protocollo.

³⁴ Cfr il sito della Scuola superiore nelle pagine dedicate al progetto di ricerca sulla gestione elettronica dei documenti.

³⁵ Come già ricordato in precedenza, l'opportunità di organizzare i piani di classificazione in macro-aree funzionali distinte è stata avanzata per la prima volta nel 1969 da Raffaele De Felice (*L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per l'organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, edizioni dell'ANAI, 1969), che la approfondì in occasione della riedizione del suo manuale nel 1988. De Felice prevedeva tuttavia, come si è detto, tre macro-aree, che non risultano sempre ben delimitabili. La proposta è stata successivamente ripresa e rielaborata in ambito internazionale da Luciana Duranti e riproposta operativamente dall'amministrazione archivistica del British Columbia (BCARS). Il modello canadese noto come ARCS/ORCS è descritto in dettaglio nell'intervento di Prisca Giordani pubblicato in questo rapporto. Si veda inoltre Luciana Duranti, *L'archivio dalla parte del soggetto produttore*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 2000. Un ulteriore contributo in questa direzione, che prende le mosse dall'insegnamento di De Felice, è venuto recentemente da Gianni Penzo Doria con particolare riferimento al lavoro condotto per la riorganizzazione degli archivi delle università italiane. Si veda Gianni Penzo Doria, *La linea dell'arco...cit.*

diversa natura e riguardano aspetti molteplici sia riferiti alle esigenze specifiche del sistema documentario, sia connessi ai bisogni di interoperabilità e integrazione dell'azione amministrativa. E' comunque necessario sottolineare che le attività di supporto possono avere uno *sviluppo differenziato* all'interno dello stesso soggetto produttore o della medesima AOO, considerate le diverse necessità delle unità organizzative specificatamente dedicate all'esercizio di tali funzioni rispetto alle unità cui sono affidate principalmente attività di natura istituzionale e che comunque svolgono anche attività di funzionamento, sia pure di natura marginale. Si pensi alla gestione delle risorse umane che richiede uno schema di voci di classificazione molto articolato per le strutture dedicate a tale funzione (Direzione generale risorse umane, Area risorse umane, ecc.), mentre può limitarsi a poche voci in tutti gli altri casi. E' ancor più diversificata l'ampiezza delle voci che identificano tali attività se riferite a strutture dell'amministrazione centrale dello Stato rispetto a quelle condotte da unità organizzative periferiche o da altri enti pubblici. Su questo specifico aspetto si veda il paragrafo 3.2.4.

3.2.2. *Le funzioni istituzionali.*

E' opportuno ricordare la natura specifica degli schemi relativi alle funzioni istituzionali, considerata la loro peculiarità in relazione al mandato del soggetto produttore e alla concreta e specifica operatività di ciascun settore. E' evidente, altresì, che dovranno essere seguiti anche in questa parte del piano di classificazione gli stessi criteri di natura generale che caratterizzano la struttura dello strumento utilizzato: l'uniformità dovrà essere rispettata non solo con riferimento all'ampiezza³⁶ e alla natura delle voci per livello, ma anche nei formati di presentazione e rappresentazione del titolario, ad esempio conformandosi alle scelte fatte in tutte le componenti del sistema in relazione alla descrizione delle voci, alla eventuale individuazione delle denominazioni ricorrenti dei fascicoli, ecc.

Pur nel rispetto della peculiarità delle attività istituzionali di ciascun ente, è peraltro possibile sviluppare piani di classificazione in parte condivisi (almeno per le voci di primo livello) per le medesime tipologie di soggetti produttori: è il caso ad esempio delle università, delle Regioni, dei Comuni, delle aziende sanitarie. In alcuni di questi esempi (il progetto *Titulus* per gli atenei italiani, il titolario delle camere di commercio italiane) è già operativo – e in uso presso alcune istituzioni - un piano di classificazione comune almeno per le voci di primo e di secondo livello; in altri casi sono stati creati gruppi di lavoro con l'obiettivo di definire quanto meno una strategia comune per la realizzazione dei sistemi di classificazione e una struttura unica per le articolazioni di I livello (Regioni)³⁷.

³⁶ Per quanto riguarda il problema specifico dell'uniformità dei livelli rispetto all'ampiezza delle funzioni rappresentate, è bene tener presente che tale obiettivo è – come spesso capita nella predisposizione di strumenti di classificazione – il frutto di valutazioni complesse e di esigenze talvolta contraddittorie: è ad esempio opportuno considerare, soprattutto con riferimento alle voci di I livello, non solo la complessità di articolazione della funzione rappresentata, ma anche il grado di specificità e di autonomia che le disposizioni normative le riconoscono.

³⁷ Si vedano i materiali disponibili sul citato sito dell'Autorità per l'informatica: <http://protocollo.aipa.it>.

3.2.3. Criticità nella definizione dei livelli, nella gerarchia e nella denominazione delle voci

Numerosi sono gli aspetti critici che devono essere tenuti sotto controllo nella progettazione e sviluppo di un piano di classificazione, soprattutto nel caso di strutture amministrative articolate e complesse:

- *il grado di sviluppo dei livelli*: come si è già avuto modo di sottolineare è necessario contenere il grado di sviluppo dei livelli, assicurando tuttavia un equilibrio nella struttura complessiva del piano;
- *la presenza e la gestione di voci generali* (disposizioni e direttive, contenzioso, ecc.): è necessario valutare caso per caso l'alternativa possibile tra l'uso di voci autonome generali o di voci specifiche inserite in ciascun contesto (es: il contenzioso può costituire una voce di primo livello, oppure può essere inserita come voce di livello successivo in ciascun ramo della classificazione): la decisione deve essere presa in considerazione della complessità che deriva dalla seconda soluzione a fronte della ridondanza e complessità della prima ipotesi;
- *la denominazione delle voci*: poiché costituisce un aspetto cruciale per l'efficienza del sistema di classificazione sia dal punto di vista della facilità dell'attività di classificazione sia per quanto riguarda la rapidità e l'eshaustività della ricerca è opportuno adottare nella loro determinazione alcune regole redazionali in grado di favorire gli obiettivi ora ricordati:
 - evitare indicazioni troppo dettagliate (ad esempio i riferimenti normativi) destinati inevitabilmente ad essere oggetto di continua revisione: se necessario tali informazioni sono inserite nella descrizione integrativa della voce medesima,
 - utilizzare denominazioni brevi e sintetiche in modo che la visualizzazione e la comprensione del piano siano immediate,
 - per le voci di primo livello far ricorso a espressioni significative ed univoche al fine di evitare o almeno ridurre i rischi dovuti a interpretazioni ambigue,
 - far coincidere le voci di primo livello con le macro-funzioni al fine di evitare la crescita abnorme del titolario e garantire un'efficace struttura ad albero,
 - nell'ordine delle voci seguire un criterio razionale e uniforme: se alcune voci di secondo livello ricorrono frequentemente è opportuno che si ripetano sempre con la stessa sequenza,
 - valutare nella moltiplicazione delle voci di classificazione per attività (ad esempio nel caso della gestione delle risorse umane) la complessità organizzativa legata alla necessità di moltiplicare i fascicoli procedurali a fronte di fascicoli più ampi, eventualmente sotto-articolati in sottofascicoli (ad esempio nel caso dei fascicoli nominativi dei dipendenti o nei fascicoli relativi ad attività complesse indirizzate ad un unico soggetto, come nel caso dei fascicoli per Comune di una soprintendenza la cui attività di vigilanza si esplica su aspetti e con azioni molteplici anche per lo stesso ente),
 - controllare e limitare (se non abolire) l'uso di voci generiche (varie, miscellanea, corrispondenza generale), che forniscono una soluzione

solo apparentemente facile a ogni dubbio ma che, se troppo utilizzate, rendono il titolario uno strumento di scarsissima utilità,

- evitare l'utilizzo massiccio di denominazioni prive di qualunque specificità che rischiano di inficiare il valore stesso della classificazione in quanto strumento di organizzazione e reperimento funzionali dei documenti, limitando in particolare l'uso di voci coincidenti con i destinatari dei documenti, considerati i rischi di moltiplicare le possibilità di classificazione e la conseguente frammentazione nella formazione dei fascicoli e organizzazione dei documenti.

3.2.4. Il "fascicolo personale" ed il sistema di classificazione per funzioni: problematiche e possibili soluzioni

Elisa Bucci

Come si è già ricordato, il sistema documentario di una organizzazione è costituito dall'insieme interrelato di documenti prodotti o acquisiti nello svolgimento delle attività necessarie al raggiungimento dei propri obiettivi. L'inserimento di ogni documento all'interno del complesso documentario avviene attraverso l'attribuzione dello stesso ad una voce dell'indice di classificazione, strutturato per funzioni, attività o materia, e la conseguente associazione all'unità archivistica definita "fascicolo". Per ciascuna voce del piano di classificazione possono esistere uno o più fascicoli nei quali i documenti sono organizzati per affare o procedimento, per tipologia di atto, per soggetto, per oggetto o materia.

In una struttura organizzativa che abbia quale compito istituzionale la "gestione delle risorse umane" il piano di classificazione potrà essere organizzato individuando voci correlate a funzioni principali o macro-attività - quali ad esempio *concorsi e assunzioni, mobilità, formazione, trattamento economico, trattamento giuridico* - a loro volta disaggregate in diversi livelli (ad esempio la voce *concorsi e assunzioni* potrà essere disaggregata in *concorsi per assunzioni a tempo indeterminato, concorsi per assunzioni a tempo determinato*, la voce *trattamento giuridico* potrà essere disaggregata in *presa di servizio, inquadramento in diverso profilo, ecc.*).

All'ultimo livello dell'indice di classificazione vengono poi associati i singoli fascicoli (alla voce *concorsi e assunzioni a tempo indeterminato* potrà associarsi il fascicolo relativo alla tipologia del concorso, alla voce *presa di servizio* farà capo un fascicolo nominativo).

Per una tale struttura, che in un Ministero coincide con un ufficio dell'amministrazione centrale (dipartimento, segretariato generale o direzione generale) è tuttora in vigore l'art. 55 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (T.U. degli impiegati civili dello Stato) relativo alla tenuta di un "fascicolo personale" che "deve contenere tutti i documenti che possono interessare la carriera".

Tali documenti vengono individuati dall'art. 24 del D.P.R. 3 maggio 1957, n.686 (norme di esecuzione del T.U. delle disposizioni sullo statuto degli impiegati civili dello Stato)³⁸.

³⁸ Il Decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29, le successive integrazioni e modifiche - sino al Decreto legislativo del 31 marzo 2001, n. 165 - e i conseguenti Contratti collettivi nazionali hanno completamente trasformato il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, abrogando e disapplicando molte disposizioni pregresse, ma non sono intervenuti sull'art. 55 del D.P.R. 3/1957 e sul capo III del D.P.R. 686/1957.

Dall'elenco degli stessi si evince che la norma indicava documenti coincidenti con i provvedimenti amministrativi - intesi quali atti finali di procedimenti amministrativi - riguardanti la carriera dell'impiegato.

Sebbene, a seguito della "contrattualizzazione" del rapporto di pubblico impiego, alcuni di tali documenti non siano più considerati "provvedimenti amministrativi" in senso stretto, in quanto regolati dai contratti collettivi e non più espressione della potestà amministrativa" della P.A. (ad esempio il provvedimento di nomina è stato sostituito dal "contratto" di lavoro)³⁹, si può comunque ritenere che ogni documento, incidente sulla sfera giuridica ed economica del dipendente, debba essere acquisito in tale "fascicolo".

Per consentire tale acquisizione, sarà necessario prevedere una voce di classificazione che consenta tale operazione (ad esempio *gestione del fascicolo personale*) da utilizzare anche qualora il dipendente richieda copia, inserimento o eliminazione di atti dal proprio *fascicolo personale*.

Quanto fin qui illustrato riguarda la struttura delle amministrazioni centrali che ha quale compito istituzionale la *gestione delle risorse umane*.

Situazione diversa è invece quella di strutture che hanno altri compiti istituzionali ma che debbono comunque gestire il personale loro assegnato. In tale caso potrà ipotizzarsi un piano di classificazione che non preveda una disaggregazione della voce di primo livello, ma che implicherà la creazione di fascicoli, organizzati per soggetto - nome e cognome del dipendente - a loro volta organizzati in "sottofascicoli" nei quali incorporare documenti di varia natura:

- documenti di notifica dei provvedimenti incidenti sulla sfera giuridica ed economica dei dipendenti (riconoscimenti economici e/o giuridici, procedimenti disciplinari, ecc);
- documentazione relativa alle assenze, alla sorveglianza sanitaria, ai servizi ausiliari al personale, ecc.

Da quanto detto risulta evidente che quest'ultima tipologia di fascicoli non può confondersi con il "*fascicolo personale*" definito dal T.U. del 1957.

Invece, nell'ipotesi che un'amministrazione decida di utilizzare per tutti gli uffici centrali e periferici un unico sistema di classificazione con voci disaggregate su più livelli, si può ipotizzare una diversa organizzazione dei fascicoli relativi alla gestione delle risorse umane, per le strutture non aventi la suddetta funzione quale compito istituzionale.

Tali fascicoli sebbene identificati da codici corrispondenti all'ultimo livello di ogni voce di classificazione (ad esempio *riconoscimenti giuridici, economici, assenze, ecc.*) possono essere raggruppati per *nome e cognome del dipendente* e quindi costituire una nuova unità archivistica al fine di semplificare la reperibilità dei documenti e di migliorare la funzionalità e l'organizzazione dell'archivio.

3.3 Le funzioni integrative

3.3.1. La descrizione dei contenuti del piano⁴⁰

Nella tradizione archivistica non ci sono molti esempi di piani di classificazione che prevedano elementi descrittivi che integrino le voci e gli indici dello schema. Tra gli esempi

³⁹ Una delle conseguenze del processo di privatizzazione del pubblico impiego è la devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione delle controversie di lavoro. Restano esclusi da tale nuova disciplina, e di conseguenza rimangono sotto la giurisdizione del giudice amministrativo, quegli atti che precedono (procedure concorsuali) e seguono (quiescenza) il rapporto di lavoro vero e proprio.

⁴⁰ Si veda anche il par. 3.1.3.

più noti dell'esperienza nazionale si può ricordare, per la sua ricchezza informativa, il titolare della Direzione generale della pubblica sicurezza che include da decenni una serie di rilevanti – anche se talvolta non uniformi - indicazioni di guida per gli archivisti e i protocollisti delle questure in relazione alla natura della documentazione conservata, al significato della voce di titolare, ai termini e alle modalità di conservazione. Si tratta tuttavia di una funzionalità che avrebbe potuto svolgere un ruolo significativo anche in ambiente tradizionale e che è senz'altro di grande utilità in ambiente digitale e telematico: se applicata in modo sistematico, con coerenza e qualità, l'integrazione delle singole voci di classificazione costituisce ad esempio uno strumento di guida per gli operatori, ma anche per gli utenti, oltre a fornire contenuti descrittivi sia a fini di ricerca che a fini di conservazione futura, come si esaminerà meglio nel paragrafo 3.3.2. Per raggiungere i risultati migliori, è tuttavia indispensabile che tali informazioni siano fornite in modo strutturato e qualificato, ad esempio definendo con chiarezza e coerenza (in generale ma anche nei singoli casi) la tipologia di informazioni che devono costituire tale area del titolare:

- specificare il significato della voce del titolare;
- definire nel dettaglio, se necessario, le attività che fanno capo a quella voce;
- indicare le modalità e i criteri di ordinamento dei fascicoli;
- descrivere i fascicoli:
 - dal punto di vista della permanenza in archivio corrente o meglio delle modalità con cui si definiscono i tempi di apertura e chiusura del fascicolo (fascicolo annuale, fascicolo permanente, fascicolo procedimentale, ecc.),
 - dal punto di vista del rapporto con eventuali procedimenti amministrativi;
 - dal punto di vista dell'eventuale articolazione interna in sottofascicoli e in ulteriori articolazioni;
 - dal punto di vista dei documenti che lo costituiscono e che possono essere elencati nella forma delle principali tipologie presenti.

E' bene sottolineare che – come spesso accade nelle attività descrittive – il livello crescente di dettaglio della descrizione presenta vantaggi ma anche limiti, poiché complica e irrigidisce l'attività anche se fornisce strumenti utilissimi di guida al lavoro quotidiano. E' tuttavia necessario ricordare il fatto che la predisposizione di questa componente del titolare costituisce un momento importante di riflessione e valutazione della funzionalità del titolare medesimo, di particolare significato soprattutto nel caso in cui personale non esperto e non qualificato sia chiamato a elaborare o aggiornare lo strumento classificatorio

3.3.2. I tempi di conservazione dei documenti

Linda Giuva

Una funzione particolarmente rilevante che può svolgere il sistema di classificazione è quella relativa ai tempi di conservazione dei fascicoli nell'archivio corrente, alle modalità ed ai tempi del passaggio degli stessi all'archivio di deposito, alle indicazioni dei fascicoli da distruggere.

Si tratta di definire, in altre parole, il piano di conservazione dell'archivio che il legislatore indica come uno degli strumenti fondamentali per la gestione dei documenti e ne affida l'elaborazione e l'aggiornamento al Servizio per la gestione informatica dei documenti, dei

flussi documentali e degli archivi nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei beni culturali.⁴¹

Il piano di conservazione è “un documento debitamente autorizzato che stabilisce i tempi di attività, semiattività e inattività e il destino ultimo dei documenti”⁴². È uno strumento quindi che permette, attraverso un’attività di valutazione e selezione, la protezione dei documenti che per il loro valore giuridico, legale o storico, necessitano di conservazione permanente mentre autorizza, attraverso procedure rapide ed autorizzate, la distruzione dei documenti ritenuti inutili. Proprio perché tale operazione incide sulla funzione dell’archivio di essere memoria storica dell’ente produttore, essa deve essere effettuata nel rispetto della normativa che tutela i beni culturali e che prevede l’intervento dell’Amministrazione archivistica sia per gli enti pubblici sia per gli enti statali⁴³. In particolare per questi ultimi, l’attività di valutazione circa le modalità e i tempi di selezione vengono portati avanti dalle commissioni di sorveglianza sugli archivi, organismi composti da rappresentanti dell’amministrazione interessata, del Ministero dell’interno e del Ministero per i beni e le attività culturali⁴⁴.

La definizione dei tempi di conservazione è, quindi, un’operazione molto delicata sia per l’aspetto giuridico e legale che per quello culturale e storico. È necessario che essa sia il risultato dell’attività di gruppi di lavoro formati da diverse professionalità e competenze al fine di valutare le finalità amministrative e quelle storico-culturali dei documenti. I componenti del gruppo di lavoro devono essere persone qualificate e specializzate che ben conoscono la struttura dell’ente, le sue attività, i procedimenti e la normativa di riferimento; devono avere un mandato chiaro e riconosciuto da parte di tutte le unità dell’amministrazione.

Agganciare i tempi di conservazione allo schema di classificazione, ed in particolare ai fascicoli, presenta innanzitutto il vantaggio di effettuare la selezione in relazione alle specifiche e reali modalità di organizzazione dei documenti. Così facendo, infatti, non si formulano generali e generiche massime di scarto ma si indicano materialmente i tempi di permanenza dei fascicoli o delle tipologie di fascicoli così come essi si sono creati e sedimentati, sulla base dello schema di classificazione adottato dall’ente. Deve essere chiaro, comunque, che questa componente del titolare, per le implicazioni di ordine legale e storico che riveste, va “debitamente autorizzata” dalle autorità competenti dell’amministrazione attiva e dall’Amministrazione archivistica.

L’altro vantaggio che presenta questo tipo di integrazione di funzioni è quello di definire con chiarezza e trasparenza, le diverse responsabilità relative alla conservazione dei documenti a seconda della loro permanenza nell’archivio corrente o nell’archivio di deposito o nell’archivio storico. Sarebbe auspicabile che l’individuazione dei tempi di conservazione dei fascicoli non fosse considerata semplicemente una mera informazione aggiuntiva da inserire alla fine dell’elaborazione dello schema di classificazione. Il processo di costruzione della classificazione e quello della identificazione dei tempi di permanenza dei fascicoli dovrebbero procedere parallelamente nella fase di progettazione del sistema di organizzazione dei documenti in modo che l’articolazione delle voci e, in particolare, l’identificazione dei fascicoli per le singole voci, sia definita anche sulla base di considerazioni relative ai tempi di conservazione per evitare scarti all’interno delle singole unità archivistiche.

⁴¹ Art. 68, dpr 445/2000. Un richiamo importante al collegamento del sistema di classificazione con i tempi e le modalità di conservazione dei fascicoli è contenuto nella direttiva del presidente del consiglio dei ministri, *La gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni* del 28 ottobre 1999.

⁴² L. Duranti, *I documenti archivistici. La gestione dell’archivio da parte dell’ente produttore*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997, p. 87.

⁴³ Dlgs 29 ottobre 1999, n. 490 (testo unico sui beni culturali) artt. 21 e 30.

⁴⁴ Dpr 8 gennaio 2001, n. 37 *Regolamento di semplificazione dei procedimenti di costituzione e rinnovo delle Commissioni sugli archivi e per lo scarto dei documenti degli uffici dello Stato*.

I tempi di conservazione non sono definibili una volta per tutte perché essi dipendono anche dal variare delle normative. Per questo motivo è necessario prevedere per questa parte del titolare un continuo monitoraggio che ne valuti la qualità e l'efficacia.

4. Tecniche e strumenti per la formazione e l'aggiornamento dei sistemi di classificazione

4.1. Le basi informative: organigrammi, processi e carichi di lavoro, strumenti progressi di ordinamento

La definizione e/o la rielaborazione di un piano di classificazione sono attività impegnative e complesse, come si intuisce facilmente dalle indicazioni presenti in questo rapporto. Non ci sono peraltro strumenti operativi recenti a livello nazionale in grado di guidare concretamente gli operatori soprattutto per quanto riguarda la progettazione di questo difficile e cruciale strumento. Questa parte del rapporto intende offrire qualche sintetica indicazione proprio in merito agli aspetti organizzativi connessi alla formazione o all'aggiornamento di un piano di classificazione.

Si è già ampiamente sottolineato in molte sedi quanto sia sbagliato e inefficiente modellare il piano di classificazione sulla base della struttura degli uffici e degli organigrammi, destinati continuamente ad evolvere e a modificarsi per ragioni spesso del tutto estranee alla gestione dei processi di lavoro, soprattutto nella fase attuale caratterizzata da una continua sperimentazione di nuove forme organizzative, sia per il mutare dei parametri di riferimento nel campo della gestione aziendale sia perché l'innovazione tecnologica consente o impone nuovi modelli di lavoro. Che il titolare debba essere basato sulla individuazione delle funzioni e non degli uffici è ormai un fatto assodato, verificato anche nelle concrete esperienze di questi anni a livello nazionale e internazionale (si veda la parte II di questo rapporto dedicato proprio all'analisi di modelli internazionali di classificazione avanzata, tutti rigorosamente basati su un'articolazione di voci corrispondenti alle funzioni e alle attività del soggetto produttore).

Tale approccio naturalmente non significa che - sia al momento della progettazione che in occasione dell'aggiornamento del piano - non si debbano tenere in debito conto la struttura e il modello organizzativo del sistema, che anzi sono comunque sempre oggetto di continua verifica in tutte le fasi di costruzione e di valutazione del titolare⁴⁵. Gli

⁴⁵ In alcuni progetti, anche di successo e soprattutto finalizzati a definire modelli di livello nazionale, si tende talvolta a ipotizzare per ragioni non solo pratiche una scrittura generale di articolazione e sviluppo del piano di classificazione che prescindano da qualche interazione con esigenze concrete di natura organizzativa dei singoli soggetti, perché ritenute indifferenti allo strumento classificatorio. Si pensi ad esempio al progetto *Titulus* che prevede una griglia rigida del titolare, lasciando libertà agli utenti solo per la definizione dei fascicoli. In questo caso l'errore è duplice (archivistico e organizzativo) ed è in parte dovuto al fatto di applicare strumenti di gestione documentaria a soggetti che finora non ne hanno fatta quasi mai esperienza e comunque hanno sviluppato modelli organizzativi piuttosto semplici, come è appunto il caso delle strutture universitarie. Suscita qualche perplessità il principio, espresso in forme un po' troppo rigide nel progetto in questione, per cui il titolare debba essere progettato "indipendentemente dalle persone e dai modelli organizzativi" come sostiene Gianni Penzo Doria, (*La linea dell'arco...cit.*, p. 315) accentuando eccessivamente (e, quindi, rischiando di svuotarne il significato) il principio per cui sono le funzioni e non gli uffici a costituire l'unico punto di riferimento dello strumento. In realtà la classificazione costituisce un lavoro difficile, impegnativo, continuo e qualche volta esasperante proprio perché è al centro di un incrocio di obiettivi e di esigenze a loro volta in continua evoluzione e legate a questioni di natura organizzativa e al modo concreto di lavorare degli uffici: non è il titolare ad essere indipendente, ma il metodo per la sua costruzione. Il che non vuol dire che nella progettazione delle voci, della gerarchia, della formazione dei fascicoli, ecc. non si debba tener conto dei singoli casi e dei modelli di lavoro. E' per questa ragione che la gestione e l'aggiornamento del piano di classificazione non possono essere affidati in outsourcing a terzi, come peraltro si sottolinea nel paragrafo 4.2. Tale complessità non implica peraltro la rinuncia a modelli generali di riferimento, di cui del resto *Titulus* costituisce un buon esempio, purché naturalmente non precluda la strada dell'inevitabile adattamento, che nel caso specifico

organigrammi dell'ente (quelli in vigore e le ultime modifiche) costituiscono senz'altro una imprescindibile e utile base conoscitiva di partenza che non potrà essere mai ignorata – ma neppure assunta acriticamente - anche nelle successive fasi di integrazione e aggiornamento dello strumento. Parimenti problematico è il rapporto con un'altra essenziale fonte informativa per la formazione di un piano di classificazione: gli strumenti sviluppati dalla recente normativa relativa al settore pubblico a fini di trasparenza ed efficienza. Si fa qui riferimento alla individuazione e al controllo dei procedimenti amministrativi da un lato e alla definizione dei carichi di lavoro e delle funzioni obiettivo dall'altro. E' evidente la necessità di utilizzare con cautela le informazioni tratte da strumenti diversamente finalizzati come griglia di riferimento per la definizione della struttura delle voci di primo e secondo livello di un piano di classificazione⁴⁶. Allo stesso tempo il censimento dei procedimenti amministrativi e l'elenco delle funzioni obiettivo di un ente, ciascuno per il proprio ambito, sono in grado di fornire materiale di riflessione e di analisi di notevole utilità, soprattutto presso le unità organizzative di nuova costituzione che non possono far tesoro di precedenti strumenti da razionalizzare. In ogni caso disporre dell'iter essenziale di un processo amministrativo è essenziale per identificare la corretta formazione del fascicolo all'interno del piano di classificazione, valutando opportunamente sia le criticità per le quali si richiede un intervento tempestivo, sia le ineliminabili esigenze operative.

Un ulteriore ambito informativo è fornito, per l'appunto, dai piani di classificazione in uso e dalla verifica della regolamentazione interna (circolari e procedure relative alla gestione dei flussi di lavoro interni, ordini di servizio, ecc.), nonché dalla ricognizione critica della prassi corrente, inclusa la rapida verifica della situazione archivistica esistente, con particolare attenzione ai criteri di gestione e trattamento dei documenti attivi.

Se il titolare è orientato non solo a garantire l'adeguata organizzazione dei documenti, ma anche a fornire, in forme che integrino i diversi livelli di sviluppo dello strumento, le basi informative qualificate dell'azione tecnica e amministrativa di un soggetto produttore, cioè un vero e proprio sistema funzionale di *content management*, è indispensabile che nella costruzione delle singole voci e delle componenti descrittive (inclusi la parte descrittiva di cui si è detto in precedenza e gli elementi presenti nel sistema di registrazione di protocollo) si tenga conto di tutte le informazioni necessarie a garantirne la completezza ed evitarne la ridondanza.

4.2. Le modalità e gli strumenti realizzativi

Le modalità e gli strumenti realizzativi per la formazione e/o la riorganizzazione di un piano di classificazione sono fortemente condizionati dalla specificità del soggetto produttore in termini di quantità delle risorse finanziarie disponibili e dalla qualità delle professionalità interne preparate ad affrontare tale compito, nonché dalla presenza di unità o di nuclei di attività che possano essere analizzate e trattate come modelli di riferimento di natura prototipale .

potrebbe tradursi nell'adozione generalizzata dei primi due livelli di titolare e nella possibilità di identificare autonomamente un terzo livello per garantire l'adeguata formazione dei fascicoli secondo serie coerenti con l'attività pratica degli uffici e non semplicemente ed esclusivamente con il modello astratto del responsabile dell'archivio generale.

⁴⁶ Sul rapporto tra procedimenti amministrativi e strumenti per la gestione documentaria (registrazione e classificazione in particolare) cfr M. Guercio, *Classificazione e archiviazione in ambiente digitale*, in *Labirinti di carta. L'archivio comunale: organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla circolare Astengo*. Modena, 28-30 gennaio 1998, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2001, pp. 400-417.

4.2.1. *Il ruolo dei consulenti esterni e dei referenti interni*

La formazione del titolare o la sua riorganizzazione possono essere affidate a consulenti esterni, anche se tale funzione dovrebbe essere sempre realizzata in stretta relazione con le risorse umane dell'ente cui verrà affidato poi il compito di utilizzare il sistema e gestirne le inevitabili trasformazioni successive. In ogni caso, infatti, le attività di gestione quotidiana e di aggiornamento non potranno mai essere garantite esclusivamente attraverso modalità di esternalizzazione del servizio. E', quindi, indispensabile che la realizzazione del piano di classificazione, anche se sviluppata da terzi, coinvolga direttamente, anche se non con lo stesso livello di partecipazione, tutte le risorse umane interessate al problema. In particolare, è opportuna la creazione di un gruppo interno di riferimento formato da rappresentanti autorevoli dei singoli settori, il cui numero varia naturalmente in base alla tipologia dell'ente e alla complessità della sua articolazione interna. Il coinvolgimento del gruppo di lavoro può avere forme e gradi diversi in base alla natura del progetto e alla disponibilità di risorse da destinare alla consulenza. E' comunque opportuno che i referenti garantiscano sufficiente rappresentatività rispetto al settore di appartenenza, siano motivati e sensibilizzati al compito che li attende mediante incontri brevi, ma significativi anche di natura didattica⁴⁷ e siano definite le responsabilità di ciascuno in termini di valutazione del prodotto finale.

4.2.2. *Ricognizioni e interviste*

La ricognizione⁴⁸ costituisce uno strumento di grande utilità nei casi in cui non esistano titolari utilizzabili, l'unità organizzativa presenti aspetti peculiari non riconducibili ad altre analoghe entità e non siano disponibili figure professionali interne preparate a sostenere una prima elaborazione del piano di classificazione. Si tratta di un intervento molto significativo che si sviluppa in almeno tre fasi:

- lo *studio preliminare* basato sul recupero e l'esame della normativa interna, degli organigrammi, degli elenchi e dei repertori del materiale. Include 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 di referenti autorevoli ed esperti interni all'amministrazione,

⁴⁷ Una forma utile e poco costosa di consulenza esterna in questo ambito specifico (predisposizione di piani di classificazione, elaborazione di manuali di gestione, definizione di requisiti funzionali per la gestione documentaria, ecc.) riguarda il ricorso ad attività didattiche in modalità *learning by doing*. E' questo ad esempio il modello adottato dalla Regione Marche che, nell'arco di pochi mesi, è riuscita a sviluppare un modello dettagliato e condiviso di classificazione coinvolgendo in brevi corsi di formazione sul campo i referenti dei diversi settori amministrativi e tecnici dell'ente. Il modello ha previsto la creazione di gruppi di lavoro di 15-20 unità rappresentative degli uffici che fanno capo a un dipartimento o a un gruppo di dipartimenti omogenei: per ciascun gruppo è stato organizzato un corso di due giornate, di cui la prima basata sulla presentazione dei principi fondamentali della classificazione e sulla elaborazione in aula di uno studio di casi individuato all'interno del gruppo medesimo, mentre la seconda giornata – tenuta a distanza di 2-3 settimane – prevedeva la presentazione a tutto il gruppo dei diversi titolari elaborati dai singoli referenti e discussi in aula dal docente e dai coordinatori del progetto (Mauro Ercoli e Beatrice Guglielmi) la cui determinazione e capacità organizzativa hanno peraltro costituito – come sempre in questi casi – l'elemento fondamentale per il successo di tutta l'attività. La qualità finale dei risultati infatti è legata anche alla capacità di garantire, di volta in volta e nella fase conclusiva, la coerenza e l'uniformità dell'intero progetto, come si approfondirà meglio in seguito.

⁴⁸ Si vedano sul tema R. De Benedittis, *I censimenti*, in Associazione nazionale archivistica italiana, *Gli strumenti archivistici. Metodologia e dottrina. Atti del convegno. Rocca di Papa, 21-23 maggio 1992*, in "Archivi per la storia", 1994, 1, pp. 13-21 e F. Del Giudice, *Reperimento e selezione della documentazione archivistica*, in Associazione Amici della Scuola normale superiore, *L'archivio nella realtà delle imprese*, a cura di F. Del Giudice (Collana di monografie, 3), pp. 99-125.

- il *censimento fisico dei depositi*: richiede la predisposizione di una scheda per la ricognizione, un colloquio preliminare con gli addetti ai depositi e ai servizi interessati, guidato da una serie di domande preconfezionate, la visita in tutti gli uffici e i depositi, l'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 *predisposizione del modello e la valutazione della sua congruità* in relazione al gruppo di referenti interni che dovrà comunque essere individuato e opportunamente sensibilizzato. L'adeguatezza del risultato finale è comunque legato alla capacità di garantire la coerenza e l'uniformità di tutto il sistema di classificazione che deve essere quindi valutato anche in base al rigore del metodo seguito.

E' comunque opportuno che anche gli interventi più impegnativi di ricognizione siano accompagnati da un piano di interviste da gestire mediante la predisposizione di un questionario-tipo testato e valutato criticamente da sottoporre nel corso di una breve intervista ai singoli settori (possibilmente attraverso i referenti del gruppo di lavoro interno).

Una modalità di intervento efficace può essere rappresentata anche da un sistema misto che impieghi entrambi gli strumenti (non necessariamente in modo sistematico, ma tenendo conto delle specificità dei singoli settori) e soprattutto si orienti a formare in modo permanente o, almeno di lungo periodo, un gruppo di referenti sensibilizzati e qualificati che acquisiscano concetti, strumenti e soprattutto metodo indispensabili a garantire la continuità degli investimenti.

4.3. *Il governo del sistema: modalità di aggiornamento e responsabilità*

Garantire la continuità del sistema di classificazione è questione altrettanto rilevante e delicata della corretta formazione del sistema medesimo, sebbene sia stata sempre trascurata dai soggetti produttori. I requisiti sono legati all'esistenza di responsabilità definite per il mantenimento di uno schema di classificazione valido nel tempo e alla definizione di una regolamentazione interna (il manuale di gestione, in particolare) che preveda modalità e periodicità degli aggiornamenti.

Gli aggiornamenti possono avere natura diversa:

- sono inevitabili e frequenti nella prima fase di applicazione di un nuovo titolare, considerata la necessità di una concreta verifica pratica e dei conseguenti aggiustamenti che ne derivano,
- sono possibili in relazione alle trasformazioni delle funzioni dell'ente, ma anche in ragione dell'evoluzione del modello organizzativo, che – come si è già sottolineato – può influire significativamente sulla struttura del sistema, mentre la diversa distribuzione di funzioni tra unità organizzative (ovvero la modifica degli organigrammi) non dovrebbe incidere sull'articolazione del titolare.

E' essenziale tener conto del modello organizzativo (soprattutto della natura accentrata e decentrata delle funzioni di gestione documentaria) in relazione alle funzionalità di aggiornamento del titolare e alla definizione delle responsabilità di riferimento. In rapporto al modello organizzativo si possono considerare le seguenti ipotesi principali:

- sistema di classificazione gestito integralmente dal servizio per la gestione del sistema documentario: l'aggiornamento è gestito centralmente, ma richiede una impegnativa periodica attività di verifica,

- sistema di classificazione decentrato: le funzioni sono attribuite a ogni unità organizzativa, mentre il servizio centrale si limita a svolgere un'attività di coordinamento e supervisione,
- sistema di classificazione misto: le voci di primo ed eventualmente di secondo livello sono definite dal servizio per la gestione del sistema documentario, mentre le voci successive e soprattutto la gestione dei fascicoli sono affidate alle unità organizzative.

Ciascuno dei sistemi ora descritti presenta vantaggi e criticità diversi che dovranno essere valutati in base alle circostanze concrete del lavoro amministrativo e tecnico e alle caratteristiche organizzative del soggetto produttore. In particolare, i vantaggi di un sistema unificato del primo tipo includono un alto livello di controllo e di uniformità, la coerenza complessiva del sistema e un notevole risparmio delle risorse umane coinvolte; i vantaggi di un sistema decentrato concernono un maggior grado di adesione alle esigenze della struttura, modalità di applicazione e aggiornamento più rapidi, maggior trasparenza e più controllo di responsabilità. I sistemi misti infine garantiscono un elevato grado di condivisione delle decisioni e delle responsabilità, ma implicano sia l'esistenza di una struttura centrale robusta che la ri-qualificazione, la sensibilizzazione e l'aggiornamento del personale e degli strumenti di gestione che fanno capo a tutte le unità organizzative di un ente.

Nella valutazione del modello da adottare, si dovrà anche tenere conto del grado di informatizzazione del sistema documentario che incide in modo sostanziale sulle modalità di condivisione non solo dei documenti ma anche degli strumenti e sulle forme di controllo possibili.

5. Classificazione e nuove tecnologie

5.1.1. requisiti funzionali per l'informatizzazione delle attività di classificazione e fascicolazione

E' stato ampiamente ricordato in questa sede che 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. La classificazione realizzata correttamente in ambiente digitale può tuttavia offrire nuove possibilità di integrazione utili a rendere il sistema documentario strumento efficiente ed efficace dell'azione amministrativa, anche in riferimento alla facilità e qualità della ricerca di informazioni, 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 predefinita 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): anche se non è sempre possibile né opportuno strutturare le informazioni in modo rigido, è tuttavia utile indicare la scelta effettuata per ciascuna voce del piano di classificazione, poiché 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.

E', in particolare, opportuno che il sistema informatico di gestione documentaria 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"⁴⁹,
- 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. 5	
LA STRUTTURAZIONE DEGLI OGGETTI DEI FASCICOLI IN CAMPI PREDEFINITI	
Il caso del Ministero per i beni culturali	
<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
Realizzazione di mostre, convegni, ecc.	tipo evento/ente

5.2. Strumenti per la qualificazione delle funzionalità di descrizione e ricerca

Erilde Terenzoni

⁴⁹ 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 <http://protocollo.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.

Anche se non costituisce condizione vincolante è molto utile corredare il sistema di gestione del flusso documentale con strumenti di normalizzazione e controllo terminologico⁵⁰ sia per ottenere descrizioni omogenee che per facilitare il recupero delle informazioni nelle banche dati. Su tali basi è possibile, inoltre, costruire modalità di accesso attraverso descrittori “indicizzando” le informazioni a vari livelli di rappresentazione e descrizione (documento, fascicolo, ecc.).

L’efficacia degli strumenti di controllo terminologico, liste di autorità, dizionari, thesaurus, è data dal livello di pertinenza e rappresentatività della realtà che descrivono che è raggiunta in genere solo a condizione di disporre di:

- una conoscenza specialistica dell’ambito disciplinare di riferimento,
- una conoscenza delle problematiche collegate al trattamento dei contenuti secondo i linguaggi di indicizzazione.

Nel caso di sistemi documentari pubblici, caratterizzati da una notevole complessità di contenuti e funzioni, è sempre necessaria anche una specifica conoscenza degli aspetti amministrativi e procedurali collegati alla gestione delle informazioni ricavate dai documenti della P.A.

Il ricorso a uno strumento di controllo terminologico, ad esempio una semplice lista di termini autorizzati, può rappresentare un forte elemento di organizzazione delle informazioni e insieme un aiuto molto valido alla ricerca. Può inoltre costituire il momento di inizio di un’elaborazione più complessa da portare avanti con più tempo fino ad arrivare a un vero e proprio thesaurus⁵¹.

5.3. *Classificazione e web-publishing*

(Antonio Mené)

L’analisi del tema presuppone una riflessione introduttiva sulle caratteristiche dei siti web istituzionali, con particolare riferimento alle funzioni che tali strumenti sono chiamati ad assolvere.

I siti web, anche nel settore istituzionale, sono nati essenzialmente per informare il pubblico e comunicare le principali notizie sull’attività svolta dall’ente di riferimento. Per lo svolgimento di tale compito, che presuppone una valutazione del carattere transitorio delle informazioni in esso contenute, non è stato necessario in passato affrontare i problemi connessi alla classificazione dei documenti presenti nel sito e procedere ad uno specifico ordinamento delle sezioni in esso contenute.

Una delle principali caratteristiche dei siti *web* è la tendenziale eterogeneità dei materiali in essi contenuti. Tradizionalmente si è guardato ai siti più come a contenitori di informazioni e strumenti di comunicazione a carattere istantaneo che come ad archivi permanenti. Per tale motivo anche nei siti istituzionali non ci si è posti a sufficienza il problema di classificarne i materiali presenti e neppure di conservare nel sito i documenti avente carattere “transeunte”.

⁵⁰ Le norme ISO2788 Documentation e ISO5964 Documentation, indicano le metodologie di costituzione di un thesaurus, esiste un esempio piuttosto pertinente di thesaurus in linea vale a dire TESEO.

⁵¹ Si veda, inoltre, l’esperienza sviluppata dal progetto *Titulus* per le università italiane, nel cui ambito è stata predisposta una funzionalità di supporto all’attività di classificazione nella forma di un indice dettagliato delle voci di classificazione e delle loro componenti interne. Un’iniziativa analoga era stata elaborata anche per i titolari delle Camere di commercio ed è ora in fase di approfondimento da parte del gruppo di lavoro sugli archivi camerali.

È questa, d'altronde, la situazione di gran parte dei siti commerciali attuali, ove normalmente non sono presenti, se non in misura residuale, sezioni storiche e, soprattutto, le modalità di comunicazione adottate, anche per ragioni economiche connesse alle dimensioni gestionali delle strutture *web*, rispondono a logiche di costante aggiornamento delle informazioni e all'eliminazione dal sito delle informazioni divenute "vecchie", in quanto non aventi più valore commerciale. Per adempiere a tali funzioni e alle altre eventuali ad esse connesse i siti di tal genere sono strutturati per lo più come strumenti di "esposizione" temporanea delle informazioni e dei prodotti dell'ente di appartenenza.

I siti istituzionali, viceversa, devono rispondere a logiche diverse. Se ad essi si deve applicare la logica del costante e tempestivo aggiornamento – in tempo reale - propria dei siti commerciali e degli strumenti di informazione, vi sono tuttavia funzioni ulteriori che essi sono chiamati ad assolvere.

Nell'esperienza pratica emerge con chiarezza come tali siti (si pensi, ad esempio a quelli degli organi costituzionali e delle principali amministrazioni statali) si sono caratterizzati come strumenti aventi natura composita, deputati a svolgere funzioni diverse:

1) una funzione di informazione, relativamente ai dati essenziali concernenti l'attività e il funzionamento dell'ente;

2) una funzione di strumento di comunicazione verso l'esterno, al fine di far conoscere al pubblico i contenuti dell'attività svolta e gli obiettivi perseguiti;

3) una funzione di comunicazione interna all'Amministrazione, affidata alla versione *intranet*, per la diffusione degli atti a valenza interna, di atti non destinati ad essere pubblicati all'esterno, di documenti di mero uso interno, ecc.;

4) una funzione di pubblicità (si pensi agli avvisi relativi ai bandi di gare pubbliche o a concorsi) e di documentazione dell'attività istituzionale (si pensi alla pubblicazione nel sito della Camera di tutti i parlamentari);

5) una funzione di sportello interattivo per il rilascio di modulistica o l'acquisizione di atti (ad es. richieste di informazioni, invio e-mail al webmaster, utilizzazione di strumenti di *e-commerce*, invio di dichiarazioni aventi valore legale –ad esempio nel settore fiscale, ecc.) nei rapporti tra ente e pubblico.

La pluralità di funzioni che devono essere soddisfatte non può che determinare, nella pratica, la trasformazione del sito da strumento avente mera valenza informativa ad una struttura complessa che svolge anche altre funzioni, *in primis* quella di archivio digitale *on line*. In questo caso si tratta di un archivio a formazione costante e progressiva, nel quale sono conservati veri e propri documenti in formato digitale, quasi sempre corrispondente a documenti in formato tradizionale, oppure pagine *web*. Le potenzialità insite nello strumento informatico inducono a ritenere che i siti *web* costituiranno "lo strumento" tipico per la raccolta, conservazione e messa a disposizione del pubblico di archivi documentali.

È indubbio che i siti istituzionali, in quanto più complessi dal punto di vista funzionale rispetto ai siti commerciali, necessitano di regole di ordinamento e di gestione che contemplino anche criteri di classificazione e di ordinamento delle sezioni in esso contenute, nonché di un quadro di norme che ne regolino i rapporti all'interno e all'esterno. Da qui consegue l'opportunità di favorire, nello sviluppo di versioni successive dei siti istituzionali, l'introduzione di innovazioni nella struttura e nella grafica non solo finalizzate, come avviene nei siti commerciali, a renderli più attraenti da un punto di vista pubblicitario, ma anche ad operare per la semplificazione del sito e per favorire una migliore accessibilità alle

informazioni, per tutti gli utenti. L'obiettivo, insomma, è rendere più conoscibili i materiali resi disponibili e ovviare agli eventuali fenomeni di accumulo progressivo di voci non classificate, che per necessità di garantire tempestivamente informazioni sono state inserite ex novo nel corso degli anni.

La complessità funzionale dei siti istituzionali, intesi come strumento polifunzionale a valenza informativa, comunicativa, pubblicitaria e archivistica, impone l'adozione di regole differenziate di trattamento archivistico dei documenti e di organizzazione, a seconda delle finalità perseguite e dei materiali resi disponibili.

L'ordinamento del sito e dei materiali in esso contenuti si realizza attraverso un'analisi accurata dei documenti e delle pagine presenti, in una ripartizione del sito in grandi aree omogenee, ognuna a sua volta articolata in voci e sottovoci, secondo uno schema che può senz'altro essere comparato all'articolazione per livelli di uno schema di classificazione.

Ogni documento digitale è attualmente identificato da una specifica *url* che ne consente l'immediato reperimento, anche previa memorizzazione delle stesse e successivo richiamo. La strutturazione di un sito può adoperare i criteri essenziali di classificazione dei documenti, in quanto anche per il *web publishing* sussiste l'esigenza di accorpate logicamente i documenti digitali disponibili in apposite sezioni omogenee e di mantenerli nel tempo disponibili in rete, creando con ciò dei veri e propri archivi, a disposizione sia dei produttori di tali documenti sia degli utenti.

Un sito che ha un contenuto prevalentemente amministrativo può compiutamente essere articolato, modellando le sue sezioni, voci e sottovoci, in larga parte secondo gli schemi di classificazione dei documenti amministrativi illustrati in altra sezione del presente volume. Viceversa per le sezioni del sito non destinate ad ospitare nel suo interno documenti amministrativi, ma documenti o pagine di altra natura, aventi contenuto informativo (si pensi a pagine destinate a finalità di informazione o di comunicazione istituzionale, ad esempio materiali video o audio o presentazioni di attività o documentazione iconografica, ecc.) si pone l'esigenza di procedere a forme di ordinamento del materiale e delle sezioni ad esso dedicate senza peraltro poter utilizzare schemi già consolidati di classificazione. Si tratta in questo caso di consolidare esperienze già in atto, tenendo ben presente in ogni caso gli obiettivi da conseguire: una chiara articolazione delle sezioni, voci e sottovoci in maniera razionale; il tendenziale mantenimento delle strutture nel tempo; l'agevole reperibilità dei materiali; la conservazione degli stessi a prescindere dalla loro attualità, garantendo l'accesso anche alle pagine non più attuali ma aventi un significativo contenuto informativo.

L'esperienza mostra in larga parte che mentre per le sezioni destinate ad ospitare documenti amministrativi deve essere privilegiata una ripartizione di voci e sottovoci rispondenti a funzioni amministrative o ad attività di rilevanza giuridica, per le sezioni a carattere informativo o di documentazione, ove questo non sia possibile, è preferibile ricorrere a classificazioni di ordine cronologico.

L'utilizzazione di un sistema di classificazione derivato dal tradizionale settore amministrativo e adattato a parti non amministrative del sito costituisce una necessità se si intende trasformare il sito in vero e proprio archivio digitale di tutte le attività attribuibili ad un'istituzione, garantendo la conservazione e il facile reperimento anche dei materiali non tradizionali in esso presente. L'adozione di tali criteri è rilevante in quanto in passato non è stata chiara la necessità di procedere ad un trattamento volto alla conservazione anche di questo genere di informazioni.

L'adozione di schemi di classificazione che per una pubblica amministrazione risponde al rispetto di prescrizioni normative, ispirate a criteri di buon andamento dell'azione amministrativa, nonché all'osservanza di obblighi di conservazione dei documenti, nelle esperienze di *web publishing* pare rispondere ad un elemento ulteriore, di particolare rilevanza: il rapporto diretto con il pubblico che un sito web è naturalmente orientato a favorire. In questo settore si è al di fuori di prescrizioni legislative che obblighino a strutturare i siti secondo criteri precisi, a differenza di quanto non accada per gli archivi documentali tradizionali. Tuttavia la natura dei siti istituzionali, in quanto strumenti destinati per definizione a sviluppare le relazioni con il pubblico, al fine di porre a disposizione di esso documenti e informazioni, rende di primaria importanza l'adozione di misure atte a garantirne l'ordinamento razionale.

In linea generale per un efficace *web publishing* sono utilizzabili i criteri di classificazione generale adoperabili per i documenti; vi sono, tuttavia, alcuni elementi specifici, derivanti dalla natura dello strumento utilizzato, che devono essere considerati.

L'elemento fondamentale, in tale ottica, è rappresentato dal fatto che mentre gli schemi di classificazione sono elaborati da tecnici dell'amministrazione per operatori delle medesime amministrazioni, anche se possono poi essere resi accessibili ad utenti esterni (ad esempio attraverso il diritto di accesso), per i siti istituzionali le esigenze di razionale ordinamento e classificazione devono soddisfare non solo esigenze amministrative "interne" ma anche le istanze – parimenti, se non di più, rilevanti - degli utenti esterni. A prescindere dalla realizzazione di sistemi differenziati tra aree intranet ed aree internet, qualora, come sovente avviene, anche per motivi di economicità di gestione, le impostazioni dei siti intranet ed internet tendenzialmente coincidano, è fondamentale strutturare i siti secondo regole che pur garantendo un razionale ordinamento e un'adeguata classificazione siano nello stesso tempo capaci di raggiungere il pubblico e di facilitarne l'accesso.

Tale elemento è connaturato alla natura stessa del sito internet che, anche quando in esso prevalga il carattere di archivio digitale *on line* e di strumento di supporto documentale, non può non configurarsi anche come potente strumento di comunicazione e di informazione. La classificazione di un sito internet non può non porsi, pertanto, il problema di garantire comunque la facilità di accesso e di conoscibilità delle informazioni e dei documenti da parte del pubblico. Gli schemi di classificazione, in tal caso, devono essere necessariamente semplificati ove ciò appaia opportuno per esigenze di comunicazione. Nella realizzazione del sito è necessario pensare alle necessità di accesso degli utenti, diversi da quelle proprie degli ambiti professionali.

In tale ottica è importante considerare anche la tipologia di utenti interessati ad accedere ai siti istituzionali, adoperando appositi strumenti per verificare il numero e la qualità degli accessi alle diverse sezioni, tenendo conto delle osservazioni relative all'accessibilità del sito e all'articolazione delle sezioni pervenute al *webmaster*.

Il concetto di "utenti", infatti, è estremamente generico, in quanto tra gli utenti di un sito istituzionale vi sono categorie diverse di persone o di soggetti: utenti esperti (categorie professionali, enti universitari e di ricerca, ecc.); utenti generici, di volta in volta interessati solo a specifici aspetti dell'attività dell'ente, anche in relazione a fatti di attualità; utenti nazionali e stranieri; utenti del mondo scolastico, ecc.

Per rispondere a queste esigenze devono essere adottate efficaci tecniche di comunicazione. Oltre alla realizzazione di vesti grafiche idonee a semplificare l'accesso e a rendere riconoscibili i contenuti del sito, l'esperienza applicativa rileva che l'allocatione dei documenti e delle informazioni in *menu* ordinati in modo chiaro e razionale per sezioni voci e

sottovoci è essenziale per orientarsi, particolarmente per gli utenti non specialisti; altrettanto rilevante è il ricorso a funzioni di *help* in linea, di guide interattive, di presentazioni sintetiche ai contenuti del sito e alla realtà istituzionale dell'ente, di indici analitici e di strumenti di orientamento in generale. Per tutti gli utenti sono altresì importanti i motori di ricerca, che consentono l'effettuazione di ricerche più sofisticate, partendo non dall'unità documentale ma da contenuto testuale o per materia di essi.

In conclusione può dirsi che la necessità di ottimizzare la conoscibilità del sito da parte del pubblico potrà portare ad una semplificazione del linguaggio e degli schemi di classificazione del sito; opportuna a tal fine potrà essere pertanto l'integrazione tra diversi approcci ed esperienze professionali (informatico, di comunicazione, archivistico, giuridico, ecc.)⁵².

5.4. La classificazione e gli strumenti di content management⁵³

I programmi e gli strumenti di *content management* (CMS), più che una tecnologia o un prodotto specifico, identificano una serie di attività e, più recentemente, una serie di prodotti software orientati ad organizzare adeguatamente in ambiente digitale i contenuti di un sistema informativo (non solo documentario) al fine di assicurare condizioni di interoperabilità (in termini soprattutto di recupero e riuso efficiente di contenuti) tra sistemi o parti eterogenee di un sistema, anche mediante la cattura e la conservazione automatica di tutti i metadati indispensabili ad una corretta gestione nel tempo del sistema.

Originariamente focalizzati allo sviluppo di interfacce web i CMS sono considerati con crescente interesse da chi si occupa di produzione documentaria in quanto strumenti in grado di gestire e qualificare l'intero sistema informativo di un soggetto o di una rete di soggetti. Si tratta di prodotti che possono essere utilmente e facilmente integrati nel sistema di gestione dei documenti, anche se una loro applicazione evoluta implica un significativo intervento di progettazione o ri-progettazione dell'intero sistema informatico e l'analisi accurata dei requisiti funzionali con particolare attenzione alle funzionalità archivistiche. La presenza di figure professionali fornite di adeguata preparazione in materia di archivistica informatica costituisce quindi una condizione essenziale per il raggiungimento delle finalità avanzate che i CSM rendono possibili. In particolare e con specifico riferimento al campo applicativo che qui si analizza, i CMS consentono:

- la predisposizione di schemi predefiniti di tipologie documentarie rese disponibili ad utenti non esperti (ad esempio ai funzionari di un'organizzazione per la produzione di documenti strutturati, quali circolari, rapporti, determinazioni, oltre alla tradizionale modulistica, destinata per sua natura a trasformarsi in oggetti documentari digitali integralmente strutturati);
- la definizione e la documentazione di politiche e di specifici parametri di sicurezza informatica fondata sulla individuazione di ruoli utente e sulla identificazione e gestione di responsabilità specificate;
- l'implementazione di sistemi di workflow management;
- l'integrazione con i database e i sistemi informativi esistenti;
- l'utilizzo di sistemi di autenticazione degli utenti;
- la gestione dei metadati, ovvero di informazioni descrittive interne o esterne alla risorsa documentaria, essenziali al suo trattamento, uso, conservazione;

⁵² Si vedano su questo tempo i materiali relativi al workshop sul *knowledge management* e i sistemi documentari, organizzato dall'Autorità per l'informatica e la Scuola superiore per la pubblica amministrazione a Roma nei giorni 14-15 aprile 2003 (www.aipa.it).

⁵³ I contenuti di questo paragrafo sono tratti da Maria Guercio, *Per un linguaggio comune: il ruolo del content management per lo sviluppo di sistemi documentari*, cit.

- il trattamento flessibile delle informazioni al fine di un riutilizzo dei contenuti in ambienti e per finalità diversificate (“write once, publish many times”).

Si tratta di attività interrelate in modo significativo con la produzione documentaria, anche se non necessariamente coerenti con la natura “archivistica” della documentazione medesima. L’integrazione e la convergenza con le specifiche funzioni della gestione documentaria si raggiungono esclusivamente, come si è già ricordato, mediante uno sforzo dedicato di analisi e progettazione che investe peraltro anche gli strumenti tradizionali, oggetto perciò di una revisione in alcuni casi anche radicale grazie all’introduzione di nuove funzionalità (e-portal, document-management, groupware, workflow, data warehousing, search engine, web-based training, and messaging email). Alcune di queste opzioni (ad esempio l’utilizzo di funzioni avanzate di ricerca o l’applicazione diffusa di messaggistica collegata alle fasi dei processi di lavoro) del resto sono già da tempo ormai integrate in molte applicazioni avanzate di *record management*.

In questo contesto, un terreno privilegiato di applicazione riguarda proprio la funzione archivistica della classificazione, in quanto organizzazione sistematica dei documenti secondo principi funzionali legati all’analisi dei contenuti, non in quanto tali, ma perché rappresentativi del ruolo che i singoli documenti e le loro reciproche relazioni esercitano a supporto dell’azione amministrativa o tecnica di un soggetto produttore.

Sotto questo profilo, tra gli obiettivi dei programmi di *content management* che meritano un’attenzione speciale, ci sono proprio alcune delle attività che formano parte del bagaglio tradizionale del sistema di gestione documentaria: l’identificazione univoca e gestione appropriata dei metadati, il controllo delle versioni, inteso come strumento per mantenere e controllare nel tempo i processi di formazione del documento, le fasi di analisi, revisione, approvazione e sottoscrizione, e soprattutto la ricerca, sia in relazione al contenuto che agli attributi identificati e alla eventuale struttura, utilizzando forme sofisticate di *information retrieval* (per termini specifici, per sinonimi, mediante l’utilizzo contestuale di termini al fine di escludere ricerche inutili o di indici). Si tratta in particolare di quelle funzioni che sono realizzate e sostenute grazie alle attività di *profiling* dei documenti e dei fascicoli, naturalmente opportunamente riprogettate per un ambiente digitale avanzato.

I sistemi di classificazione/fascicolazione sviluppati e perfezionati in ambiente digitale possono quindi costituire la struttura di base per finalità evolute e convergenti di CMS e RMS, naturalmente focalizzate principalmente sul sistema documentario⁵⁴. La classificazione è, del resto e come si è più volte ricordato in questo studio, uno *strumento di organizzazione logica e razionale dei documenti* sviluppato con la finalità generale di sostenere la funzione documentaria di apparati amministrativi sempre più complessi. Può trarre perciò grande vantaggio da un uso specializzato di prodotti orientati alla gestione dei contenuti, con particolare riferimento, peraltro già altrove sottolineato,

- all’attività di recupero dei documenti e delle informazioni relative, soprattutto se indici, vocabolari controllati e altri strumenti di ricerca supportino il sistema documentario,
- alla diversificazione e alla specializzazione delle tipologie documentarie più ricche di contenuto informativo, quali ordini di servizio, circolari, deliberazioni e verbali, rapporti informativi, ecc.,
- alla pre-definizione di procedure di fascicolazione in grado di dar vita a strutture e aggregazioni archivistiche omogenee, coerenti alle attività amministrative,
- alla efficiente integrazione con procedure amministrative.

⁵⁴ Per un’analisi dei requisiti funzionali archivistici e, in particolare, per quanto riguarda la classificazione e la fascicolazione si veda M.Guercio, *Principles, methods and instruments for the creation, preservation and use of archival records in the digital environment*, in “The American Archivist”, 64 (Fall-Winter 2002), 2, pp. 238-269.

Principi coerenti per la progettazione di piani di classificazione avanzati garantiscono allo stesso tempo il controllo centralizzato del sistema, e quindi l'omogeneità, la qualità delle informazioni immesse e dei risultati di ricerca, ma anche la flessibilità delle soluzioni. Un sistema di classificazione basato su principi uniformi, a loro volta fondati sull'analisi delle attività di *business procedure* e sostenuto da funzionalità sviluppate di *content management*, costituisce in sostanza uno strumento di qualità che può essere condiviso sia per quanto riguarda la struttura delle voci (principi di corrispondenza, tipi di relazione e numero delle voci), che in relazione alla concreta identificazione dello schema per le funzioni comuni relative alle attività di funzionamento.

PARTE II. ANALISI STORICA E STUDI DI CASI

6. *La classificazione come strumento per la gestione documentale nella pubblica amministrazione del Regno d'Italia.*

Monica Grossi

Molto si è detto sul momento storico che vide l'apparire in Italia del primo regolamento per la gestione degli archivi correnti delle amministrazioni centrali dello Stato (il regio decreto 25 gennaio 1900, n. 35)⁵⁵: emanato in un periodo successivo a quello delle grandi riforme crispine degli apparati amministrativi, nel cui ambito era stato comunque promosso, esso costituisce l'atto finale di una Commissione interministeriale istituita nel 1894 ma la cui nascita era stata auspicata fin dal 1878⁵⁶.

E molto si è detto anche dei limiti di tale regolamento: ripercorrendo le linee di un saggio di Elio Califano sugli archivi correnti dei ministeri⁵⁷, Agostino Attanasio ha sottolineato gli effetti negativi di un iter normativo che condusse alla «separatezza della funzione archivistica», e alla conseguente riduzione del ruolo dell'archivista a mero conservatore, destinato ad una carriera priva di possibilità di aspirazione ad esercitare un ruolo attivo e strategico nella pubblica amministrazione⁵⁸; mentre Guido Melis ha recentemente tratteggiato, attraverso l'analisi del caso del Ministero dell'istruzione pubblica, la disattenzione di cui fu circondata l'introduzione del rd 35/1900 nelle amministrazioni centrali dello Stato⁵⁹.

Nelle fonti documentarie conservate nel fondo della Direzione generale degli Archivi di Stato del Ministero dell'interno, la nascita della norma per la gestione degli archivi correnti delle pubbliche amministrazioni italiane appare, da un lato, strettamente connessa alla difficoltà di accogliere e gestire negli archivi di Stato il patrimonio archivistico scaturito dall'attività dell'amministrazione del Regno e, dall'altro, improntata a una buona dose di

⁵⁵ Tra i numerosi contributi di carattere generale o specifico valgono come testi di riferimento G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996 e, per il Ministero dell'interno, L. Montevecchi, *Il Ministero degli interni: gli archivi e le informazioni*, in «Archivio ISAP», n.s., n. 6, Milano 1990 e G. Tosatti, *Introduzione*, in *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, a cura di G. Melis, vol. II, *Il Ministero dell'interno*, Bologna 1992.

⁵⁶ ACS, Ministero dell'interno, D.G. Archivi di Stato, *Affari generali e per provincia, Serie I (vers. 1907 - 1909)*, b. 46, fasc. 116, sfasc. 3, Lettera di De Paoli al Ministero dell'interno del 7 feb. 1878.

⁵⁷ E. Califano, *Gli archivi correnti dei Ministeri*, in «L'amministrazione civile» (1961).

⁵⁸ A. Attanasio, *I processi di unificazione dello Stato italiano e le connesse esigenze di normazione nel settore degli archivi correnti*, in *Archivi e cittadino. Genesi e sviluppo degli attuali sistemi di gestione degli archivi. Atti della giornata di studio, Chioggia, 8 febbraio 1997*, a cura di G. Penzo Doria, 1999, pp. 16-38: p. 35.

⁵⁹ G. Melis, *Il deposito della memoria. L'evoluzione degli archivi amministrativi nella storia italiana*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LXI (2001), pp. 208-225, già apparso in lingua inglese: *The profile of the archivist: promotion of awareness*, in «Archivum», XLV (2000), pp. 81-96.

casualità⁶⁰, determinata dalla particolare situazione contingente in cui vennero a trovarsi alcune amministrazioni statali e alcune persone che presso tali amministrazioni operavano.

Si partirà dall'analisi storica del particolare clima in cui venne a costituirsi l'istituto che nel 1953 assumerà titolo di Archivio centrale dello Stato, che riteniamo possa ancora contribuire a comprendere le potenzialità e i limiti insiti nel progetto di revisione degli archivi della pubblica amministrazione intrapreso dalla commissione «istituita coll'incarico di proporre un metodo di registrazione e di archiviazione delle carte dei dicasteri centrali»⁶¹.

Il grande deposito a San Michele a Ripa Grande

Candidatosi a seguire l'archivio di deposito del Ministero dell'interno nella nuova capitale del Regno «nella lusinga di veder migliorata la mia posizione fuori della carriera alla quale appartenevo ed appartengo tuttora», Gianluca Righini, dipendente di pubblica sicurezza cui era stata precedentemente affidata la cura degli archivi di deposito del Ministero dell'interno rimasti a Firenze⁶², nell'aprile del 1876 è trasferito nella sede romana di San Michele a Ripa Grande dove, di fatto, sta nascendo in sordina il nucleo di quell'Archivio del Regno previsto all'art. 1 del decreto reale 27 maggio 1875, n. 2552 per l'ordinamento generale degli archivi⁶³.

Nel 1876 infatti il San Michele accoglie non solo i documenti del Ministero dell'interno (Righini ricorda di aver ricevuto «oltre le 6000 buste e i 1800 registri portati da Firenze, altre 2983 buste, 722 registri e 375 pacchi di carte diverse»), ma anche quelli dei Ministeri della marina e di grazia e giustizia, mentre altri dicasteri si adoperano per predisporre ulteriori versamenti di atti che non era possibile conservare nelle sedi istituzionali loro assegnate.

⁶⁰ Di *umile nascita* parla A. LODOLINI, *L'Archivio Centrale dello Stato* cit., p. 5.

⁶¹ Decreto del Ministero dell'interno del 3 ottobre 1894, istitutivo della Commissione.

⁶² Dalle parole di Righini traspare una buona sensibilità nei confronti dell'obiettivo di efficienza da perseguire nella gestione del deposito a lui affidato, e scaturisce un'utile descrizione dello stato della documentazione che costituisce il nucleo storico del fondo del Ministero dell'interno del Regno d'Italia: «Come è noto nel 1870 il Ministero dell'Interno accanto all'Archivio degli affari in corso istituì un Archivio che fu detto di deposito per sistemarvi gli atti la trattativa dei quali era ultimata. Prima di quell'epoca [1870] nessuna norma fissa regolava la classificazione degli atti. Ogni Divisione del Ministero, e talvolta le singole Sezioni avevano un Protocollo ed Archivio a se, ove l'Impiegato che vi era addetto classificava le carte come meglio credeva, cambiando poi la classificazione a suo talento, trasportando gli atti da una ad altra annata, per modo che dovendosi ordinare questi atti nell'Archivio di Deposito si rendeva se non impossibile certo ben difficile il riportarli alle loro classificazioni primitive. Pure occorre dar loro un ordinamento. In quella epoca era stata fissata una ripartizione di categorie per la registrazione ed archiviazione degli affari. A questa venne uniformata la classificazione degli atti che dovevano collocarsi nell'Archivio di Deposito, classificazione che si eseguiva iscrivendo contemporaneamente gli atti in appositi inventari. Tale lavoro era poco più che iniziato quando, per il trasferimento del Ministero a Roma, l'Archivio di Deposito lasciato a Firenze venne affidato a me, significandomi che una volta compiuto l'ordinamento, l'Archivio stesso doveva essere riunito a quell'Archivio di Stato. Quindi io dovei proseguire il lavoro tenendo presenti tali vedute del Ministero, e così gli inventari furono scritti nel concetto che alle pratiche che vi si iscrivevano altre non ne dovessero venire aggiunte per quanto di identico oggetto. Gli atti e registri allora compresi nell'Archivio di Deposito partivano quasi tutti dal 1861 e 1862 e non oltrepassavano il 1870, meno quelli della Direzione Superiore delle Carceri che non oltrepassa il 1867 (...): ACS, Min. Interno, D.G. Archivi di Stato, *Affari generali e per provincia, Serie I (vers. 1907 - 1909)*, b. 46, fasc. 116, sfasc. 3, lettera di Righini al Ministro dell'interno, Segretariato generale, del 9 feb. 1877 (oggetto "Relazione e proposte"). Si segnala che il documento reca in margine alla prima carta l'annotazione: «Aspettiamo la legge», apposta dal destinatario.

⁶³ Molto utili per la ricostruzione delle vicende storiche dell'ACS A. Lodolini, *L'Archivio centrale dello Stato e gli archivi delle amministrazioni centrali*, in «Notizie degli Archivi di Stato», IX (1949), pp. 4-10; e G. Tosatti, *Dall'Archivio del Regno all'Archivio centrale dello Stato*, in *L'Archivio centrale dello Stato 1953-1993*, a cura di M. Serio, 1993, pp. 319-344.

Il "modesto funzionario" Righini si trova nel mezzo di un evento fondamentale della storia archivistica italiana, e tenta di fronteggiare il caso con ragionevoli proposte: «... al punto al quale sono le cose è chiaro che l'Archivio del Regno ormai in fatto esiste e quindi a mio remissivo avviso interessa il provvedere all'ordinamento del medesimo»⁶⁴. Primo nodo da sciogliere è l'autorità amministrativa da cui far dipendere il nuovo istituto:

«(...) l'archivio del regno è di natura sua un Archivio amministrativo e perciò stesso non può che dipendere dal Ministero dell'Interno. Può farsi questione se questa dipendenza debba essere immediata ovvero col tramite della Sovrintendenza degli Archivi Romani. L'Archivio del Regno, lo dice il titolo, non è un Archivio Romano. Le Soprintendenze hanno, come ho detto, una giurisdizione limitata e gli atti dei loro archivi sono di un interesse circoscritto ad una parte del Regno. In questo Archivio al contrario sono atti di un interesse generale in quanto che sono di Amministrazioni centrali. (...) Le funzioni di quest'archivio in relazione alle Amministrazioni Centrali stanno nel ricevere gli atti che vi debbono essere depositati e nel corrispondere alle richieste che vengono fatte, del che primo requisito è la speditezza. Nulla, parmi, può consigliare che in ciò la corrispondenza fra l'Archivio e le dette Amministrazioni sia incagliata da un ufficio intermediario (...)»⁶⁵.

Anche il sovrintendente dell'Archivio di Stato di Roma, Miraglia, esprimeva nello stesso periodo la propria preoccupazione affinché la gestione delle carte dei ministeri venisse gestita con scrupolo e attenzione⁶⁶, segnalando Castel Sant'Angelo quale sede per l'Archivio del Regno⁶⁷. Il sovrintendente propende per l'affidamento delle carte dei ministeri alle Soprintendenze regionali, ipotizzando probabilmente in tal modo che la propria Soprintendenza avrebbe avuto competenza sulle carte prodotte a Roma: due mesi dopo infatti il sovrintendente si rivolge all'Interno chiedendogli di dirimere la questione sorta in merito alla parziale sovrapposizione delle competenze della Sovrintendenza con quelle del Righini, "incaricato della riorganizzazione dell'Archivio del Regno d'Italia": il pronunciamento del ministero è sibillino, affermando che "l'Archivio generale del Regno ancora non esiste in fatto e che il signor Righini conserva la sua qualità di addetto all'archivio di deposito di questo Ministero"⁶⁸.

In tale vacanza di attribuzioni tuttavia, l'archivista Righini proseguiva il proprio lavoro e proponeva all'Interno un progetto di ordinamento dell'Archivio del Regno⁶⁹:

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Particolare scalpore aveva suscitato in Parlamento la pubblicazione del libro del generale A.F. La Marmora, *I segreti di stato nel governo costituzionale*, Firenze, G. Barbera, 1877, in cui si denunciava il commercio di preziosi documenti diplomatici del Regno ad opera di funzionari dell'amministrazione.

⁶⁷ ACS, Min. Interno, D.G. Archivi di Stato, Affari generali e per provincia, Serie I (vers. 1907 - 1909), b. 46, fasc. 116, sfasc. 3, lettera riservata del sovrintendente degli Archivi di Stato romani Miraglia al ministro dell'interno, del 16 febbraio 1877 (oggetto: "Si chiedono provvedimenti per la conservazione delle carte degli Archivi governativi").

⁶⁸ ACS, Min. interno, D.G. Archivi di Stato, Affari generali e per provincia, Serie I (vers. 1907 - 1909), b. 46, fasc. 116, sfasc. 3, lettera della Sovrintendenza del 7 apr. 1877 (ogg.: "Disposto dell'art. 55 del R. Decreto 27 maggio 1875") e risposta del Ministero dell'interno dell'11 aprile 1877.

⁶⁹ ACS, Min. Interno, D.G. Archivi di Stato, Affari generali e per provincia, Serie I (vers. 1907 - 1909), b. 46, fasc. 116, sfasc. 3, lettera di G(ian)l(uca) Righini del 15 aprile 1876 <ma 1877> al Ministero dell'interno.

«Il progetto di legge presentato da S.E. il Ministro dell'Interno alla Camera dei Deputati nella seduta del 1° marzo 1877 conferma, sebbene con nome diverso, l'Archivio del Regno già istituito con Regio Decreto del 27 maggio 1875⁷⁰.

Ad ottenere pertanto che tale Archivio possa funzionare in modo corrispondente allo scopo della sua istituzione occorre che l'ordinamento del medesimo sia tale da rendere agevole ogni ricerca e da non soffrire perturbazioni per qualsiasi cambiamento nei vari rami di amministrazione. E poiché tutte le Amministrazioni centrali debbono versare in quell'unico archivio i proprii atti più non occorrenti ai bisogni dell'ordinario servizio, ragion vuole che il metodo da seguirsi nel classificare tali atti sia non solo stabile, ma anche, per quanto è possibile, uniforme per ogni ramo di Amministrazione.

Tutto ciò si collega strettamente colla forma da darsi agli inventari, giacché è superfluo il fermarsi ad esaminare quanto convenga che gli affari siano disposti nell'Archivio con quell'ordine medesimo col quale sono registrati negli inventari, non fosse altro per potere avvertire prontamente la eventuale mancanza di qualche inserto.(...) Come adunque debbono ordinarsi gli atti, come redigersi gli inventari?

Tener ferme le primitive classificazioni sarebbe a vero dire il più savio partito, poiché tali classificazioni sarebbero quelle stesse risultanti dalle singole rubriche nelle quali si avrebbe così una chiave per il reperimento degli affari.

Ma tal partito non può tenersi per due ragioni: la prima si è che di molte classificazioni è pressoché perduta ogni traccia; la seconda che la classificazione era subordinata al fatto che la materia fosse trattata da una piuttosto che da un'altra Divisione del Ministero, e siccome anche in breve volger di tempo le attribuzioni delle singole Divisioni sono state bene spesso modificate, così le classificazioni andarono o potranno andare in avvenire soggette a modificazioni ove si tenga per base simili norme.

Ma anche indipendentemente da ciò è un fatto che la classificazione era fatta in modo tutt'altro che razionale, talché tenendola ferma si renderebbe in seguito difficilissimo a chi giungesse nuovo in archivio il rintracciare qualsiasi affare di data remota.

(...) quanto agli affari degli anni decorsi occorre procedere ad una rettificazione razionale nella loro classificazione, al fine di rendere più agevole per l'epoca avvenire qualsiasi ricerca, talché questa si possa effettuare senza il sussidio delle rubriche esistenti, ciò che riesce a lungo e non sempre conducente allo scopo.

⁷⁰ Cfr l'annuncio del progetto di legge sugli archivi presentato in aula da Nicotera nel corso dell'interrogazione parlamentare del deputato Martini in merito alla scomparsa di documenti diplomatici e di grande pregio storico-politico dagli archivi di Stato: Camera dei deputati, Atti parlamentari, tornata del 27 febbraio 1877, pp. 1643-1644; si veda anche il testo del progetto di legge in Camera dei deputati, Atti parlamentari, Sessione del 1876-1877, Documenti, progetti di legge e relazioni, Progetto di legge n. 71, *Progetto di legge presentato dal ministro dell'interno (Nicotera) nella tornata del 1° marzo 1877. Ordinamento degli archivi nazionali*. L'intervento di Nicotera si apre con una nota di allarme: «Signori! Locali sani, spaziosi, sicuri, sono prima necessità degli archivi: ed oggi più che mai questo requisito manca alle segreterie degli uffici amministrativi, alle cancellerie dei tribunali; cosicché le carte vi si accumulano, il cumulo produce disordine, e col disordine la certezza di deperimento, il pericolo di sottrazioni (...). Ad accrescere il danno proveniente dai locali, si aggiunsero nei primi anni del nostro risorgimento politico, i mutamenti delle giurisdizioni territoriali, le variazioni frequenti negli incarichi degli uffici, la instabilità degli archivisti, la successione dei metodi differenti di archiviazione. (...) Al male, forse inevitabile nella sua origine, spetta a noi rimediare. E, prima di tutto, occupandoci degli archivi dei dicasteri centrali, unico rimedio può essere la istituzione di un archivio, in cui si raccolgano tutte le carte rimaste nelle stazioni della capitale, e quelle che di mano in mano non saranno più necessarie ai bisogni del servizio (...). Siffatto archivio centrale del regno già per forza naturale di cose si va componendo. Nei locali di San Michele a Ripa Grande, in Roma (...)». Dagli atti parlamentari non risulta che il progetto di legge sia mai stato discusso.

Nondimeno mi affretto a constatare come molte volte le rubriche mi avrebbero fornite tracce che non ho potuto seguire perché scomparse le tracce della classificazione data alle carte quando le rubriche furono fatte. Quindi sarà a studiarsi un mezzo di porre la nuova classificazione in relazione colla primitiva.

Gli atti del Ministero dell'interno sono già raccolti in grandissima parte nell'Archivio di San Michele fino al 1873. Appena giungano gli altri, del 1861 e anni successivi, già chiesti a Torino, io vorrei che tutti quanti venissero classificati rispettivamente alle categorie tracciate nell'allegato A. (...) Ripartiti così gli affari per categorie, mi parrebbe conveniente disporli in ciascuna categoria nel seguente ordine:

1° Affari generali, ponendo uno accanto all'altro per ordine cronologico quelli aventi un identico oggetto.

2° Affari di interesse locali <sic> divisi per Provincie (queste per ordine alfabetico) e in ogni provincia, se l'affare è di interesse di uno o più comuni, per comuni, questi pure per ordine alfabetico (...).

3° Affari interessanti individui, indipendentemente dalla residenza di costoro (...).

4° Infine affari che per loro natura sieno da collocarsi per ordine alfabetico, ad esempio le speditività estere.

Disposti per tal modo gli affari in archivio dovrebbero coll'istesso ordine, e con numerazione progressiva continua essere descritti in apposito inventario. Ogni categoria dovrebbe avere un inventario speciale (...). Formati gli inventari converrebbe per ogni affare iscritto formare una scheda conforme al modulo C. Le schede così formate verrebbero ripartite per anni e poi per Divisioni o Direzioni del Ministero e così divise dovrebbero collocarsi in apposite cassette tenendo in alto e in ordine il numero della primitiva classificazione. Così si potrebbero il più delle volte utilizzarsi le indicazioni fornite dalle rubriche esistenti.

Questo che dico sull'archivio del Ministero dell'Interno potrà applicarsi ove ne sia il bisogno, con lievi modificazioni agli archivi delle altre Amministrazioni Centrali.

Così mi parrebbe provveduto all'ordinamento nell'Archivio del regno degli affari dal 1861 al 1877 (...).

Come si può notare, l'attenzione per la classificazione dei documenti - seppure intesa come principio-guida per il riordinamento di carte relative ad affari esauriti - è costante.

Righini si poneva, anticipatamente rispetto alla Commissione, anche il problema della tenuta degli archivi correnti, e lo risolveva proponendo soluzioni molto vicine a quelle contenute nel regolamento varato dalla Commissione per il rd 35/1900⁷¹:

«Per gli anni avvenire è da riflettersi quanto interessi per la perfetta conservazione di un affare il potere accertare senza difficoltà il numero degli atti che compongono l'affare medesimo, e quanto sia per tornare utile il disporre le cose per modo che gli affari man mano che vengono iniziati siano iscritti in

⁷¹ L'allegato D in particolare costituisce un modello di registro di protocollo simile a quello proposto nel regolamento del 1900: il registro prevede una sezione dedicata alle lettere in *Arrivo*, con fincature per le informazioni relative a: *Numero di ordine*, *Data di registrazione*, *Mittente*, *Data e numero della lettera*, *Alligati N°*, *Oggetto*; e una sezione per le lettere in *Partenza*, con le fincature per *Data della missiva*, *Indirizzo*, *Alligati*, *Sunto*, *Divisione che ha trattato l'affare*, *Nome*, *Cognome e qualità di chi sottoscrisse la missiva*, *Numero Antecedente e Susseguente*, *Classificazione (Categoria e Numero)*.

apposito elenco formato per modo che servir possa da inventario anche per l'Archivio del Regno.

In poche parole qui sorge la questione della modalità del Protocollo.

Due sono i sistemi possibili, quello cioè di iscrivere gli atti di un medesimo affare in una stessa casella, con un sol numero, e quello di iscrivere gli atti indistintamente, man mano che giungono al Ministero uno di seguito all'altro contrassegnandoli con un numero progressivo continuo, ed annotando di fianco a ciascuno la classificazione assegnatagli.

Il primo sistema che ben può assomigliarsi ad un libro mastro sembra raccomandarsi per molti riguardi.

Esso permette di determinare a priori il numero da assegnarsi ad un affare ed ha il vantaggio incontestabile di presentare a colpo d'occhio in sunto tutto lo svolgimento che un affare ha ricevuto.

Se non che questi vantaggi sono più apparenti che reali, comunque non valgono a compensare gli inconvenienti che questo sistema ha sull'altro. Il vantaggio di potere a tutta prima determinare il numero da darsi ad un affare, e che iscriverlo a quel numero equivalga a classificarlo, è illusorio, e le rubriche per nome, per luogo, per materia e per numero, delle quali fu sentito così vivo il bisogno nel Ministero dell'Interno ove tale sistema si è voluto attuare, stanno a giustificare il mio assunto.

Con tale sistema non viene certiorata in modo sicuro la data di arrivo degli affari al Ministero, non vengono poste in evidenza quelle lettere che rimangono senza sfogo, ed infine poi colla necessità di lasciare per ogni affare lo spazio che presumibilmente può occorrere per iscrivere gli atti che sopraggiungeranno in seguito accade spessissimo che tale spazio è insufficiente e fa duopo ricorrere a rimandi od appendici ed altri compensi che il più delle volte ingenerano confusione (...). A queste ragioni che chiamerò a priori se ne aggiunge altra di fatto della quale bisogna tenere debito conto».

E qui viene sollevato il problema della necessaria uniformità del trattamento degli archivi correnti nelle amministrazioni centrali del Regno, che poggia su una uniforme modalità di registrazione di protocollo e di classificazione:

«Posto che gli atti di tutte le amministrazioni centrali debbono raccogliersi in un unico archivio, ragion vuole che in questo tali atti siano ordinati, per quanto la natura loro lo consente, con gli stessi criteri, in modo uniforme. Ed ammetta la convenienza che basi dell'ordinamento in tale Archivio sieno d'ora innanzi le protocollazioni e classificazioni primitive, ragion vuole che queste procedano all'unisono in tutti i Dicasteri.

Per tal modo il compito degli impiegati dell'Archivio del Regno sarà di molto agevolato, si renderà possibile una seria ispezione sulla tenuta dei protocolli ed archivii non tanto nelle amministrazioni centrali quanto ancora nelle dipendenti alle quali tal sistema dovrebbe estendersi, così infine si avrebbero archivisti non più costretti a un tirocinio allorché passano da uno ad altro Archivio.

Ciò premesso è del pari evidente che nello stabilire questa uniformità di sistema debbasi pretendere quel metodo la cui attuazione darà luogo a minori perturbazioni, e incontrerà minori opposizioni.

Ora per quanto io mi sappia il sistema del numero unico per ogni affare non è in vigore se non nel Ministero dell'Interno, e quivi nemmeno è generalizzato a tutti i rami di Amministrazione.

La Direzione Generale delle carceri ha conservato l'altro sistema, il quale per quanto è a mia cognizione, è il sistema in uso presso tutti gli altri Ministeri, ai quali potrebbe senza inconvenienti e sol modificando leggermente i moduli in uso applicarsi.

Esso ha il vantaggio di porre in evidenza le lettere che tuttora attendono un provvedimento, accerta la data di arrivo degli atti ai Ministeri, offre modo di rintracciare in ogni sua fase lo sviluppo di un affare mercè l'identificazioni portate nella colonna 13 e 14, di constatare quali e quanti affari compongano un atto e colla continuità della registrazione non dà occasione a perdita o a deficienza di spazio. Infine la sua semplicità lo raccomanda di preferenza all'altro (...).

Provveduto così alla registrazione degli atti convien pensare alla posizione da farsi ai medesimi nell'Archivio.

Il sistema di assegnare un numero distinto a ciascuno affare è senza dubbio utile perché facilita la compilazione di un inventario che si effettua al sorgere di ogni affare.

Ma molte e varie considerazioni di indole burocratica amministrativa e scientifica, (giacché conviene pur riflettere che questi archivi cui ora pensiamo nel solo interesse dell'attuale servizio, potranno un giorno dar campo alle investigazioni degli eruditi) consigliano una bene intesa ripartizione anche per categoria.

Dove accada, come pel Ministero dell'Interno, che gli atti abbisognino di una nuova classificazione pel tratto 1861 all'anno corrente, evidentemente la ripartizione per categorie dovrebbe essere conforme a tale classificazione.

Comunque non saprei abbastanza insistere sulla necessità di aver riguardo esclusivamente alla sostanza degli affari. Perché fare alcune categorie desunte dall'indole dell'affare, e a queste frapporne altre che ricevono la classificazione in base al modo col quale vengono trattati? In ciò il controsenso e la confusione che necessariamente deve conseguirne mi sembrano di tutta evidenza. Appena un nuovo affare si forma io vorrei che fosse incluso in apposita copertina e registrato in elenchi distinti per categoria, elenchi i quali come apparisce dall'unito modulo al quale li vorrei conformi, sarebbero veri e propri inventari (Modulo E). (...) Per ora presento i moduli ad esplicazione delle mie proposte, mentre sono pronto a presentare un apposito progetto di regolamento ove queste sieno favorevolmente accolte».

Il progetto non venne mai richiesto dalla Amministrazione e la questione restò in sospeso fino all'arrivo del nuovo Sovrintendente dell'Archivio di Stato di Roma, Enrico De Paoli, già capo della VI divisione del Ministero dell'interno nel periodo in cui questa aveva avuto competenza sugli archivi.

De Paoli aveva ricoperto il ruolo di segretario del Consiglio per gli Archivi del Regno nei primi tre anni di attività di tale organo⁷²; la sua stessa nomina a soprintendente romano fu discussa e approvata dal medesimo Consiglio in funzione della possibile attribuzione della carica di segretario del Consiglio al funzionario che avesse ricoperto tale ruolo. Intorno alla sua persona, inoltre, si raccoglievano le preferenze di quei membri del Consiglio che ritenevano maggiormente adatta per la sorte dell'Istituto romano la guida di una figura dotata di competenze amministrative, piuttosto che tecnico-scientifiche: il presidente Amari espresse soddisfazione per la candidatura di De Paoli «tantopiù che per le speciali condizioni

⁷² Il nome di De Paoli compare nelle prime ventisette sedute del Consiglio (1874-1 luglio 1876). La carica di segretario del Consiglio era ricoperta, in base all'art. 1 del rd 26 marzo 1874, dal capo della divisione dell'Interno che aveva competenza sugli archivi.

dell'archivio di Roma che è in via di formazione meglio che d'un uomo versato nella erudizione storica crede appropriata l'opera d'un valente amministratore»⁷³.

Gli indirizzi politici del Consiglio sono indicativi della particolare interpretazione che sullo scorcio degli anni Settanta si attribuiva alle competenze dell'archivio romano: gli obiettivi primari dell'istituto erano individuati nella cura degli «atti delle attuali amministrazioni, che pel momento costituiscono la parte più importante dell'archivio romano, archivio il quale, trovandosi in istato di formazione e dovendo man mano raccogliere tutte le scritture delle amministrazioni centrali, ha bisogno essere diretto non da chi sia un dotto esclusivamente, ma bensì da persona versata nella trattazione degli affari, che possa bene amministrarlo in tutte le sue parti, condurlo ad un buon ordinamento, e sappia adoperare i mezzi opportuni per rivendicare all'istituto che dirige i numerosi e pregevoli documenti sparsi quà e colà nella città e provincia di Roma»⁷⁴. A fronte dell'osservazione avanzata da un consigliere in merito alla necessità di definire la finalità amministrativa o storica dell'Archivio di Stato di Roma «nel fine di poter determinare le qualità che è necessario richiedere nella persona che dovrà dirigerlo», si osserva «che non conviene, né rigorosamente è possibile caratterizzare come si propone l'Archivio di Stato in Roma, affinché non sia data per conseguenza, una speciale qualifica alla persona da preporre in quell'istituto, che un valentuomo addetto esclusivamente all'erudizione storica, non basterebbe a tutte le esigenze dell'archivio, mentre vi sarebbe adatto il cav. De Paoli, pratico per molta esperienza della trattazione degli affari, versato nell'organismo delle amministrazioni, dotato di molte attività, di zelo nell'esercizio, e che ha pure dato non dubbie né poche prove di abilità e perizia nella materia stessa degli archivi come ha potuto accertarsi il Consiglio che per 3 anni lo ha avuto quale Segretario»⁷⁵.

Il nuovo soprintendente, eletto nell'adunanza del 9 luglio 1877, annunciò presto l'intenzione di tener fede ai propositi dei suoi sostenitori e di occuparsi dell'archivio del San Michele:

«L'articolo 1° del r. Decreto 27 Maggio 1875, prescrivendo "che gli atti dei Dicastero centrali del Regno i quali più non occorrono ai bisogni ordinari del servizio debbano raccogliersi in unico archivio del Regno" non fece in realtà che dar regola a carattere d'istituzione alla raccolta che si era venuta formando dal Ministero dell'Interno nell'edifizio di Ripagrande, delle carte di quei Ministeri che nel trasferimento della capitale non avevano trovato in Roma locali sufficienti alle proprie necessità.

Ora, e per fatto precedente e per conseguenza del suddetto articolo si hanno nell'edifizio di Ripagrande ventimila volumi di scritture amministrative, provenienti, giusta l'annessa tabella, dai Ministeri dell'Interno, di Grazia e Giustizia, della Marina, dei Lavori pubblici, delle Finanze. Né qui si può fermare la suppellettile del nuovo archivio, che essa deve ogni anno andar crescendo [...].

Frattanto nessun regolamento fu mai fatto per questo Archivio; nessuna somma fu stanziata per esso nel bilancio nazionale; un solo impiegato, e non archivista, il Delegato di P.S. sig. Righini ne ha la custodia; ed un solo facchino straordinario vi presta servizio. Non si sa neppure se la direzione spetti o no interamente a questa Sovrintendenza, perché se ad essa ricorrono tutte le pubbliche amministrazioni per ricerche o versamenti di atti, il Ministero dell'Interno non fa capo alla medesima che quando si tratta di qualche provvedimento generale o di spese, usando egli di

⁷³ Consiglio degli Archivi del Regno, adunanza n. 28 del 7 luglio 1877.

⁷⁴ Consiglio degli Archivi del Regno, adunanza n. 29 del 9 luglio 1877.

⁷⁵ *Ibidem*.

versare e ritirare le carte per mezzo dei propri archivisti. [...] Oggi nessuna regola vale per l'archivio del Regno né per verità alcun grave inconveniente credo sia avvenuto per questa mancanza. Ma non è prudenza continuare ad aver fede nella discrezione degli ufficiali: occorre che il Ministero ci dia norme su quello che dobbiamo e possiamo fare: occorre che le possibilità, sieno pure remotissime, di abusi vengano tolte ed impedito. Con poche variazioni basterebbe all'uopo il regolamento pel servizio interno degli Archivi di Stato e non mancherò al dover mio di indicare le variazioni che occorrerebbero se me ne sarà fatta dimanda. Converrebbe però prima di fare questa proposta che fossero definite alcune controversie sul modo di tenere i protocolli, di conservare le carte negli archivî detti correnti, di formare gl'indici, di stralciare le carte fuori d'uso, di eseguire i versamenti. Più volte fu studiato di ridurre tutti gli archivi ed i registri d'archivio delle Amministrazioni centrali a modelli uniformi o simili: ne avrebbe vantaggio il servizio quotidiano perché all'empirismo spesso confuso e sempre incerto si sostituirebbero metodi studiati e durevoli: perché gli aspiranti alla carriera di archivista ed a promozioni nella medesima avrebbero finalmente una guida sulla quale esercitarsi; perché infinitamente minore sarebbe la spesa dell'economato generale, se registri, copertine, buste fossero di forma e dimensioni uguali.

Ma se ciò sarebbe stato vantaggioso prima d'ora, è divenuto necessario coll'istituzione dell'archivio del Regno, nel quale da tutti i Ministeri devono via via trasferirsi e riunirsi le carte di ogni specie che giornalmente si vanno scrivendo. Uguale o simile il sistema della protocollazione e della archiviazione originaria presso le varie amministrazioni, pochi ufficiali basterebbero all'archivio generale per saperle custodire a disposizione di chi ha interesse; facendo altrimenti non basterebbero molti impiegati e non sarebbe sempre, né pronta né sicura l'opera loro. Opinerei quindi che una Commissione fosse composta coi Capo-Archivisti delle singole Amministrazioni centrali e che a questa fosse dato incarico di preparare in breve tempo uno schema di regolamento per gli uffizi d'ordine che dovrebbe aver vigore col gennaio dell'anno 1879.

L'istituzione dell'Archivio del Regno conseguirebbe in tal modo quella base che ne renderebbe facile, spedito, economico il progresso.

Sulle cose accennate fin qui risolverà naturalmente la sapienza del Ministero: una disposizione frattanto non potrebbe differire e sarebbe quella di dichiarare se l'Archivio del Regno sia o non dipendente in tutto da questa Sovrintendenza e quando tale dipendenza fosse riconosciuta, come per più ragioni parmi dovrebbe essere, sarebbe inoltre da ingiungere agli uffici del Ministero dell'Interno di rivolgersi per ogni richiesta o versamento a questa Sovrintendenza come tutti gli altri Ministeri fanno senza che alcuno lamenti negligenze o ritardi.

Disciplina non può essere ove più comandano e perché la Sovrintendenza risponda del servizio importa che essa abbia facoltà di ordinare e vigilare all'osservanza dei suoi ordini: è mestieri che essa ancora conosca pienamente come si fa quanto si fa o si deve fare»⁷⁶.

Il responsabile del Ministero dell'interno cui è affidata la pratica annota sulla lettera di De Paoli: «Per ora si fa la convenuta ordinanza. Verso luglio si penserà al personale ed alle spese necessarie al nuovo archivio; frattanto se al Righini occorre qualche aiuto, può mandargli qualche impiegato il cav. De Paoli». Nella seduta del 23 maggio 1878 il Consiglio

⁷⁶ ACS, Min. interno, DG Archivi di Stato, *Affari generali e per provincia (vers. 1907 - 1909)*, b. 46, fasc. 116, sfasc. 3, lettera del Sovrintendente agli Archivi nelle Province romane e direttore dell'Archivio di Stato in Roma al Ministero dell'interno del 7 febbraio 1878 ("Si propone la sistemazione dell'Archivio del Regno"); in allegato: "Archivio del Regno. Prospetto delle buste esistenti in Archivio il 1° dicembre 1877".

per gli Archivi del Regno, forse su pressione dello stesso De Paoli, dichiara l'Archivio del Regno parte integrante dell'Archivio di Stato di Roma; da questo momento De Paoli si adopera per la costituzione della commissione per la riforma degli uffici di protocollo e archivio nelle amministrazioni centrali: guida l'attenzione del Ministero dell'interno verso la considerazione dell'enorme quantità di risorse finanziarie necessarie per mantenere la massa informe di carte non più occorrenti ai bisogni degli uffici statali, constatando la scarsa attenzione per i compiti di gestione degli archivi correnti e l'assenza di regolamenti:

«(...) La raccolta di volumi e di registri fatta sin qui, e quella che si farebbe continuando i metodi vigenti, non ha e non potrebbe mai avere di archivio di Stato che il nome: tra alcuni anni potrebbe essere seriamente dimandato se conveniva sostenere tante spese per conservare una quantità grande di carte poco utili per sé medesime, rese inutili affatto dal modo di registrazione e di archiviazione. In quasi tutti gli uffici, gli atti si registrano, si dispongono, si conservano secondo che piace al protocollista: e le faccende d'archivio sono credute troppo umili perché il Capo dell'Ufficio debba mai occuparsene. (...) La poca importanza in cui si hanno gli archivii spiega perché ai molteplici regolamenti sui pubblici servizi non ne sia stato aggiunto uno sul modo di registrare e custodire gli atti, tanto presso gli uffici amministrativi quanto presso le magistrature giudiziarie: perocché non sono regolamenti di archivio le poche istruzioni emanate ora qui ora la circa la tenuta dei protocolli.

(...) Per riparare agli inconvenienti che da questo stato di cose derivano, e che impediscono all'archivio del Regno di costituirsi come dovrebbe, mi permetto di proporre riverentemente la nomina di una commissione composta di tutti i Capi - archivisti delle amministrazioni centrali perché sotto la presidenza del Sovrintendente agli archivii romani studii e compili:

un metodo, se non uniforme almeno analogo in tutti gli uffizii, per la registrazione ed archiviazione degli atti;

un repertorio d'archivio fatto in guisa che serva agli atti tanto presso gli uffizii quanto presso l'archivio di deposito, e consenta di lasciare negli uffizii i registri di protocollo;

un titolare d'archivio non grandemente diverso da uffizio ad uffizio, in cui siano prestabiliti i titoli degli atti da conservare sempre, e quelli degli atti da conservare temporariamente;

le regole per la consegna, la ricerca, la comunicazione, la restituzione degli atti.

L'uniformità della registrazione e dell'archiviazione degli atti sarebbe desiderabile, ma non è forse conseguibile che negli uffici di personale e di ragioneria: per gli altri uffici sarà mestieri accontentarsi di minor divario possibile. In generale si può dire che gli atti di personale dovrebbero essere disposti in guisa che per ogni individuo si abbia un fascicolo particolare; che gli atti di ragioneria sarebbero da distribuire secondo l'ordine dei titoli e dei capitoli del bilancio rispettivo; che gli affari di altro genere potrebbero essere divisi per materia e suddivisi per luoghi, o viceversa. Ogni classe di affari dovrebbe avere un volume di atti generali e di massima, e secondo i casi particolari averne anche uno di miscellanea.

Sono cose semplicissime che pare fino inutile riferire: eppure alla semplicità fu preferita la complicazione; i sistemi pratici e presso a poco uniformi delle antiche amministrazioni vennero abbandonati per seguire altri che paressero frutto di teorie e di meditazioni. (...).

Invece di tutto ciò, io penso che non sarebbe difficile ordinare un protocollo annuale che rispondendo allo scopo suo di tener nota degli atti che arrivano, o

partono, esiga minor lusso di carta, minor opera dagli impiegati, e giovi a rappresentare tutta la storia di ciascun affare. Penso pure che l'indice di siffatto protocollo potrebbe essere compilato in guisa da servire quindi di repertorio d'archivio, quando gli atti divenuti antichi, siano trasferiti nell'archivio generale, senza bisogno di trasferirvi anche i protocolli che occupano sempre uno spazio uguale al quarto degli atti. Se non si farà cessare la varietà dei sistemi ora in uso, i conservatori dell'archivio generale dovranno fra qualche anno per soddisfare ad una ricerca che in due minuti sarebbe compiuta, perdere un'ora per orizzontarsi nel mare dei protocolli, e degli altri libri d'archivio.

Anche i titolari d'archivio dovrebbero essere tolti al capriccio e stabiliti una volta per sempre, coll'avvedimento che essi servano non solo alla classificazione degli atti, ma anche alla designazione di quelli che il tempo rende inutili. Perocché se non si provvede al modo di eseguire gli scarti, si farà opera in gran parte sterile e vana; cioè si spenderà assai nei locali, e si andrà incontro al pericolo di dover condannare alla macerazione man mano che gli anni siano trascorsi tutte le carte più antiche, come già è successo, non potendosi riesaminare i volumi foglio per foglio per giudicare quali fogli siano da gettare.

(...) Sarebbero dunque da ordinare gli archivii degli ufficii in modo che fino dal giorno nel quale tali atti sono scritti si formassero coi medesimi classi speciali, affinché arrivato il giorno della consegna all'archivio generale si sappia quali classi debbano essere inviate all'archivio, quali alla macerazione.

Sarebbe inoltre da prescrivere che le minute di tutti gli atti di pura formalità che si fanno con note stampate, fossero su carta di qualche colore, perché anche un inserviente sia in grado di levarle dopo certo tempo dai fascicoli senza timore di perdere documenti utili.

Così procedendo, l'archivio generale non sarebbe più un magazzino di deposito: la suppellettile sua verrebbe ridotta di una buona metà; e gli impiegati suoi conoscendo di custodire atti di qualche pregio spenderebbero con zelo l'opera loro intorno ai medesimi. Otterrebbero altresì facilmente che le regole stabilite per gli archivii degli ufficii centrali fossero imitate dagli archivii nelle provincie, ove il danno dei sistemi diversi, la confusione delle scritture utili colle inutili, la trascuranza delle carte appena la polvere dell'archivio le abbia ricoperte, sono assolutamente disastrose. Una visita agli archivii degli Ufficii e dei Tribunali rivelerebbe disordini incredibili. Guai se ne' secoli passati gli archivii delle autorità amministrative e giudiziali fossero stati come nel nostro!(...)»⁷⁷.

La seconda Sezione della prima Divisione risponde il 3 dic. 1881 rassicurando il sovrintendente che la nota è stata attentamente letta e che la questione del regolamento sarà sottoposta all'esame del Consiglio per gli Archivi. L'adunanza del Consiglio degli Archivi del Regno del 18 febbraio 1882 discute e accoglie la proposta del soprintendente degli Archivi romani per il riordinamento dell'Archivio generale del Regno, e la rinvia all'attenzione del presidente del Consiglio dei ministri suggerendo di affidare all'Interno il compito di saggiare le opinioni dei diversi ministeri⁷⁸.

⁷⁷ ACS, Min. Interno, DG Archivi di Stato, *Affari generali e per provincia (vers. 1907 - 1909)*, b. 46, fasc. 116, sfasc. 3, lettera della sovrintendente agli Archivi nelle provincie romane e direttore dell'Archivio di Stato in Roma, De Paoli al Ministero dell'interno del 1 lug. 1881 (oggetto "Archivio generale del regno"), con all. "Nota dei volumi costituenti l'archivio del Regno al 31 dicembre 1880 per ciascun ufficio e per ciascun magistrato che dovrebbe versare nel medesimo le proprie scritture più antiche di dieci anni". Nel fascicolo è conservata anche una seconda lettera di tenore simile inviata da De Paoli alla I^a Divisione dell'interno il 21 nov. 1881.

⁷⁸ *Ibidem*, rapporto della Div. 1^a, sez. 2^a al ministro del 13 ago. 1882 recante la nota autografa di Depretis "Approvo le proposte e prego di fare le opportune comunicazioni ai diversi ministeri".

La Commissione per la riforma dei sistemi di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali

L'indagine del Ministero dell'interno prende avvio il 28 agosto 1882⁷⁹ ed entro la fine dell'anno tutti i ministeri fanno pervenire la propria adesione all'ipotesi di istituire la commissione:

«I ministeri della Marina, di Grazia e Giustizia, delle Finanze, di Agricoltura Industria e Commercio, e della Guerra accolsero subito di buon grado la proposta, dichiarando di riconoscerne l'opportunità, e si riservarono di eleggere il membro della commissione; anzi il primo deputò addirittura il suo nella persona di un Capo sezione di 1^a classe. Il ministero di Pubblica istruzione, dopo chieste e avute notizie sulle risposte degli altri ministeri, pur obiettando che, non ostante l'utilità dell'intento, non sarà forse facile giungere a risultati praticamente attuabili, per la diversità delle esigenze di servizio dei singoli ministeri, disse che, qualora questi aderiscano tutti, concorrerà anch'esso agli studî per mezzo d'un suo impiegato, salvo ad esaminare dopo se i procedimenti che la Commissione sarà per suggerire, corrisponderanno ai bisogni e al buon andamento degli uffici dello stesso ministero. Il ministero degli Affari esteri, nell'osservare che sebbene ai proprii archivî non possano forse applicarsi le norme comuni agli archivi delle altre amministrazioni, dichiarò che prenderà parte di buon grado ai lavori della Commissione (...). Solo il ministero dei Lavori pubblici, dichiarando che, come ha mostrato la esperienza già fatta per gli uffici da esso dipendenti, non è possibile, a suo avviso, che si possano trovare norme uniformi, o analoghe, le quali convengano a tutti i ministeri, si è da principio chiarito contrario alla proposta. In seguito però alle fattegli osservazioni, e all'annuncio datogli del concorso di tutti gli altri ministeri, ha manifestato che anch'esso aderisce a nominare il proprio membro per la commissione predetta»⁸⁰.

Il progetto, che sembra godere del favore di tutti gli interessati, rimane tuttavia bloccato per dodici anni; anche le carte tacciono: eccetto un isolato richiamo di De Paoli all'Interno del 1884, la documentazione si interrompe fino al settembre del 1894 mentre, a partire dal 1887, il sovrintendente De Paoli appare impegnato nell'arduo compito di valutare la consistenza e lo stato degli archivi correnti delle amministrazioni centrali per pianificare il loro versamento nell'Archivio del Regno⁸¹.

Nel frattempo le riforme crispine hanno modificato l'apparato burocratico italiano e il Consiglio degli Archivi ha sancito l'indipendenza dell'Archivio del Regno da quello di Stato di Roma, mentre dal 1884 i versamenti di carte nell'archivio di San Michele si sono interrotti.

Il progetto riprende il 21 settembre 1894 con un telegramma col quale il ministro dell'interno comunica ai suoi colleghi e al presidente della Corte di conti la decisione di nominare una commissione presieduta dal sovrintendente degli Archivi romani «con incarico

⁷⁹ *Ibidem*, minuta del Ministero dell'interno, Div. 1^a, sez. 2^a ai Ministeri delle finanze e del tesoro, degli affari esteri, della guerra, della marina, della pubblica istruzione, di grazia, giustizia e culti, dei lavori pubblici, d'agricoltura, industria e commercio del 28 ago. 1882.

⁸⁰ *Ibidem*, nota del Ministero dell'interno, Div. 1^a, sez. 2^a, s.d., ma successiva al 20 dic. 1882, quando il ministro dei lavori pubblici "acconsente di massima" all'iniziativa.

⁸¹ Il richiamo di De Paoli al progetto di costituzione della commissione interministeriale compare in margine a una lettera del 3 set. 1884 indirizzata alla seconda Sezione della prima Divisione del Ministero dell'interno in occasione del trasferimento nell'Archivio del Regno di carte della Corte dei conti: ACS, Min. Interno, D.G. Archivi di Stato, *Affari generali e per provincia, Serie I (vers. 1907 - 1909)*, b. 46, fasc. 116, sfasc. 4. In merito all'attività di censimento delle carte delle amministrazioni centrali: ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, fasc. 13 "Censimento 1887" e ACS, Min. Interno, D.G. Archivi di Stato, *Affari generali e per provincia, Serie I (vers. 1907 - 1909)*, b. 46, fasc. 116, sfasc. 3.

studiare e compilare metodo se non uniforme per tutte almeno analogo per registrare e archiviare atti, per fare cernita quelli inutili, per decidere quali carte siano da conservare temporaneamente quali sempre, per dare infine norme amministrazioni dipendenti» e li invita a segnalare i nominativi dei funzionari designati a farne parte⁸². Le Finanze designano Antonio Guidoni, capo sezione amministrativo di prima classe presso la Direzione del demanio; la Corte dei conti il capo archivistico Lorenzo Fontanelli, il Tesoro Bernardo Guagno, capo sezione di prima classe presso la Direzione generale del Tesoro, gli Esteri Giacomo Gorrini, direttore degli archivi del ministero, i Lavori pubblici Ermete Zoccoli, capo sezione della Divisione Personale, la Pubblica istruzione il capo sezione Alfonso Sparagna, il Ministero di agricoltura, industria e commercio Giuseppe Fadiga, direttore capo della Divisione affari generali, servizi amministrativi e personale⁸³, le Poste e telegrafi designano Clemente Figini, capo sezione di prima classe, la Marina designa il capo sezione Francesco Orenzo, il Ministero di grazia e giustizia e dei culti nomina il capo sezione di prima classe Guglielmo Arena, il Ministero della guerra il capo sezione di seconda classe Vincenzo Invernizzi, l'Interno il capo sezione Cesare Salvarezza. Un decreto del Ministero dell'interno del 3 ottobre 1894 istituisce la commissione.

Il registro dei verbali delle sedute⁸⁴ permette un'analisi approfondita non solo dei temi affrontati dal gruppo di funzionari, ma anche delle dinamiche interne dei lavori che condussero alle decisioni comunicate nei documenti ufficiali destinati alle gerarchie ministeriali: le sedici sedute si svolgono dall'8 ottobre 1894 al 5 maggio 1899, con un lungo intervallo di inattività tra il 16 maggio 1896 e il 29 aprile 1899. All'apertura dei lavori, il sottosegretario Galli sottolinea, nel discorso di apertura dei lavori, la necessità di dare un assetto più razionale agli archivi delle amministrazioni centrali «per evitare all'Archivio del Regno destinato a raccogliervi un ingombro di carte che sarebbe inutile conservare e che richiederebbero, col tempo, locali vastissimi e quindi un dispendio enorme». L'attenzione per la destinazione finale delle carte viene ribadita dalla raccomandazione fatta ai commissari di tenere in considerazione l'attività svolta dal 1874 per la redazione della normativa sull'ordinamento degli archivi di Stato.

La Commissione avrebbe dovuto concludere i lavori in otto giorni. Durerà, tra alti e bassi, cinque anni, modificando in parte, in corso d'opera, gli obiettivi delineati nella relazione iniziale. De Paoli propose subito di concentrare gli sforzi della commissione sulla redazione di principi fondamentali per la gestione degli archivi correnti, da sottoporre all'approvazione dei ministeri, e di approfondire contemporaneamente le specificità che sarebbero emerse⁸⁵. Il presidente della commissione ha già pronte le proposte da sottoporre alla commissione per l'approvazione: le massime vengono infatti discusse sulla traccia di un testo proposto da De Paoli nella seconda e nella terza seduta.

In tutto si tennero quattordici riunioni plenarie tra il 1894 e il 1896 e due nel 1899, oltre a quelle delle due sottocommissioni nominate per elaborare rispettivamente uno schema di registro di protocollo (convocata il 14 ottobre 1894, diretta da De Paoli e composta dai rappresentanti dei Ministeri delle finanze, della guerra, dei lavori pubblici e dalla Corte dei conti) e uno schema di regolamento per gli uffici di registratura e di archivio (nominata il 3 gennaio 1895, presieduta da De Paoli e composta dai rappresentanti dei Ministeri degli esteri,

⁸² ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, fasc. 6, telegramma del Ministro dell'interno ai ministri degli affari esteri, di grazia e giustizia e dei culti, delle finanze, del tesoro, della guerra, della marina, della pubblica istruzione, dei lavori pubblici, dell'agricoltura, industria e commercio, delle poste e telegrafi e al presidente della Corte dei conti.

⁸³ Fadiga fu sostituito da Filippo Grisolia con decreto di nomina del 26 aprile 1899: ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, fasc. 6.

⁸⁴ Vol. di cc. 105 n.n. composto da fogli formato protocollo rilegati a posteriori.

⁸⁵ La commissione pubblicò nel novembre del 1894 sedici massime di indirizzo per le amministrazioni centrali, precedute da una relazione al ministro dell'Interno - presidente del Consiglio dei ministri che riprende in parte il discorso di apertura dei lavori pronunciato da De Paoli l'8 ottobre dello stesso anno.

dell'interno, della guerra e dei lavori pubblici; si riunì almeno tre volte tra il mese di gennaio e il mese di giugno 1895).

E' utile notare che tra gli strumenti individuati dal sovrintendente De Paoli nel corso della prima seduta per raggiungere le finalità di:

1. semplificare la registrazione e l'archiviazione delle carte
2. garantire la buona conservazione delle stesse
3. facilitare le procedure di scarto

la classificazione giochi un ruolo fondamentale.

Il primo dei tre obiettivi è perseguito mediante la revisione della forma del registro di protocollo (viene elaborato un modello che privilegia la registrazione analitica degli atti, scoraggiando la registrazione sintetica in uso, ad esempio, nel Ministero dell'interno e abolendo tutte le altre forme di registrazione e di controllo dell'iter della documentazione); tuttavia, l'innovazione principale risiede nell'abolizione dei protocolli e degli archivi divisionali, nella creazione di un ufficio di protocollo per ogni Direzione generale e Gabinetto e, soprattutto, nella registrazione della corrispondenza su registri distinti in base alle materie di competenza della struttura: l'organizzazione delle competenze in altrettante voci di titolario determina dunque l'assetto dell'archivio e la sua strutturazione in serie⁸⁶.

La classificazione è inoltre lo strumento cardine per assicurare la corretta conservazione delle carte nel tempo, «secondo l'argomento degli atti indipendentemente dalla ripartizione degli uffici, affinché, mutandosi l'ordinamento degli uffici, non si debba scompigliare l'archivio per dare a ciascuno la sua porzione»: un principio ribadito dalla letteratura archivistica più recente⁸⁷, quale mezzo per assicurare all'archivio corrente stabilità e indipendenza dalle variazioni della struttura amministrativa; il sovrintendente ipotizza «una ripartizione generale degli atti in tre serie, di personale, di segreteria, di contabilità; i primi sarebbero da disporre per individui, i secondi per materia suddivisi per luoghi o viceversa secondo i casi, gli ultimi per titolo o capitolo del bilancio»⁸⁸.

Infine, la semplificazione delle operazioni di scarto è assicurata mediante la definizione a priori dei documenti non destinati alla conservazione perenne e mediante la loro classificazione e raccolta all'interno di classi di titolario ben distinte dalle altre.

La semplificazione delle procedure avrebbe dovuto procedere nella mente di De Paoli di pari passo con la riqualificazione dei responsabili del servizio d'ordine: già la 15^a massima (che nella formulazione originaria appariva nell'elenco come seconda) prevedeva infatti che questi dirigessero il servizio e ne avessero tutta la responsabilità, stabilendone l'immediata dipendenza dal capo dell'Amministrazione «per ottenere unità e fermezza di disposizioni»⁸⁹.

De Paoli credeva fermamente nella possibilità di rivalutare la considerazione per l'ufficio di archivista, ma l'iniziativa venne scoraggiata, fin dalla prima presentazione della bozza di regolamento per gli uffici di registratura e di archivio del 1895, dai vertici delle amministrazioni coinvolte: si protestava perché «si fa al capo dell'ufficio una posizione così privilegiata, che è eccessiva non solo, ma lesiva al decoro del personale superiore di concetto»⁹⁰; si metteva in dubbio l'«importanza eccessiva che verrebbe data al Capo della registratura, il quale dovrebbe da solo, e senza la guida dei rispettivi Capi di servizio,

⁸⁶ La formulazione del registro di protocollo viene affidata nella seduta del 12 ottobre ad una Sottocommissione nominata dal presidente e composta dai rappresentanti dei Ministeri delle finanze, della guerra, dei lavori pubblici e dalla Corte dei conti, che sono incoraggiati a tener conto dell'esperienza del protocollo analitico del Ministero della guerra e del regolamento d'archivio delle Intendenze di finanza. Riunitasi il 14 ottobre, la sottocommissione propone nella seduta plenaria del 16 uno schema di massima, che viene approvato.

⁸⁷ De Felice, ma anche M. Guercio e il gruppo di lavoro SSPA.

⁸⁸ *Verbale delle sedute della Commissione*, prima seduta.

⁸⁹ Vedi anche la discussione nel *Verbale delle sedute della Commissione*, seduta del 10 ott. 1894.

⁹⁰ ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, memoriale del ministero della Guerra: "Osservazioni sulla proposta di regolamento per gli uffici di registratura e d'archivio nelle Amministrazioni Centrali" [1895]: osservazioni del Segretariato generale.

giudicare sull'urgenza di ogni affare, sullo scarto degli affari inutili etc.»⁹¹; si esprimeva la necessità «che la categoria e il grado del funzionario preposto alla direzione dell'ufficio per la registratura e l'archivio debbano essere determinati chiaramente, data l'importanza che verrebbe ad attribuirgli col metterlo all'esclusiva dipendenza del capo dell'Amministrazione»⁹²; si avanzavano dubbi in merito alla capacità conferita al capo della registratura di autenticare le copie degli atti esistenti in archivio e di legalizzare le firme su questi apposte: «queste attribuzioni che l'art. 109 dà al capo dell'Ufficio di Registrazione e d'archivio non sembrano adatte al grado di cui può essere rivestito quel funzionario, al quale si finirebbe per dare una importanza non giustificata. Converrebbe quindi sopprimere la parte del citato articolo che riguarda queste attribuzioni del Capo dell'Ufficio di registratura e di archivio»⁹³; si criticava infine il ruolo strategico di controllo dell'iter procedimentale affidato ai protocollisti mediante la redazione di un "*Elenco delle carte ricevute per le quali non fu provveduto, e di quelle spedite a cui non fu data risposta, da presentarsi ogni 15 giorni, dai protocollisti al Capo dell'Amministrazione*" (art. 82 della bozza di Regolamento): «Con tali attribuzioni date ai protocollisti, questi impiegati, che non hanno certo grado molto elevato, eserciterebbero un controllo ai funzionari ad essi superiori in grado, compresi i capi Divisione i quali non sono capi di Amministrazione. E' una disposizione irrazionale, contraria alla gerarchia e alla disciplina, e sarebbe necessario sopprimerla»⁹⁴ e ancora «si annichilano semplicemente i capi d'ufficio e si sottopongono al controllo dei protocollisti. Dovrebbe modificarsi nel senso che l'elenco fosse presentato ai Capi d'ufficio, anziché al Capo dell'amministrazione»⁹⁵; Da più parti si metteva in dubbio, radicalmente, l'impianto del regolamento: «Per voler tutto prevedere, uniformare e disciplinare (...) si sono affidate al capo della registrazione tali e tante mansioni da renderne difficile il disimpegno anche se gli si concedesse la facoltà di delegare altri a compierne una larga parte. Poche disposizioni generali che potessero adattarsi ai vari servizi e che lasciassero una certa libertà di azione a ciascun capo di amministrazione meglio assicurerebbero il regolare andamento del servizio di registrazione e di archiviazione delle carte dei dicasteri centrali. (...) Si osserva poi che le attribuzioni che si vorrebbero deferire al capo della registratura sono tali che questo funzionario avrà, senza dubbio, bisogno di tenere alla sua dipendenza non pochi subalterni, come, del resto, si prevede al n° 5 del proposto regolamento. (...) In quanto alla speditezza dei servizi si ritiene che ad essa invece che giovamento possa recare danno l'accentrare, come si propone, soverchiamente al capo dell'amministrazione o della Direzione Generale il servizio stesso, sino al punto che tutti gli ordini ed istruzioni da darsi al capo della registratura debbano partire da essi»⁹⁶.

Nella versione definitiva del regolamento non c'è menzione del ruolo del capo d'archivio: privata di questo elemento, la riforma confinava inevitabilmente la categoria degli archivisti in un ambito professionale caratterizzato da un tecnicismo che ha ormai reciso ogni contatto con la dinamica dell'azione amministrativa e confinato nella sfera delle mansioni d'ordine.

⁹¹ Si veda ad esempio: ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, memoriale del Ministero di grazia e giustizia e dei culti («Proposta di Regolamento per gli Uffici di registratura e di Archivio (Osservazioni)») trasmesso al Ministero dell'interno con lettera del 27 set. 1895 a firma del sottosegretario di Stato Daneo.

⁹² ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, lettera della Corte dei conti del Regno d'Italia, Sezione 1^a, Segretariato generale del 9 ott. 1895 al presidente del Consiglio dei ministri, a firma dal presidente G(aspares) Finali.

⁹³ ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, lettera e memoriale del Ministero della marina, inserito in una camicia con l'annotazione "Non comunicata alla Commissione": la lettera è datata 18 dicembre 1895, giorno dell'ultima seduta della Commissione prima di un intervallo dei lavori che si prolungò fino al 16 maggio del 1896.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, memoriale del Ministero della guerra: "Osservazioni sulla proposta di regolamento per gli uffici di registratura e d'archivio nelle Amministrazioni Centrali" [1895].

⁹⁶ ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, memoriale del Ministero della guerra: "Osservazioni sulla proposta di regolamento per gli uffici di registratura e d'archivio nelle Amministrazioni Centrali" [1895].

Il principale presupposto teorico di De Paoli risiedeva nella necessità di stabilire uno stretto rapporto tra il cosiddetto archivio generale - l'archivio del Regno - e gli archivi correnti e di deposito dei ministeri, esaltando la funzione conservativa del primo e legandola alla originaria ma disciplinata struttura delle carte mediante l'adozione di un piano di classificazione uniforme.

I ministeri in linea di massima acconsentirono al progetto di lavorare collegialmente sulla classificazione, tuttavia è sulla finalità del titolare che non si riuscì a trovare l'unanimità: commissari e massimi dirigenti dei ministeri erano assolutamente contrari alla creazione di un registro di protocollo per ogni voce di titolare, e proposero, sotto varie forme, delle modifiche allo schema di regolamento per ricondurre la portata dei protocolli alle dimensioni delle divisioni. Dopo una sostenuta difesa dei principi di base, De Paoli capitolò gradualmente, accettando la immutabilità degli uffici di archivio e protocollo del Debito pubblico (seduta del 4 dic. 1895) e l'esenzione dal regolamento della Corte dei conti⁹⁷, e appellandosi infine alla capacità decisionale e alla discrezionalità dei capi delle amministrazioni nella redazione di piani di classificazione conformi alle specifiche esigenze (sedute 29 nov. 1894, 4 dic. 1895), nonostante la dichiarazione iniziale della necessità di stabilire in sede di commissione i caratteri di massima per la redazione di titolari uniformi e coerenti.

Nella seduta dell'11 dicembre 1895 tutti i commissari furono invitati a redigere uno schema-tipo dei titolari delle proprie amministrazioni o di porzioni significative di esse, che furono discussi nella seduta seguente del 18 dicembre: la presenza dei diversi piani di classificazione allegati alla relazione permette oggi di completare la ricostruzione degli archivi correnti delle amministrazioni d'inizio secolo e, purtroppo, di valutare anche lo scarso grado di rispondenza dei titolari predisposti dai commissari agli intenti del sovrintendente De Paoli; nella maggior parte dei casi, infatti, questi si limitarono a ripercorrere la struttura amministrativa dei ministeri, facendo coincidere sostanzialmente le voci dei titolari con le articolazioni interne alle diverse direzioni generali e realizzando, di fatto, la sovrapposizione tra titolo di classificazione e divisione (cfr. il titolare dei Ministeri della guerra, quello delle finanze, dell'istruzione pubblica; più mediato con i principi della Commissione, invece, il criterio seguito nella redazione dei titolari del Ministero degli affari esteri e di grazia e giustizia e dei culti).

I lavori della commissione si interruppero per cinque mesi, durante i quali le critiche osservazioni delle amministrazioni centrali non resero vita facile al progetto né al suo sostenitore: nel marzo del 1896 De Paoli rassegnò al ministro dell'interno le sue dimissioni da presidente della commissione ma queste, per ironia della sorte, non giunsero mai al destinatario e furono in seguito ritirate per garantire la conclusione dei lavori⁹⁸, che ripresero con la seduta del 16 maggio 1896, durante la quale vennero approvate modifiche al regolamento.

⁹⁷ Ribadita ufficialmente con lettera del 9 ott. 1895 della Corte dei conti del Regno d'Italia, Sezione 1^a, Segretariato generale indirizzata al presidente del Consiglio dei ministri, in risposta alla nota del 31 ago. 1895: ACS, *Ibidem*.

⁹⁸ ACS, (ex Fondo Califano), b. 57 bis, fasc. 14, sfasc. 2 "Ministero Interno, Div. 2, sez. 2, Archivi di Stato. Commissione per l'ordinamento Archivi amministrazioni centrali", lettera di De Paoli al sottosegretario di Stato per gli affari dell'interno, Emilio Lineo, del 1 mag. 1896: vi si descrivono le reazioni non concordi dei ministeri alla presentazione, nell'estate del 1895, degli studi della Commissione e la successiva decisione, del marzo 1896, di rassegnare le dimissioni dalla carica di presidente per motivi di salute e per "considerazioni personali". Non avendo ricevuto risposta in merito, ed essendogli stato riferito che il sottosegretario "desidererebbe veder finito il lavoro senza cambiamenti di persona", De Paoli dichiara di prestarsi all'obbedienza. La minuta della risposta di Lineo del 4 mag. 1896, riporta la notizia che al Ministero non si è rinvenuta la lettera delle dimissioni di De Paoli e, giacché queste sono rientrate, l'autore esprime soddisfazione all'interessato.

I lavori si interruppero nuovamente per tre anni fino al 29 aprile 1899: durante questo periodo gli uffici di protocollo e gli archivi delle amministrazioni non solo, ovviamente, avevano continuato la propria attività, ma erano anche stati interessati da modifiche al sistema di lavoro, al punto che il loro stato, descritto nella prima e più consistente parte dei lavori della commissione, non poteva più dirsi aggiornato; dopo aver trattato di aspetti marginali del regolamento (dimensione e qualità della carta per alcuni tipi di documenti, piccole modifiche terminologiche al testo), in chiusura i commissari affrontano la discussione sull'art. 101 del regolamento, che propone la possibilità di un'attività ispettiva esercitata dal direttore dell'Archivio generale del Regno⁹⁹ sulla cui natura e istituzionalità la commissione si divide: il delegato degli Esteri, Gorrini (membro di spicco del Consiglio per gli Archivi del Regno), si oppone alla formulazione adottata sostenendo che «si viene con esso a stabilire una specie di ispettorato per gli archivi. Ritiene che ciò eccederebbe il mandato della Commissione. Propenderebbe per la istituzione di una commissione permanente»¹⁰⁰. De Paoli ribatte affermando la necessità di compiere ispezioni presso gli archivi correnti delle amministrazioni, senza le quali le norme rischierebbero certamente di restare senza applicazione, e apre una questione di principio sulla costituzionalità di un precetto che stabilisca l'ispezione degli archivi, messa in dubbio da Gorrini, ponendola sullo stesso piano delle ispezioni demandate agli agenti demaniali. La questione, rimandata alla seduta successiva - l'ultima della Commissione -, viene risolta sopprimendo l'art. 101 e modificando l'art. 83¹⁰¹.

Dopo l'approvazione con alcune modifiche da parte del Consiglio per gli Archivi del Regno e del Consiglio di Stato¹⁰², il regolamento fu emanato con un decreto che ne sanciva l'entrata in vigore dal 1 gennaio 1901, ma i dubbi e i dissensi dichiarati dalle amministrazioni non cessarono con la sua pubblicazione.

L'art. 16 del regolamento prevede l'approvazione mediante decreto ministeriale del titolare di classificazione sulla base del quale predisporre l'attività di registrazione di protocollo dei documenti in arrivo e in partenza. Su questo punto insisterà particolarmente il ministero dell'Interno ricordando a tutti i ministeri, nel marzo del 1900, che «l'attuazione del nuovo regolamento deve essere preceduta dalla approvazione del Titolare» e sollecitandoli a contattare De Paoli per ottenere conforto scientifico nella predisposizione di tale strumento di

⁹⁹ «101. Il Direttore dell'archivio generale del Regno potrà, ordinariamente nel febbraio di ciascun anno e straordinariamente ogni qualvolta occorra, visitare, d'accordo coi Capi delle singole Amministrazioni gli archivi correnti e di deposito, per vedere se siano osservate le prescrizioni che li riguardano». La discussione metteva in relazione tale art. con il precedente art. 83: «Quali siano tali atti <dell'archivio di deposito che più non occorrono ai bisogni ordinari dell'Amministrazione> sarà, ogni qualvolta occorra, dichiarato da una Commissione composta, per decreto ministeriale, di due ufficiali superiori del Ministero e del Direttore dell'archivio generale del Regno. Però nessun atto sarà rimosso dal posto suo e nessuna eliminazione eseguita se il Consiglio per gli archivi non abbia dato parere favorevole, e non avrà indicato se le carte eliminate debbano essere abbruciate, macerate o cedute in libero uso»: cfr *Proposta di regolamento per gli uffici di registrazione e di archivio nelle amministrazioni centrali*, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1899 (sull'esemplare allegato al verbale delle sedute della commissione è apposta la nota "Bozze distribuite per l'adunanza del 29 aprile 1899").

¹⁰⁰ *Verbali della Commissione*, seduta del 29 apr. 1899.

¹⁰¹ «Quali siano gli atti di cui è cenno al precedente articolo 82, sarà dichiarato da apposita Commissione istituita, per decreto ministeriale, e composta di due funzionari del Dicastero al quale gli atti appartengono e del Direttore dell'Archivio del Regno. Nessun atto sarà rimosso dal posto se detta Commissione non siasi pronunciata sul deposito»: *Verbali delle sedute*, seduta del 5 maggio 1899. L'articolo sarà ulteriormente modificato nel testo finale, accogliendo le proposte del Consiglio per gli Archivi avanzate nella seduta del 4 maggio 1899, e assumerà il n. 82.

¹⁰² L'istanza di approvazione, completa di tutti gli atti, fu presentata al Consiglio di Stato, relatore Pincherle, e riferita alla Sezione nell'adunanza del 20 ottobre 1899 e al Consiglio nell'adunanza generale del 9 novembre 1899: cfr ACS, busta in corso di riordinamento: fasc. del Consiglio di Stato, Sezione 1^a dell'interno, Oggetto: "Proposta di regolamento per gli uffici di registrazione e di archivio nelle Amministrazioni Centrali", che contiene anche la relazione al Ministro dell'interno del Direttore generale dell'Amministrazione civile Salvarezza (29 set. 1899), la cui minuta è conservata in ACS, ex Fondo Califano, b. 57 bis.

lavoro¹⁰³: l'offerta di consulenza sarà accettata dal Ministero della guerra, del tesoro, della marina, e da quello di grazia e giustizia e dei culti, che successivamente, tuttavia, esprimerà serio riserbo per l'applicazione del regolamento a causa di carenze strutturali.

E proprio sul versante delle difficoltà logistiche si costruirà la comune linea di non attività dei ministeri: insufficienza di fondi, carenza di personale e scarsa qualificazione saranno le motivazioni agitate dal citato Ministero di grazia e giustizia e dei culti¹⁰⁴, dai lavori pubblici¹⁰⁵ e dall'istruzione pubblica¹⁰⁶. Soltanto il Ministero delle finanze continuerà a sostenere l'inapplicabilità di principio delle disposizioni fondanti del regolamento, cui De Paoli sarà personalmente chiamato a dar conto e rassicurazione su invito dell'Interno¹⁰⁷.

Nonostante l'impegno personale di De Paoli¹⁰⁸ e l'incalzare dell'amministrazione dell'interno, alla fine del 1900 soltanto pochi ministeri avevano provveduto ad adeguarsi alla norma: caso d'eccellenza, il Ministero di agricoltura, industria e commercio aveva completato

¹⁰³ ACS, ex Fondo Califano, b. 57 bis, minuta della lettera del Ministero dell'interno, Div. 2^a, Sezione 2^a ai ministri dei dicasteri partecipanti alla Commissione dell'8 mar. 1900.

¹⁰⁴ *Ibidem*, lettera del Ministero di GGC, Personale della Magistratura, div. 1^a, sez. 1^a del 30 nov. 1900 diretta al Ministero dell'interno, Direzione generale dell'Amministrazione civile; il Ministero dell'interno ricorda anche che l'approvazione dei titolari a cura dei singoli ministeri sarebbe dovuta avvenire entro il 25 luglio: *Ibidem*, fasc. 7, minuta del 27 lug. 1900 al Ministero di agricoltura, industria e commercio.

¹⁰⁵ *Ibidem*, lettera a firma del sottosegretario di Stato del 22 mar. 1900 al Min. interno, Direz. gen. dell'amministrazione civile.

¹⁰⁶ *Ibidem*, lettera dell'Ufficio del personale e degli affari generali del 24 nov. 1900. A questo proposito si veda anche ACS, Ministero della pubblica istruzione, Direzione generale istruzione superiore, *Miscellanea di divisioni I, II e III, 1929-1945*, b. 13, in cui è conservato un fasc. relativo alle attività sull'archivio corrente della Direzione generale dell'istruzione superiore. Già nell'aprile 1908 il responsabile De Angelis, succeduto il 6 gen. 1908 all'opera trentennale del suo predecessore Barnabò, aveva espresso timori sullo stato dell'archivio, richiesto lavoro straordinario, redatto relazioni allarmanti e richiesto un'ispezione al direttore dell'Archivio di Stato di Roma (cfr. relazione di De Angelis al direttore generale Vincenzo Masi del 3 mag. 1908, con allegato il nuovo titolare d'archivio); il direttore generale dell'Istruzione superiore Masi, nominato nell'agosto 1908, aveva richiesto di conoscere le modalità di tenuta dell'archivio stesso e, ottenute notizie di carenze strutturali, aveva chiesto al Sottosegretario di disporre un'ispezione da parte di persone qualificate, per elaborare soluzioni e applicare finalmente il R.D. 35/1900, rimasto disatteso nonostante fosse stato recepito nel regolamento interno del Ministero del 16 apr. 1902.

Alla documentazione del 1908-1909 è allegato un fasc. contenente la corrispondenza intercorsa tra il 27 feb. e il 24 nov. 1900 all'interno del Ministero dell'istruzione pubblica in occasione dell'applicazione del R.D. 35/1900: si segnala soprattutto la relazione del già citato capo degli Uffici d'ordine Barnabò al direttore generale per l'istruzione superiore del 23 lug. 1900 (con allegato il regolamento per l'Archivio della Direzione generale dell'istruzione superiore completo di titolare), che propone una versione riveduta del regolamento del 1900 polemizzando con il principio di uniformità nella gestione dei documenti della pubblica amministrazione sostenuto da De Paoli; l'evento è ricostruito da G. Melis, *L'evoluzione* cit., p. 217 e segg.

Nelle sedi istituzionali viceversa, le proposte della Commissione avevano incontrato il favore del ministero: il rappresentante dell'istruzione nella Commissione De Paoli, Sparagna, fin dal 1895 aveva dichiarato l'attuabilità delle proposte all'interno del proprio ministero (*Verballi della Commissione*, seduta del 18 dic. 1895), e l'Ufficio del personale e degli affari generali si era ben pronunciato riguardo alle disposizioni dello schema di regolamento, ritenute "savie e utilissime": ACS, b. 57 bis, fasc. 7, lettera al Ministro dell'interno del 21 gen. 1900.

¹⁰⁷ ACS, b. 57 bis (ex Fondo Califano), fasc. 7, lettera di De Paoli a Giovannetti del 27 gen. 1900: «la lettera al Ministro delle Finanze va benissimo, ed appena terminati gli esami, andrò su a Porta Pia per la conversione (che non credo punto difficile) di questi nostri, non dico ribelli ma dissidenti, dell'ultim'ora»; *Ibidem*, fasc. 12, sfasc. 3: minuta del Ministero dell'interno al Ministero delle finanze, Segretariato generale, del 31 gen. 1900.

¹⁰⁸ «Desidero poi che da questo regolamento, derivino tutte le utilità di cui esso è capace, e che l'attuazione sua, non sia frastornata nel principio da erronee interpretazioni, o impedita da quelle difficoltà che ogni modificazione di antiche abitudini incontra quasi sempre, offro rispettosamente l'opera mia, qualunque possa essere, agli uffizi, ai registratori, agli archivisti cui paresse utile richiederla coll'unico intendimento di agevolare una riforma da cui dovrebbe derivare subito grande beneficio, che potrebbe divenire grandissimo poi, agli archivii dello Stato specialmente a quello centrale che ho l'onore di dirigere»: ACS, b. 57 bis, ex Califano, lettera del R. Archivio di Stato in Roma a firma di De Paoli al ministro dell'interno del 25 feb. 1900.

le operazioni preliminari all'applicazione del regolamento nel marzo del 1900¹⁰⁹; gli Affari esteri, acquisendo la versione definitiva del regolamento emanato, affermavano che il «... Regolamento per gli uffici di archivio e di registratura ... è da tempo in massima parte già attuato» e che «con le riserve espresse dal delegato predetto, e da lui fatte inserire ne' verbali della Commissione, si cercherà di avvicinarsi quant'è possibile alla sua completa attuazione»¹¹⁰; infine, a novembre, il ministero della Guerra attestava di essere in condizione di provvedere alla «emissione del Decreto Ministeriale per l'approvazione del titolare degli atti stabilito dal detto Regolamento»¹¹¹.

Gli altri ministeri proponevano nel frattempo proroghe e, come accennato, avanzavano dubbi in merito all'attuazione della norma in una fitta corrispondenza con l'Interno che, dal canto suo, declinava la propria capacità di intervento in materia, affermando che «il compito di questo Ministero riguardo al riordinamento degli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali rimase esaurito alla compilazione, promossa d'accordo coi singoli Ministeri, del Regolamento relativo, la cui esecuzione è di esclusiva spettanza dei Ministeri stessi e sotto l'esclusiva loro responsabilità»¹¹².

La prima fase attuativa di una norma che avrebbe potuto innovare profondamente le abitudini di lavoro nelle amministrazioni e la struttura stessa degli archivi si chiuse con la ennesima constatazione, da parte di De Paoli, che ne era stato l'ideatore e il promotore per oltre venti anni, della infelice condizione di un servizio nevralgico dell'amministrazione diviso tra spinta all'innovazione da una parte e "indifferenza" e "passiva resistenza" dall'altra¹¹³.

Altri promotori e altre riforme, talvolta ben più complesse, si avvicenderanno nel corso dei decenni seguenti, ma nessuno più godrà di quella particolare situazione storica e politica da cui era scaturita questa prima norma.

7. La funzione della classificazione nei sistemi documentari: standard ed esperienze internazionali

Non si è inteso in questa sede offrire un panorama esaustivo delle esperienze e delle tradizioni internazionali in materia di classificazione. Questa sezione del rapporto si limita ad analizzare alcuni casi emblematici che, soprattutto negli anni più recenti, hanno conosciuto una significativa evoluzione nel campo specifico degli strumenti per la gestione documentaria e dei sistemi di classificazione in particolare: la tradizione canadese, il caso australiano e il sistema tedesco saranno qui esaminati in sintesi con particolare riferimento alla descrizione dei seguenti aspetti:

¹⁰⁹ *Ibidem*, lettera del Ministero di agricoltura, industria e commercio, Sottosegretariato di Stato, Ufficio del personale e affari generali all'interno, Direz. gen. dell'amministrazione civile del 22 mar. 1900.

¹¹⁰ *Ibidem*, lettera del sottosegretario agli esteri al ministero dell'Interno, Div. 2^a, sez. 2^a del 1 apr. 1900.

¹¹¹ *Ibidem*, lettera del segretariato generale, Divisione pensioni ecc., Sezione 2^a del 17 nov. 1900.

¹¹² *Ibidem*, minuta del Ministero dell'interno, Divisione 2^a, Sezione 2^a alla pubblica istruzione, del 30 nov. 1900.

¹¹³ *Ibidem*, lettera del soprintendente De Paoli del 7 nov. 1900 in risposta al foglio del 13 ott. 1900 del Ministero dell'interno in merito alla sua visita presso il Ministero di grazia e giustizia e dei culti: «Pur troppo anche questa volta vidi confermato non essere gli archivi molto innanzi nella stima delle nostre amministrazioni: dal che derivano tutte le lagnanze che si hanno intorno al suo servizio, e gli ostacoli che si frappongono a rimediarvi. I capi reputano umiliazione occuparsi qualche volta di loro: gli impiegati non sempre scelti fra i buoni, e quasi sempre inesperti perché straordinari o comandati, hanno libertà di fare e disfare, anche di mandare al macero metà delle scritture. A trattare di riforme in tali condizioni accade quindi naturalmente che cogli ostacoli proprii d'ogni novità, si incontrino quelli assai più forti, dell'indifferenza da una parte e della passiva resistenza dall'altra».

- identificazione dei parametri generali dei piani di classificazione utilizzati in ambito pubblico
- esame dell'evoluzione storica recente dei sistemi di classificazione impiegati,
- valutazione dell'ampiezza dell'uso dei sistemi di classificazione in ambiente pubblico
- valutazione delle trasformazioni in atto in questo ambito a seguito della diffusione di tecnologie informatiche e telematiche.

Attenzione specifica è stata dedicata ad esaminare il ruolo dell'attività di classificazione nella definizione degli standard internazionali e delle linee guida europee.

7.1. *Il ruolo della classificazione nelle norme internazionali relative al record management.* Linda Giuva

La classificazione occupa un ruolo rilevante all'interno di normative e studi internazionali. Qui si forniscono alcune brevi informazioni su due importanti prodotti che sono considerati punti di riferimento internazionale per le organizzazioni pubbliche e private in relazione alla gestione dei sistemi documentari, le linee guida europee *Model Requirements for the Management of Electronic Records* (MoReq) e lo standard ISO 15489 sul *record management*.

Moreq

Nel 1996 il forum DLM¹¹⁴ dell'Unione europea espresse, per la prima volta, la necessità di elaborare uno studio relativo ai requisiti funzionali per la gestione informatica di documenti tradizionali e/o digitali. In seguito, il programma IDA (Interchange of Data between Administrations) della Commissione europea affidò l'elaborazione di tale studio alla società di consulenza londinese Cornwell Affiliates plc che, coadiuvata da un gruppo di esperti di diversi paesi, elaborò all'inizio del 2001 il *Model Requirements for the Management of Electronic Records* (MoReq)¹¹⁵.

Le specifiche MoReq sono state studiate per fungere da supporto a tutti quei soggetti che possono essere implicati nei processi di informatizzazione della funzione documentaria di un ente. Principale obiettivo è quindi quello di fornire principi-guida per la formazione, la gestione, la conservazione e lo sviluppo dei sistemi di gestione dei documenti che garantiscano, anche in ambiente digitale, quei requisiti di autenticità, di affidabilità e di certezze nel tempo e nello spazio ai prodotti documentari dell'attività umana. Tra le attività che vengono definite molto dettagliatamente, vi è quella della classificazione che è considerata un nodo strategico dell'ERMS (Electronic Records Management System). Nel MoReq sono descritti i requisiti necessari alla creazione di uno schema di classificazione; quelli relativi alla gestione dei vari livelli ed ai fascicoli¹¹⁶; quelli associati al mantenimento dello schema; i metadati per il piano di classificazione. In particolare, in merito alla creazione dello schema di classificazione, è necessario che un sistema ERMS

¹¹⁴ DLM è l'acronimo di "Données Lisibles par Machine," (dati leggibili attraverso la macchina). Il forum DLM tiene conto delle conclusioni del Consiglio d'Europa (94/C 235/03) del 17 giugno 1994 concernenti una maggiore cooperazione nel campo degli archivi.

¹¹⁵ Il Moreq è disponibile nei seguenti siti: <http://www.europs.eu.int/ispo/ida>; <http://www.dlmforum.eu.org>; <http://cornwell.co.uk/moreq>. Descrizione e commento al modello europeo si trovano in M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma, Carocci, 2002, pp. 90-95.

¹¹⁶ Nel MoReq i fascicoli vengono indicati con il termine *file*; mentre il *volume* è un sottoinsieme del fascicolo/file. I vari livelli della gerarchia di uno schema di classificazione sono definiti con il termine *class*.

- supporti la costruzione iniziale di uno schema di classificazione in sede di configurazione, in vista dell'acquisizione o l'importazione di documenti elettronici,
- non limiti il numero dei livelli anche se è preferibile non superare i tre livelli,
- consenta agli amministratori di aggiungere a qualsiasi livello nuove classi in qualsiasi punto sempre che in quel punto siano memorizzati dei fascicoli,
- laddove venga impiegata un'interfaccia utente di tipo grafico, sviluppi funzioni di *browsing* e navigazione grafica nella struttura dello schema di classificazione ai fini di selezione, ricerca e visualizzazione dei file elettronici e dei relativi contenuti,
- garantisca la definizione e l'uso simultaneo di più schemi di classificazione, funzionalità che può rivelarsi utile, ad esempio, in seguito alla fusione di due organizzazioni,
- supporti uno schema di classificazione distribuito.

Per la gestione dei livelli e dei fascicoli il sistema deve essere in grado di:

- mantenere i metadati relativi ai fascicoli e alle classi presenti nello schema di classificazione e, dopo che un documento sia acquisito, limitare la possibilità di aggiungere o modificare i metadati,
- consentire di aggiungere fascicoli al livello minimo di ogni classe dello schema di classificazione,
- supportare un meccanismo opzionale di intitolazione di classi e fascicoli basato su termini tratti da vocabolari controllati e da thesauri conformi alle norme ISO 2788 e ISO 5964, nonché il collegamento del thesaurus con lo schema di classificazione,
- consentire nell'intitolazione delle classi e dei fascicoli, un meccanismo opzionale di validazione di nomi e/o date attraverso, per esempio, il confronto con elenchi predefiniti,
- non imporre limiti pratici al numero di classi o fascicoli,
- permettere la creazione automatica e il mantenimento di un repertorio di fascicoli,
- permettere di riposizionare, in un punto diverso dello schema di classificazione, un fascicolo o un'intera classe e deve garantire che tutti i documenti elettronici già assegnati restino assegnati ai rispettivi fascicoli e classi (questa funzione è destinata esclusivamente a situazioni di tipo eccezionale, come le fusioni di enti, la ristrutturazione, la correzione di errori di trascrizione),
- permettere la riclassificazione di un documento elettronico in caso di errore,
- limitare la possibilità di spostamento di livelli, fascicoli e documenti all'interno dello schema di classificazione,
- in caso di riclassificazione, tenere una chiara traccia dello stato precedente in modo da poter ricostruire le operazioni e la storia (nell'audit trail o nei metadati) e permettere all'amministratore di accedere al motivo della riclassificazione,
- permettere la cancellazione di un fascicolo elettronico solo se prevista dal piano di conservazione o se effettuata con procedure controllata,
- permette di chiudere un fascicolo elettronico in maniera automatica in base a criteri definiti in sede di configurazione,
- consentire agli utenti di creare riferimenti incrociati (come link del tipo "vedi anche") tra fascicoli correlati,
- assicurare la possibilità di classificazione multipla di un documento senza la duplicazione dello stesso,
- prevedere strumenti statistici per misurare le attività svolte nell'ambito dello schema di classificazione,

- memorizzazione delle date di apertura e chiusura dei fascicoli,
- mantenere l'integrità del fascicolo e quindi le relazioni tra i documenti,
- consentire la numerazione automatica dei fascicoli,
- collegare lo schema di classificazione ai termini di conservazione dei documenti,
- gestire fascicoli elettronici, fisici e ibridi,
- fornire strumenti di aiuto alla classificazione dei documenti.

La norma ISO 15489

La norma ISO 15489 è stata prodotta dall'International organization for standardization nel settembre 2001¹¹⁷.

Rispetto allo studio europeo, si presenta meno dettagliata e prescinde da qualsiasi considerazione sulle specifiche di natura tecnologica. E' composta di due parti: *Part 1: General* (ISO 15489:1) e *Part 2: Guidelines* (ISO 15489:2). La prima parte propone in termini generali i requisiti essenziali di un sistema di gestione dei documenti, indipendentemente dall'ambiente tecnologico, dal supporto dei documenti e dalla natura giuridica dell'ente. E' diviso in undici paragrafi che riguardano il dominio di applicazione dello standard, le norme ISO di riferimento, i termini e le definizioni usate nel testo, i benefici, l'ambiente normativo di tipo giuridico e regolamentare nel quale si svolge l'attività dell'ente, le politiche e le responsabilità, i principali requisiti del sistema e dei documenti, i criteri per la costruzione e lo sviluppo del sistema, le procedure e i principali strumenti, i controlli di conformità alle attese ed ai requisiti, la formazione del personale.

La seconda parte è una guida pratica per l'applicazione dello standard che fornisce una metodologia e, in alcuni casi, delle indicazioni supplementari per supportare i soggetti interessati all'organizzazione del records management in conformità con la norma ISO.

I principi generali descritti nello standard sono indirizzati alla formazione di un sistema documentario che, essendo il *core business* dell'ente, deve garantire l'autenticità dei documenti, l'affidabilità complessiva del sistema, la sua conformità alle necessità dell'ente ed il rispetto delle regole giuridiche, legali proprie del settore e del sistema giuridico nel quale si esplicano le attività. E' quindi forte l'accento posto sulle responsabilità da definire e sulle politiche da attuare. Il *record management* non è semplicemente un insieme di procedure ma un sistema coerente ed organico le cui regole investono i processi documentari e quelli di lavoro, la formazione del documento e la sua conservazione nel tempo, il sistema informativo ma anche la memoria culturale dell'ente. La qualità di tale sistema si misura nella capacità di adesione e di risposta efficiente alle esigenze documentarie ed informative dell'ente.

Un posto significativo è assegnato alla classificazione che è proposta sotto due aspetti strettamente interdipendenti: classificazione delle attività e classificazione dei documenti. Il sistema di classificazione dei documenti che deve essere creato è basato, pertanto, sulle funzioni e sulle attività dell'organismo, precedentemente analizzate e disposte in relazioni

¹¹⁷ L'ISO è una federazione mondiale che comprende, attualmente, 147 organismi nazionali di normalizzazione. Lo scopo di tale istituzione è quello di emanare regole per normalizzare aspetti e processi di varia natura e relativi a vari settori merceologici ed organizzazioni. Lo standard ISO 9000 sui sistemi di qualità di gestione è quello più noto al grande pubblico per la sua diffusione mondiale e per il suo essere diventato un elemento di marketing delle imprese. Le norme sono elaborate da comitati tecnici e approvati dai comitati membri. La loro pubblicazione come norme ISO richiede l'adesione come minimo del 75% dei comitati membri votanti. L'adozione di una norma ISO può essere fatta previo acquisto della norma presso l'organizzazione. Cfr www.iso.ch. Lo standard in questione è stato elaborato dal Comitato tecnico 46 *Information and documentation*, sottocommissione 11 *Archives/records management* composto da rappresentanti di organismi nazionali di normalizzazione e da esperti dei seguenti paesi: Francia, Svezia, Germania, Stati Uniti, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Australia, Danimarca, Irlanda, Inghilterra e Olanda. I lavori hanno utilizzato come punto di partenza lo standard nazionale australiano 4390, emanato nel 1996 che non diventò norma internazionale, come richiesto dagli australiani e dai neozelandesi, perché ottenne il 73% di voti favorevoli, consenso alto e significativo ma insufficiente a trasformare la norma nazionale in uno standard internazionale, secondo le regole stabilite dall'ISO. Cfr www.records.nsw.gov.au.

gerarchiche, ed è lo strumento di raccordo tra documentazione, attività e processi di lavoro. Esso contribuisce inoltre, a governare il sistema in alcuni passaggi determinanti quali la formazione dei documenti, la loro organizzazione in base alle funzioni e alle attività dell'ente, il controllo, la conservazione, la definizione dei tempi di conservazione, i livelli di accesso, la distribuzione delle responsabilità nella gestione di procedimenti, l'individuazione dell'estensione della diffusione, la ricerca controllata e finalizzata al recupero dei documenti relativi ad una stessa attività. Questa ultima funzione può essere supportata ed implementata da strumenti quali vocabolari controllati, glossari dei termini, liste di autorità e thesaurus appositamente elaborati sulla base delle funzioni dell'ente. Anche l'indicizzazione dei documenti è un'operazione di supporto che viene effettuata alla luce ed all'interno del sistema di classificazione. L'indice di classificazione risponde alla funzione di attribuzione dell'"indirizzo" del documento vale a dire la sua posizione relazionale all'interno del sistema documentario dell'ente. La classificazione è considerata particolarmente importante per i sistemi documentari digitali.

Lo standard ISO ritorna, ovviamente, sulla classificazione anche nella seconda parte che, sebbene abbia la natura di "rapporto tecnico", presenta lo stesso livello di genericità adottato nella prima. Il piano di classificazione è inserito nel capitolo dedicato agli strumenti ed alle procedure, accanto al piano di conservazione ed a quello per la sicurezza ed i livelli di accesso che, però in questa parte, non sono espressamente inseriti in una prospettiva integrata. Gli obiettivi della classificazione sono quelli di organizzare i documenti in base alla rappresentazione delle funzioni, delle attività e delle azioni dell'ente in modo da consentirne la condivisione e migliorare l'accesso, la ricerca, la diffusione. Per l'elaborazione del piano è necessario procedere ad un'analisi molto dettagliata delle funzioni dell'ente, dei processi di lavoro presenti, della documentazione prodotta. Tra i principi generali indicati compare quello dell'indipendenza dello schema di classificazione dalle strutture e dai servizi dell'ente soggetti spesso a frequenti cambiamenti che non garantiscono la stabilità dello strumento. Inoltre è raccomandata la disposizione gerarchica che vede al primo livello la funzione, al secondo l'attività, al terzo ed agli eventuali successivi livelli l'insieme di azioni. Vengono richiesti, inoltre, l'uso di termini non ambigui; l'utilizzazione del linguaggio naturale dell'ente attraverso la sua normalizzazione e condivisione attuata con strumenti quali le liste di autorità, il glossario, il thesaurus ecc.; il monitoraggio continuo e la revisione periodica per far sì che esso sia sempre aggiornato rispetto agli eventuali cambiamenti intervenuti nell'ente.

7.2. La funzione della classificazione nei sistemi documentari: esperienze internazionali: Il caso canadese

Prisca Giordani

Introduzione

Uno dei compiti del National archives of Canada (d'ora in avanti NAC), l'istituzione archivistica nazionale¹¹⁸ è quello di fornire all'amministrazione federale centrale e periferica le istruzioni necessarie per una efficace e corretta gestione dei sistemi documentari sia cartacei che elettronici e indicare le linee guida per la conservazione o lo scarto a breve o lungo termine di parte di questa documentazione.

Anche in Canada, come in Italia, una solida tradizione normativa prevede che nessun documento prodotto dalla pubblica amministrazione possa essere distrutto senza il consenso dell'amministrazione archivistica.¹¹⁹ La complessità e la mole crescente della produzione

¹¹⁸ Il sito dell'istituto archivistico canadese è consultabile all'url <http://www.archives.ca/> nelle due lingue ufficiali, inglese e francese.

¹¹⁹ Si veda a tal proposito http://www.archives.ca/04/0415_e.html.

documentaria ha quindi costituito le basi perché il National Archives assumesse una funzione di rilievo proprio con riferimento all'attività – sempre più necessaria - di indicare standard, fornire best practice sulla gestione dell'informazione e assicurare un supporto adeguato e regole per pianificare la selezione della documentazione di natura istituzionale.

Nei nuovi contesti di produzione del documento informatico, ha acquisito in particolare una notevole rilevanza lo strumento della classificazione d'archivio che ha naturalmente richiesto una rinnovata riflessione al fine di garantirne un utilizzo evoluto e adeguato alle trasformazioni in corso. Nel sistema canadese, in particolare, il tipo di classificazione allora in uso, incluso – come si vedrà meglio in seguito - il formato per la definizione dei codici noto come *Block numeric system* ha manifestato i propri limiti proprio in relazione alla gestione elettronica dei documenti e al trattamento dei sistemi ibridi.

Qualche cenno storico

Sulla storia dei sistemi di classificazione in uso in Canada ha scritto recentemente qualche interessante pagina Paul Sabourin¹²⁰, che fa risalire il sistema di classificazione in uso agli anni Venti dell'Ottocento, al periodo del British Colonial Office, all'epoca in cui dispacci e messaggi venivano inviati con il sistema dei *docket* (estratti, attergati). I *docket* erano sostanzialmente documenti piegati in tre parti, che assumevano una forma quasi cilindrica e venivano riposti verticalmente all'interno di scatole. Avevano un numero che li identificava e che era necessario conoscere per poter accedere a qualunque specifico dispaccio o documento¹²¹.

Un'ulteriore evoluzione finalizzata a rendere più efficiente la gestione documentaria ebbe luogo all'inizio del 1900. L'Ufficio postale (*Department of Railways, Canals, Marine and Fisheries, etc. including Indian and Northern Affairs*) elaborò un sistema di classificazione per *soggetto*, basato su temi, soggetti ed eventi di natura generale. Un ulteriore significativo progresso in materia di classificazione documentale si ebbe nel 1968, quando il NAC pubblicò una serie di indicazioni sulla classificazione per soggetto, sulla gestione dei documenti e su argomenti correlati. Presumibilmente determinata dalle trasformazioni 'tecnologiche' intervenute già a partire dai primi decenni del Novecento, cui si erano aggiunti anche profondi cambiamenti a livello di funzioni gestionali, che soprattutto nell'amministrazione centrale crescevano in numero e complessità, la soluzione allora adottata fu comune all'intero mondo anglosassone. La scelta fu quella di decontestualizzare l'informazione e condividerla mediante l'estensione in tutti i domini britannici di un sistema di classificazione artificiale unico in grado di categorizzare tutte le entità documentarie costitutive del sistema. Questo – sottolinea a ragione Sabourin - è sul piano archivistico contrario al rispetto del principio di provenienza e al rispetto dei fondi, perché la creazione di sistemi di classificazione artificiali, basati sul soggetto e poi ordinati in ordine alfabetico distrugge le naturali relazioni fra i documenti prodotti e le attività e gli eventi di cui sono la rappresentazione:

“with subject classification we removed the documents that are created as by-products of business activity and that document evidence of business transactions”¹²².

Fu solo alla fine gli anni '80 per iniziativa delle amministrazioni archivistiche provinciali che cominciò a diffondersi un nuovo sistema, basato su corretti principi archivistici, grazie al quale fu possibile organizzare i documenti in connessione con le attività amministrative e istituzionali di cui costituivano il supporto.

¹²⁰ Paul Sabourin, *Functional file classification*, March 2001, http://www.rmicanada.com/functional_classification.htm

¹²¹ Solo più tardi, quando si erano accumulate molte scatole di documenti accatastati e senza ordine, si decise di tenere tutti questi documenti aperti e riposti orizzontalmente; fu necessario inoltre organizzarli all'interno di camicie e faldoni per consentirne una collocazione su scaffali.

¹²² *Ibidem*.

Il passaggio successivo è stato fatto solo negli anni recenti, con l'impiego di un sistema di classificazione che consentisse ancora più efficacemente di collegare la gestione dell'informazione documentaria agli affari e alle funzioni correlate sulla base di sistemi di classificazione 'funzionale'. Come Sabourin ricorda, tale soluzione è stata anche adottata da altri Paesi europei e australiani: non si tratta di un sistema *nuovo* e in Canada uno dei primi esempi di uso di classificazione funzionale è quello sviluppato negli anni 80 dall'ente statistico canadese¹²³ per gestire le attività statistiche.

Per completare questo veloce excursus storico in ambito di classificazione d'archivio, non resta che ricordare l'ultimo contributo importante dato dalla comunità archivistica canadese alla 'teoria' sulla classificazione, in occasione della definizione dello standard ISO 15489 Information and document - records management. Tale contributo è legato proprio alla redazione della parte relativa alla classificazione del Technical Report (TR)¹²⁴.

Il sistema canadese di classificazione e il *block numeric system*.

Il *block numeric system* è un modo per definire i codici e strutturare i vari livelli di un sistema di classificazione: si tratta di un sistema usato dalla maggioranza delle istituzioni governative in Canada, perché offre un approccio semplice per risolvere i problemi della classificazione e della ricerca dell'informazione.

Si compone di sezioni o blocchi (*sections* o *blocks*) che identificano ampie categorie di attività. Ad ogni blocco è assegnato un certo numero di numeri primari (*primary numbers*). Ciascuna sezione (o blocco) è a sua volta suddivisa al suo interno in argomenti relativi al soggetto del blocco in questione e ogni argomento è identificato con un numero primario individuale.

Alcuni sistemi associano alla tipologia degli argomenti trattati una successione di numeri primari identificati con codice alfabetico, anche se non si esclude la possibilità di applicare altre metodologie. Elementi comuni dei sistemi di classificazione basati sul *block numeric system* sono dunque le suddivisioni, generalmente molto ampie che costituiscono il primo livello: questo primo blocco generalmente può rispecchiare la competenza o la materia attribuita ad un'unica unità organizzativa che gestisce una determinata area (es. il marketing) oppure può rispecchiare un argomento che è gestito da diverse aree organizzative. L'argomento a sua volta viene suddiviso in soggetti primari o serie di soggetti primari fino a riflettere le diverse componenti che costituiscono i compiti dell'ente e il modo in cui essi vengono organizzati e gestiti.

Il sistema del Block numeric system largamente utilizzato in Canada è basato sulla distinzione tra attività amministrative e istituzionali. La documentazione è infatti divisa in due 'sezioni': da un lato vengono posti i documenti che specificatamente riguardano le funzioni comuni, ossia quei documenti confezionati nell'ottica di supportare le attività giornaliere di natura amministrativa, necessarie allo svolgimento delle attività strumentali di un ente. (sono questi i cosiddetti *administrative records*); dall'altro invece si trattano quei documenti predisposti nell'adempimento delle funzioni precipue di un ente, necessarie ad assolvere un mandato, una funzione o un'attività tipiche dell'ufficio o che ne derivino (sono questi i cosiddetti *operational records*).

Il modello nasce in Canada dall'iniziativa degli archivi provinciali del British Columbia, che lo introdussero nel 1987 con la duplice denominazione ARCS e ORCS. Ancora oggi l'archivio del British Columbia¹²⁵ fornisce un valido supporto alle istituzioni

¹²³ *Statistics Canada*, <http://www.statcan.ca>

¹²⁴ Per la ricostruzione dettagliata delle vicende che hanno portato all'approvazione dello standard ISO sul *record management* elaborato dall'ISO/TC46/SC11, Archives/records management sub-committee si veda www.imforumgi.gc.ca/new_docs/rms2000_e.html.

¹²⁵ Per maggiore dettagli circa i servizi forniti dal British Columbia Archives a proposito di gestione documentale si veda www.bcarchives.gov.bc.ca/infomgmt/infomgmt.htm

governative della provincia nella gestione documentale, occupandosi in particolare del mantenimento del sistema di classificazione dei documenti amministrativi (ARCS, *Administrative Records Classification Systems*) e della gestione dell'approvazione e della conservazione per sistemi di classificazione specifici relativi documenti operativi dei singoli ministeri (ORCS, *Operational Records Classification Systems*). ARCS organizza i documenti secondo una struttura che riflette le funzioni amministrative assicurando che i documenti possano essere velocemente e facilmente identificati e trovati anche se prodotti in contesti diversi.

L'aggiornamento di ORCS avviene di concerto fra i ministeri e le agenzie del BC e l'amministrazione archivistica, nel rispetto delle linee guida da questa emanate. Per rendere ancora più semplice l'impiego degli strumenti forniti, ORCS si può scaricare dal sito del British Columbia Archives sia per quanto riguarda la struttura del sistema che in riferimento ai diversi schemi forniti.

Come sottolineato da Luciana Duranti¹²⁶, ARCS "è un sistema di classificazione per tutti i documenti archivistici prodotti dal governo nell'esercizio delle sue funzioni di natura amministrativa, indipendentemente dall'ente o istituzione che li produce e dalle sue unità organizzative interne"¹²⁷. Dunque ogni ufficio governativo usa questo piano di classificazione diviso in sei aree funzionali cui corrisponde un blocco di numeri primari per i suoi documenti amministrativi¹²⁸. Come abbiamo già osservato all'interno di ciascuna di queste aree o voci primarie, si annidano una serie di classi relative alle varie funzioni cui è assegnato un numero primario specifico; per ogni funzione è prevista una suddivisione in competenze specifiche identificate con numeri secondari di due cifre separate dal numero primario da una lineetta e ciascuna individuata utilizzando una specifica denominazione. Infine, ogni voce del quadro di classificazione è accompagnata da una descrizione più analitica in grado di orientare soprattutto chi deve attribuire una corretta classificazione alla documentazione.

Come ARCS, anche ORCS è strutturato in modo simile: la differenza principale è che di ORCS ne esiste uno per ogni ministero o ente governativo. ORCS serve a classificare quei documenti che non rientrano nel piano di classificazione previsto in ARCS, per tutti quei documenti cioè prodotti da un ente nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali.

E' bene peraltro sottolineare – come ricorda Luciana Duranti - che "sia ARCS che ORCS sono sistemi molto più complessi di quanto appaia da questa breve illustrazione, perché sono stati disegnati per trattare non solo l'ordinamento e il reperimento dei documenti, ma anche la loro conservazione e le esigenze presentate dai vari atti normativi relativi alla libertà d'informazione"¹²⁹.

Dopo il caso del British Columbia, lo stesso tipo di sistema si afferma anche presso la provincia Nova Scotia, la cui sezione Archives e Records Management, all'inizio degli anni 90, avvia la predisposizione di un sistema di classificazione integrato con il piano di conservazione strutturato in due parti alquanto simili al modello ora descritto: STAR (*standard for administrative records*) e STOR (*standard for operational records*).

Nel 1995 la quarta versione di STAR e STOR ha costituito una rottura col precedente sistema, basato sulla classificazione per materia o soggetti e ha introdotto il concetto di

¹²⁶ Luciana Duranti, *I documenti archivistici*, Ministero per i beni culturali e ambientali, UCBA, Roma, 1997, pp. 73-76.

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 73-74.

¹²⁸ Le aree sono *Administration* (num. da 100 a 499); *Buildings and Properties* (da 500 a 699), *Equipment and supplies* (da 700 a 899), *Finance* (da 900 a 1299), *Personnel* (da 1300 a 1999), *EDP System* (da 6000 a 6999). Si vedano anche i siti http://www.bcarecords.gov.bc.ca/arcs/howto/ht34_342.htm, <http://www.pws.gov.nt.ca/publications/Records/ARCSTraining/module3.pdf>, <http://www.sfu.ca/archives/dur-classplan/howtouse.html#code>

¹²⁹ Luciana Duranti, *I documenti archivistici*..., cit., p. 76.

classificazione sulla base delle funzioni (“classifying by business functions”)¹³⁰. In particolare, STAR è dedicato alla documentazione comune a tutti i settori pubblici relativa alle tipiche attività di funzionamento (gestione del personale, attività finanziaria e così via)¹³¹. Questo tipo di classificazione sicuramente già basato sulle funzioni piuttosto che sui soggetti, non è però ancora paragonabile al successivo BASCS, strumento basato sulle funzioni in forme assai più radicali: nella versione precedente non si era infatti ancora perduta quell’abitudine di porre le voci primarie e secondarie in ordine alfabetico e non in base alla sequenzialità propria dello svolgimento di una funzione.

Lo STOR Standard Main Group è una struttura di base per lo sviluppo di un sistema di classificazione per i documenti *operativi* (documenti prodotti a supporto delle operazioni e dei servizi di cui un ente o agenzia è responsabile per mandato o statuto). Come per ORCS, ogni ente ha il proprio STOR, che tuttavia è sviluppato a partire da una griglia comune che si pone come standard di base¹³². L’idea alla base della griglia proposta è appunto quella di poter promuovere un sistema omogeneo per classificare i documenti di natura operativa, e successivamente anche di selezionarli ai fini dello scarto o della conservazione.

I raggruppamenti principali di STOR sono *Executive Operation, Intergovernmental Relations e Management Functions*, a loro volta suddivisi in raggruppamenti *primari e secondari*.

Come già detto, STAR e STOR sono sistemi di classificazione *integrati* a piani di conservazione: questo significa che per ogni classe prevista sono anche definiti i termini di conservazione, mentre una nota specifica il tipo di documentazione che deve essere raggruppata per ciascuna voce di classificazione. Il tempo di conservazione è distinto in *active period* (periodo in cui la documentazione viene conservata nell’ufficio dopo il completamento della pratica), *semi-active period* (periodo di tempo in cui la documentazione deve essere conservata per motivi legali, fiscali, operativi, ecc. ma non è più necessaria in ufficio per consultazione continua) e *final disposition* (sorte che spetta ai documenti alla fine del periodo semi attivo: distruzione, conservazione in archivio, o successiva valutazione archivistica prima di poterne decidere la destinazione finale).

In generale, nei sistemi a blocchi numerici basati sulla distinzione tra attività amministrative e istituzionali, ad ogni voce primaria è associata una nota, che fornisce una sorta di sintesi relativa alla tipologia dei documenti descritti e classificati nella voce¹³³ e i riferimenti incrociati ad altre voci primarie in modo da rendere evidente quale sia la voce primaria più indicata da usare per gli utenti del sistema.

¹³⁰ Nel 1998 è stato anche creato un supplemento di STAR per agenzie e commissioni; la quinta versione di STAR tiene conto anche dei cambiamenti intervenuti in ambito legislativo nel paese e di una maggiore consapevolezza degli utenti per l’impiego di una classificazione funzionale.

¹³¹ Diviso in 5 funzioni amministrative base (facilities management, financial management, human resources management, information management, equipment and supply management) considerate comuni a tutti gli uffici amministrativi, è strutturato su un albero a tre livelli (il primo livello è quello dei main groups, cioè quelli appena menzionati; il secondo è quello delle *primaries*, cioè il secondo livello nella gerarchia. Per convenzione la prima *primary* di ogni livello è ‘general’ e ogni *primary* viene identificata da un numero unico a 4 cifre. Il terzo livello è costituito dalle *secondaries*, cioè l’ultimo livello gerarchico, cui spetta di suddividere la voce primaria cui appartiene, anch’esso identificato con un numero, a due cifre. Tre i tipi possibili di *secondary*: common menu, subject file e case files. Nel primo caso si tratta di un set standard di voci comuni a qualunque voce primaria, nel secondo si tratta di fascicoli organizzati in base a determinati soggetti; nel terzo si può trattare di fascicoli pertinenti a determinati progetti, programmi, negozi o individui).

¹³² Quella analizzata per il presente testo è la versione 5.3. Si veda per maggiori informazioni il sito www.gov.ns.ca/nsarm/rm/smg.htm.

¹³³ Esempi di tali descrizioni sono qui di seguito riportati: “Accessioning 1100 - 1199 Accessioning covers records relating to the act and procedures involved in the transfer of legal title and the taking of corporate or non-corporate records into the physical custody of an archives. Here is an example of a primary scope note: 1115 — *Acquisitions – Theses*, includes correspondence, and lists of dissertations related to the transfer of dissertations from the Faculty of Graduate Studies”, <http://www.info.library.yorku.ca/depts/asc/aims/org7.htm>.

Nell'ambito di ogni voce primaria si articolano poi le voci secondarie, in quanto loro suddivisioni. Per ogni voce primaria è previsto un insieme comune di voci secondarie, come di seguito elencate:

- 00 Policies, Procedures and standards
- 01 General
- 02 Committees
- 03 Contracts and agreements
- 04 Reports and statistics
- 10 Subject files
- 20 Case files¹³⁴.

L'espedito di usare un set di voci secondarie comuni non significa che ogni primaria conterrà documenti per ciascun sottolivello (secondario) né che tutte le voci secondarie saranno utilizzate, ma solo che si impiegheranno con coerenza i medesimi blocchi numerici, facilitando in tal modo la memorizzazione e l'uniformità del sistema¹³⁵. A questo set comune di voci è inoltre possibile aggiungere tutte le ulteriori voci secondarie necessarie nell'ambito della voce primaria considerata.

Dal punto di vista operativo e metodologico, sembra utile riportare in questa sede alcune indicazioni previste nel modello sulla corretta organizzazione di un sistema di classificazione basato sul *block numeric system* e pubblicate in un documento ad hoc dedicato alla gestione di documenti amministrativi ministeriali¹³⁶.

In primo luogo si ricorda che la quantità di *primary subject* (e di sottolivelli) necessari in un'organizzazione di larghe dimensioni può essere sensibilmente ridotta nel caso di soggetti di dimensioni minori. Si rammenta poi che nel caso di organizzazioni relative a un settore specifico può essere utile suddividere in vari livelli quel particolare settore che altrove potrebbe essere rappresentato semplicisticamente da una voce primaria generica. Ancora: si consiglia di lasciare alcuni spazi numerici tra una voce primaria e l'altra, favorendo e semplificando così le successive modifiche al piano di classificazione, che inevitabilmente col tempo e a causa del cambiamento delle funzioni attribuite possono rendersi necessarie. L'uso di livelli intitolati in base al nome delle organizzazioni con cui si intrattengono rapporti è sconsigliato ai livelli alti del piano di classificazione: si consiglia invece, più opportunamente, di far riferimento all'oggetto della corrispondenza, che spesso riflette l'attività coinvolta. Va tuttavia ricordato che ai livelli più bassi del piano l'uso delle voci di titolare per mittenti o

¹³⁴<http://www.info.library.yorku.ca/depts/asc/aims/org7.htm>

¹³⁵ Anche a questo livello sono previste delle note:

“00 Policies, Procedures and Standards: used for the development of, maintenance of and reference copies of university policies, standards and procedures. Also includes guidelines, directives, circulars, and policy revision bulletins.

01 General: used for information relating to more than one secondary within a primary or for information which cannot be classified in one specific secondary.

02 Committees: used for committees, work groups, and sub-committees relating to the primary. Includes standing, ad hoc and other special types of committees. Contains agenda, minutes, mailing lists, terms of reference.

03 Contracts and Agreements: used for contracts and agreements relating to the primary. These records may require long-term retention because of the terms of the contract.

04 Reports and Statistics: used for reports and statistics relating to the primary.

10 Subject Files: used for records about specific subjects and retained because the informational content supports a particular function. The purpose of a subject file is to bring together information on the same topic to facilitate retrieval and support an administrative or operational function.

20 Case Files: used for records relating to a specific event, action, person, product, project, or organizational unit. Case files document transactions, status, rights, obligations, and usually contain similar types of information. They often have distinct beginnings and endings, associated with the event, project or unit they concern”, <http://www.info.library.yorku.ca/depts/asc/aims/org7.htm>

¹³⁶NAC, *Guidelines for managing recorded information in a minister's office, 1992*, http://www.archives.ca/06/docs/minister_e.pdf

destinatari non è sconsigliato. È opportuno procedere sempre dal generale allo specifico: ciò con il deliberato fine di evitare di suddividere eccessivamente il piano e arrivare a livelli eccessivi di specializzazione. Questa raccomandazione si lega ovviamente all'altra, di mantenere il sistema semplice e agevole da utilizzare (a tal fine si suggerisce, in un'ottica peraltro poco condivisibile, di ordinare le voci primarie in modo alfabetico oppure, più opportunamente, seguendo una *logica* che faciliti la ricerca e l'identificazione delle voci da utilizzare. Ancora si invitano le organizzazioni a non creare mai livelli per voci 'ipotetiche' per le quali non sia stata ancora creata documentazione. Per quel che concerne la terminologia da usare, si consiglia l'impiego dei termini realmente usati nella corrispondenza quotidiana, che riflettano accuratamente le attività organizzative. La scelta dei termini – si ricorda - deve essere precisa, così da non ingenerare alcun dubbio nella individuazione di una voce primaria.

La riflessione degli anni Novanta

Verso la fine degli anni '90¹³⁷ il governo canadese avviò una nuova riflessione su alcuni dei temi legati alla gestione della documentazione corrente. In quegli anni cresceva la consapevolezza che molta della documentazione necessaria per espletare le funzioni di governo sarebbe stata presto gestita in formato elettronico e che questo fosse destinato a produrre un impatto rilevante sulla gestione documentaria¹³⁸. Si lamentava in particolare il fatto che buona parte di questa documentazione non fosse soggetta in forme efficaci a criteri di buone pratiche archivistiche¹³⁹.

Nella carenza di una corretta gestione documentale si evidenziavano tre rischi particolarmente gravi. In primo luogo si ricordava il rischio di un'insufficiente difesa dell'azione pubblica in assenza di produzione documentaria; in seconda istanza si evidenziavano le difficoltà di un corretto e insufficientemente documentato processo decisionale; infine si sottolineava che il tempo impiegato per ricercare documenti di cui non si aveva il controllo causava costi molto elevati all'amministrazione.

La soluzione per reagire a tali criticità era individuata nell'intervento di sensibilizzazione delle amministrazioni interessate sia per correggere le cattive abitudini invalse nella gestione documentale sia per valorizzare il ruolo e il coinvolgimento della

¹³⁷ *Functional Plan for the Record Keeping community of the Government of Canada – A Framework for renewal*, Consultation Draft, May 8, 1997, http://www.archives.ca/06/0603_e.html

¹³⁸ Sarebbe interessante affrontare anche l'approccio adottato in materia di classificazione in Quebec, una regione che per molti versi tende a distinguersi dal resto del Paese. Per quanto riguarda la classificazione e la reingegnerizzazione dei sistemi documentari, il Quebec ha visto un notevole fiorire di documenti intorno alla fine degli anni '90, grazie in particolare a una serie di volumi intitolati '*Chantier de ingénierie documentaire*'. Il quadro normativo per cui in Quebec si prevede obbligatoriamente la classificazione dei documenti è quello definito dalla *Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-21.1, a. 16) adottata nel 1982. In virtù di questa legge i ministeri e gli organismi menzionati devono dotarsi di un piano di classificazione per i documenti, per favorire l'accesso ai documenti in vista di una maggiore trasparenza amministrativa. A fronte dell'emergenza costituita dall'introduzione dei computer e della necessità di iniziare a 'pensare' la gestione documentale attraverso sistemi informatici, anche in Quebec si è riflettuto sull'uso e sull'efficacia dei sistemi di classificazione fino a quel momento in uso in ambito cartaceo. In questo caso, la ricerca si è mossa dall'analisi dei titolari esistenti presso i vari ministeri, e da una serie di interviste agli utilizzatori di tali strumenti, per giungere ad alcune considerazioni utili a dare direttive per costruire piani di classificazione validi anche in ambito informatico. Molto interessanti gli spunti rinvenibili nell'articolo di Richard Parent, *L'ingénierie documentaire pour une organisation moderne*, in "Archives", 2000-2001, 3-4, pp. 3-9 e sulle pagine www.tresor.gouv.qc.ca/doc/acrobat/ingenierie10.pdf e www.tresor.gouv.qc.ca/doc/acrobat/ingenierie11.pdf. In base all'articolo prima citato, nel Quebec la classificazione per soggetto sarebbe stata abbandonata a causa dell'impossibilità di rendere conto del contesto di creazione della documentazione; a partire dunque dagli anni '70 si sarebbero iniziati a sperimentare sistemi di classificazione basati sulle funzioni.

¹³⁹ "In the emerging electronic work environment, records are often created, collected or received without being subject to the procedures or rules that govern when a record should be kept, where it should be kept, by whom, and for how long" in *Functional Plan for the Record Keeping community of the Government of Canada – A Framework for renewal*, cit.

comunità archivistica. Una comunità che aveva peraltro bisogno di una riqualificazione soprattutto nell'acquisizione di nuove e ampie competenze in materia di trattamento dei processi e dei flussi documentali, gestione dei livelli di responsabilità (*accountability*) richiesti all'organizzazione; conoscenza dei criteri e dei processi analitici per stabilire le regole di una corretta gestione documentale ("what records need to be captured based on the business needs of the organization; procedures, standards, and practices for the identification, description, classification, organization, storage, protection, retention and disposition of records"); conoscenze ampie di varia natura (dalla pianificazione strategica al project management, dalla capacità di misurare livelli di realizzazione ed efficacia delle strategie implementate, a quella di lavorare con i colleghi dell'IT, del servizio legale e allo stesso tempo di saper parlare agli utenti e di conoscere a fondo le organizzazioni); capacità di attrarre l'attenzione dei vertici delle organizzazioni come degli utenti finali sull'importanza della documentazione in quanto fonte primaria delle decisioni e delle scelte di un'amministrazione e strumento per garantire al cittadino che il mandato governativo sia effettivamente e correttamente espletato¹⁴⁰.

Una comunanza di orientamenti tra Italia e Canada si rileva nella consapevolezza maturata in entrambi i Paesi della necessità di inserire le competenze specialistiche dell'archivistica sin dal momento della formazione dei documenti (*at the planning stage*¹⁴¹), insistendo sulla centralità dell'importanza che l'archivista e l'esperto di sistemi informatici lavorino a stretto contatto sin dalla prima fase del disegno di sistemi informatici per la gestione documentaria in modo che incorporino standard e requisiti funzionali atti a supportare efficacemente le esigenze archivistiche¹⁴².

¹⁴⁰ Sostanziale mi sembra la concordanza di vedute fra questo tipo di indicazioni e la forte presa di posizione normativa che nel nostro Paese proprio a partire dagli stessi anni ha portato ad una serie di norme sulla gestione documentale e sul protocollo informatico e a 'riabilitare' anche sul piano normativo la figura degli archivisti, che mai come oggi forse sono stati con altrettanta rilevanza su una linea di frontiera ricca di importanti implicazioni che li vede impegnati nella *salvaguardia delle radici del presente nonché nei modi per assicurare la memoria dei nostri tempi*, come sottolinea recentemente Maria Guercio (*Editoriale*, in "Archivi & Computer", 2002, 1, p. 8), osservando anche – in piena sintonia di vedute con la tradizione canadese sui temi sopra citati - che "(...) non vi è dubbio che per raccogliere le sfide e le potenzialità che prodotti e ambienti sempre nuovi minacciano e promettono servono capacità operative, esperienze da fare presto e bene, conoscenze e informazioni da raccogliere e aggiornare con rapidità anche in ambiti molto diversi e apparentemente lontani da quelli tradizionali: analisi costi-benefici, *disaster plan*, *knowledge management* e *content management*, *trusted digital repository* sono solo alcuni dei nuovi temi e nuovi termini (non a caso di origine anglosassone) che affliggono e stimolano allo stesso tempo i professionisti del settore sia nel campo degli archivi storici e che nella formazione e conservazione delle fonti digitali)".

¹⁴¹ *Functional plan for the record keeping community of the Government of Canada A framework for renewal*, Consultation draft, May 8, 1997, cit..

¹⁴² Per completezza di informazione occorre, inoltre, segnalare una serie di progetti, in parte connessi alla gestione documentale, che hanno consentito al governo canadese e alla comunità archivistica, a partire dagli anni '90, di raggiungere alcuni risultati significativi, a partire da una serie di iniziative realizzate in collaborazione dai National Archives, e dal TBS (Treasury Board Secretariat) con obiettivi anche di natura formativa. Si veda in proposito il sito del TBS, <http://www.tbs-sct.gc.ca/>. Degno di nota è anche il sito del Chief Information Officer Branch, sempre all'interno del TBS, con particolare riferimento all'attività dell'Information Management Resource Centre (IMRC), il cui obiettivo è quello di offrire alle amministrazioni "complete, coherent and integrated guidance on managing information." (cfr http://www.cio-dpi.gc.ca/im-gi/index_e.asp). Importanti sono anche le iniziative condotte dal National Defence (www.dnd.ca/) e dal Privy Council Office (www.pco-bcp.gc.ca/). Altro centro di iniziative significative, tese alla definizione di profili rilevanti per la gestione dell'informazione è l' Alliance of Libraries, Archives and Records Management (ALARM, www.fis.utoronto.ca/people/affiliated/alarm/), oltre ovviamente al Records Management Institute (RMI, www.rmicanada.com/), un'associazione professionale che offre supporto agli archivisti del governo federale e all' Association of Records Managers and Administrators (ARMA, www.arma.org/), associazione professionale di livello internazionale di cui esiste una sezione canadese. Infine una serie di iniziative a livello internazionale cui il Canada partecipa attivamente riguarda programmi di formazione per *records manager*., realizzate in particolare sulla base di un accordo fra ARMA, International Council on Archives (ICA) e International Records Management Trust (IRMT). Un documento frutto di questo accordo è il già citato testo del 1997: *Functional*

Il ruolo e l'evoluzione dell'Information Management Forum

Per quel che concerne in modo specifico la classificazione, è necessario far riferimento a un documento del 1997 che sottolineava la necessità di sostenere alcune iniziative (che il NA si riprometteva di svolgere con l'aiuto dell'IM Forum) volte all'identificazione di quelle che vennero definite "the key functions and activities (i.e. job models) associated with the design, implementation and maintenance of records management infrastructures for government institutions"¹⁴³.

L'Information management forum (IM forum) era nato nel gennaio del 1997 come organismo governato dal Treasury Board Secretariat e dal NAC per permettere l'incontro e la discussione fra tutti i direttori e gli alti dirigenti dei dipartimenti e delle agenzie governative canadesi che avessero il comune interesse di gestire in maniera efficace l'informazione. La sua costituzione fu determinata dalla consapevolezza raggiunta dall' Office of Government Records (OGR)¹⁴⁴, uno degli uffici di cui è composto il NAC, che i problemi relativi alla gestione documentale fossero comuni alle molteplici istituzioni governative: questa consapevolezza determinò la volontà di formalizzare l'impegno e il carattere di guida dell'OGR con la creazione del primo gruppo dell'IMF.

Nell'autunno del 2000 il Treasury Board Secretariat (TBS) CIO Branch ha poi fondato una divisione per la gestione dell'informazione (Information Management Division) con lo scopo di costruire un'infrastruttura di IM per il governo, al fine di offrire supporto e leadership a livello orizzontale a tutte le agenzie e divenire un luogo di coordinamento per la risoluzione di problemi comuni. Problemi sempre più pressanti, tra cui la gestione di documentazione elettronica, le nuove esigenze di tutela della privacy, la necessità di garantire la sicurezza degli accessi, hanno inoltre ampliato la sfera di interesse e le responsabilità dell'IM Forum.

I partecipanti¹⁴⁵ del Forum sono: il Treasury Board Secretariat¹⁴⁶, il National Archives of Canada¹⁴⁷, la National Library of Canada¹⁴⁸, la Justice Canada¹⁴⁹ e un numero di

plan for the record keeping community of the Government of Canada.

¹⁴³ *Functional plan for the record Keeping community of the Government of Canada*, cit.

¹⁴⁴ L' Office of Government Records (OGR) ha il compito di definire gli indirizzi per la gestione di documenti governativi e ministeriali fornendo linee guida e metodologie e assumendo un ruolo leader per la costruzione di infrastrutture per la gestione documentale (http://www.archives.ca/06/0614_e.html). Di seguito si elencano le attività supportate dall'OGR: "leading government-wide groups such as the Information Management Forum in order to identify issues concerning the management of the records of the Government of Canada; develop methods, standards and practices to address the issues; and establish government-wide strategies regarding their implementation; leading the development of government-wide methods, standards and practices (in cooperation with TBS and other lead agencies concerned with the management of the records of the Government of Canada); representing record keeping issues, directions and solutions to relevant senior level authorities such as the Chief Information Officer, the Advisory Committee on Information Management, the Committee on Administrative Renewal, the Electronic Work Environment Management Board, and the TBSAC Information Management Committee, interpreting methods, standards and practices related to the management of the records of the Government of Canada where an authoritative National Archives or government-wide position is required; - making presentations and briefings to senior level groups where an authoritative position on the management of the records of the Government of Canada is required." (http://www.archives.ca/06/0614_e.html).

¹⁴⁵ "Participants in the IM Forum are drawn from departments, agencies and other government bodies as well as from professional associations. Lead agencies such as the National Library of Canada and Justice Canada are also represented. Members have the requisite expertise and ability to participate in enterprise - level discussions. They are empowered to make decisions and to allocate resources on behalf of their organizations. Generally, Directors (or equivalents) are officially designated as members by their institutions with the responsibility for consultation within their institutions and reporting back. A members-only policy is in place. An official alternate with equivalent expertise, abilities, and empowerment may be designated". Cfr http://www.imforumgi.gc.ca/about_e.html.

¹⁴⁶ http://www.tbs-sct.gc.ca/home_e.html.

¹⁴⁷ <http://www.archives.ca/>.

¹⁴⁸ <http://www.nlc-bnc.ca/>.

associazioni di categoria tra cui il Council of Federal Libraries¹⁵⁰, il Records Management Institute¹⁵¹, l'Association of Records Managers and Administrators¹⁵² e il Data Processing Institute¹⁵³.

Sebbene il compito originario del Forum fosse la risoluzione dei problemi legati alla gestione di documenti statali, la dedizione dei partecipanti e l'interesse della tematica hanno consentito di allargare sin dai primi passi il campo di intervento a tutte le problematiche della gestione dell'informazione. Lo scopo del forum è da un lato quello di analizzare e accrescere le conoscenze dei partecipanti e dall'altro quello di indirizzare le iniziative governative in questo campo verso strade ritenute percorribili e verso soluzioni che garantiscano il minimo rischio.

È tramite il lavoro dei gruppi di lavoro che l'IM ha prodotto dei risultati tangibili, come linee guida, standard e altri prodotti rilevanti, destinati ad essere applicati a livello di amministrazione federale e distribuiti e accettati sull'intero suolo nazionale. Degno di nota è in particolare proprio il dialogo che l'IM forum ha avviato non solo con organismi e organizzazioni pubbliche, ma con l'intero settore legato alla gestione dell'informazione, incluse le categorie professionali e altre agenzie anche di natura privata.

In relazione al tema specifico di questo rapporto sicuramente importanti sono i prodotti del sottogruppo dell'IM Forum dedicato a: *Classification of Government Records*¹⁵⁴.

Dal documento conclusivo del lavoro del gruppo pubblicato nel 1999 e dedicato all'*Approach to the description and classification of government records*¹⁵⁵ emerge la centralità della tematica specifica, cioè il problema della classificazione e della descrizione dei documenti prodotti dal governo federale: si è tra l'altro ritenuto cruciale assicurare un approccio comune e corretto per la classificazione e la descrizione di questo patrimonio, tenuto conto della scarsità delle risorse umane in grado di sostenere tale attività:

“What is needed to ensure that a current, comprehensive and structured identification or classification scheme is in place to provide an effective means for organizing and locating government records?” [...] “An articulated, common approach to the description and classification of government records is needed.”¹⁵⁶

Le domande che si sono posti i colleghi canadesi¹⁵⁷ non sembrano molto diverse da quelle che già muovevano in Italia alcuni dei nostri migliori archivisti e che ancora oggi sono al centro delle ricerche del gruppo sulla classificazione presente presso la SSPA, attualmente al secondo anno di indagine. Anche lo scopo del documento (“to provide guidance on the

¹⁴⁹ <http://canada.justice.gc.ca/>.

¹⁵⁰ <http://www.nlc-bnc.ca/cfl-cbfg/ecfl.htm>.

¹⁵¹ <http://www.rmicanada.com/>.

¹⁵² <http://www.arma.org/>.

¹⁵³ <http://www.dpi-canada.com/>.

¹⁵⁴ I componenti del sottogruppo comprendono Rosemary Murray-Lachapelle, (presidente), Andrew Morgan, James Sapp, Nora Fontaine, Diane Crouse, Henne Kahwa, Kathleen LaBelle, Nancy Brodie, Debi Cuerrier, Micheline Morrisette, John Fotheringham, Catherine Zongora, Louise Kilmartin, Jerry Donoghue (cfr. http://www.imforumgi.gc.ca/forums/wgroup2_e.html).

¹⁵⁵ Cfr. http://www.imforumgi.gc.ca/new_docs/draft_e.html.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ “The following questions needed to be answered: Does everyone understand what a government record is in terms of its description? How should institutions approach the description and classification of government records? Are current approaches adequate? What is needed to ensure that a current, comprehensive and structured identification or classification scheme is in place to provide an effective means for organizing and locating government records? An articulated, common approach to the classification and description of the records of government is needed”.

description and classification of government records”¹⁵⁸) non era meno ambizioso di quello del gruppo della SSPA¹⁵⁹.

A proposito di classificazione il documento propone una soluzione teorica e metodologica:

“The classification of records according to a logical or physical grouping should be based on the system used to describe the functions and activities of government institutions i.e. a top down model beginning with the highest level description of the functions of the institutions (normally about 3 to 5 and proceeding downwards through a hierarchy of activities, sub-activities and sub-sub activities). This approach reaffirms the National Archives guidance which advises institutions to use their program activity structure (or, more recently, the business service lines model) as the basis for file classification (i.e. as a means of situating records within the administrative and operational context they are documenting)”¹⁶⁰.

La classificazione, dunque, basandosi sulla descrizione delle funzioni e delle attività delle istituzioni governative, consente ai documenti la loro sedimentazione corretta all'interno del contesto amministrativo e operativo di cui costituiscono la documentazione.

Un forte impulso al cambiamento nell'ambito dei sistemi di classificazione usati in Canada è inoltre venuta anche dalla riflessione pratico-teorica condotta in modo approfondito sui problemi della selezione e dello scarto d'archivio, anche essa fortemente guidata dall'amministrazione archivistica centrale. In effetti i cambiamenti verificati nell'ambito delle GRDS (i General Records Disposal Schedules of the Government of Canada che costituiscono i massimari di scarto per tutti i documenti amministrativi creati e gestiti dal Governo canadese) hanno determinato il primo allontanamento dai principi stabiliti dai sistemi di classificazione basati sul Subject Block Numeric Classification System perché legati a concetti di classificazione funzionale¹⁶¹.

¹⁵⁸ IM Forum, *Description and Classification of Government Records*, DRAFT, Last updated: 99/01/27, http://www.imforum.gc.ca/new_docs/draft_e.html.

¹⁵⁹ Tra l'altro il documento cita più volte Luciana Duranti, docente presso l'Università del British Columbia, nonché responsabile di una significativa attività di condivisione in ambito nord americano della solida tradizione archivistica europea e italiana in particolare.

¹⁶⁰ *Ibidem*, http://www.imforum.gc.ca/new_docs/draft_e.html (punto 4.6).

¹⁶¹ Dagli anni '60 al 1995 i *General Records Disposal Schedules of the Government of Canada* (GRDS) non erano mai stati revisionati: nel 1995, il National Archives of Canada (NA) iniziò un progetto teso a modificarli. Risale infatti alla fine degli anni '90 la metodologia usata in Canada per selezionare i documenti denominata *macro-appraisal* e quella della analisi strutturale funzionale: non era concepibile che un tale approccio non si riflettesse in un ripensamento delle GRDS. Sostituire le GRDS usando la metodologia del *macro-appraisal* comportò lo spostamento da una interpretazione dell'informazione orientata al “soggetto” a quella basata sulle funzioni e sui processi amministrativi. I MIDA, andarono a sostituire i GRDS, garantendo che fossero coperte tutte le funzioni amministrative comuni. Una volta implementato MIDA era chiaramente necessario che le nuove *Retention Guidelines for Common Administrative Records* fossero integrate con le strutture classificatorie usate dagli enti governativi. La struttura del MIDA sostituì quella delle *General Records Disposal Schedules of the Government of Canada* (GRDS) nel momento in cui si affermò a livello del NA la metodologia per la classificazione funzionale dei documenti. A differenza dei GRDS, in MIDA non si trovano infatti liste di soggetti e gerarchie di soggetti. MIDA è strutturato con un approccio di alto livello funzionale (Paul Sabourin, *Functional File Classification*, March 2001, http://www.rmcanada.com/functional_classification.htm). Copre le seguenti funzioni amministrative: “general administration, real property management, materiel management, comptrollership, and human resources management”. Occorre precisare che i MIDA si fermano al livello alto: non contengono i riferimenti ai fascicoli ma trattano solo di livelli. Il MIDA prevede un ‘profilo funzionale’ (*functional profile*) che descrive le funzioni, sotto funzioni, attività e processi che vanno a costituire la macrofunzione governata da quel particolare MIDA: ciò garantisce che ogni documento a supporto di ogni attività amministrativa sia coperto dal MIDA. Così come avviene per i sistemi di classificazione, i piani previsti dal MIDA non sono organizzati in maniera astratta ma sulla base del reale svolgimento delle varie fasi coinvolgenti l'adempimento di una funzione: il punto di vista del NA, nell'implementare i profili funzionali sviluppati per ognuna delle funzioni amministrative coperte dai MIDA è stato proprio quello di seguire la logica e non l'ordine alfabetico.

L'approccio usato per la selezione a partire dal 1991 dal National Archives, definito *top-down* in un noto saggio di Terry Cook¹⁶², risultò infatti sin dai primi anni di difficile applicazione proprio nel caso di sistemi di classificazione basati su soggetti o su organigrammi. E' indubbio che anche questo tema abbia pesato nel sostenere la spinta ad adottare sistemi di classificazione orientati alla rappresentazione delle funzioni¹⁶³.

Business Activity Structure Classification Systems

In parte il sistema di classificazione basato sulle funzioni si è affermato in Canada già a partire dalla fine degli anni Novanta, ma è con il 2000 e l'attività di Paul Sabourin, incaricato dal NAC nel settembre del 2001 di continuare e approfondire il lavoro iniziato sul

¹⁶²Terry Cook, *Mind over matter: towards a new theory for archival appraisal*, in Craig, Barbara L. (éd.), *The Archival imagination: essays in honour of Hugh A. Taylor*, Ottawa, Association of Canadian Archivists, 1992, pp. 38-70.

¹⁶³ In effetti in Canada si sono identificate e verificate la stabilità di alcune macro funzioni necessarie all'espletamento delle varie attività statali. Esse sono relativamente stabili già dagli anni '60 e corrispondono alle fondamentali esigenze di governo che coinvolgono una o più istituzioni nell'imposizione di direttive, nella capacità di prendere decisioni o realizzare progetti e servizi. Queste macro-funzioni sono di seguito elencate: science and technology, security and intelligence, heritage and culture, industry and economic development, human resources development, foreign relations and trade, etc. Queste macro-funzioni vengono poi gestite assegnando alle specifiche unità organizzative o istituzioni alcuni mandati, sulla base di una distribuzione gerarchica delle responsabilità. Un punto importante di questo approccio prevede pertanto l'identificazione degli *uffici responsabili* di una determinata funzione. Uno dei punti più interessanti dell'*Appraisal Methodology* è proprio la descrizione che in esso viene fatta dell'importante connessione esistente fra le funzioni svolte e le strutture amministrative e l'identificazione dei cosiddetti *Offices of Primary Interest (OPI)* come *solli luoghi nei quali si producono i documenti critici rispetto a determinanti funzioni o attività governative e pertanto unici punti di interesse archivistico per la raccolta e conservazione di vitali documenti archivistici rispetto alla funzione svolta*: "NA macro-appraisal theory holds that the National Archives should *only* acquire records which document the functions on a government-wide or on an institution-specific basis from the information created, accumulated or managed by *Offices of Primary Interest (OPI)*. The OPI is the administrative entity within government which is *exclusively* responsible and/or accountable for formulating policy, making decisions, or delivering a program or service to Canadians by virtue of law, regulation or mandate, and is the location for the best archival record. The identification of the *OPI* within the organization of government relevant to particular functions requires substantial and often complicated research and analysis. This is the main reason why the government records disposition program supports its macro-appraisal theory with a research agenda. The National Archives through this methodological research will achieve consistent appraisal outcomes to create a more focussed records preservation program." (Terry Cook, *Appraisal methodology: macro-appraisal and functional analysis. Part A: concepts and theory*, 2000, http://www.archives.ca/06/061101_e.html). Il *macro-appraisal* si concentra su vari fattori che determinano il contesto di creazione dei documenti, e non sull'analisi del singolo documento. Ciò diventa importante anche nell'approccio utilizzato per la costruzione di piani di classificazione, che sono alla base dello scarto e della conservazione documentale. I fattori principali che determinano il contesto di formazione di serie e archivi sono le strutture amministrative, le macro-funzioni, le funzioni e sotto funzioni, i programmi, le attività, le transazioni e interazioni con i clienti, come anche i processi di creazione documentaria, i sistemi documentali e le tecnologie impiegate. I procedimenti utilizzati dall'archivista per implementare un approccio di tale tipo somigliano a quelli adottati dal gruppo sulla classificazione per costruire piani di classificazione funzionali ed efficienti per le pubbliche amministrazioni coinvolte nel gruppo di lavoro, vale a dire un'analisi profonda dell'istituzione coinvolta, delle sue funzioni, dell'interazione fra funzione e struttura, l'investigazione della cultura organizzativa, del modo di gestire e utilizzare i sistemi di gestione documentaria esistenti, dei modi in cui l'istituzione interagisce nei confronti del cittadino/cliente, ecc. Molte delle domande suggerite dal documento canadese come spunti per individuare le funzioni primarie e implementare il *macro appraisal* sono del resto assolutamente compatibili con le domande che le amministrazioni italiane e lo stesso gruppo di lavoro costituito presso la Scuola superiore si pongono in materia. "What are the mandated functions and activities of government institutions? How important are these functions and activities across government and within institutions? How important are these functions and activities within the broader context of Canadian society? What aspects or features need to be documented if a function or activity has importance? What constitutes sufficient documentation from an archival perspective? Where in government is the *Office of Primary Interest* for a particular function or activity? Is the *Office of Primary Interest* the location of the best archival record which documents the function or activity?"

BASCS (Business Activity Structure Classification Systems) per il governo canadese che la classificazione funzionale è oggetto di una riflessione approfondita. Sabourin si è dedicato alla definizione di una metodologia per sviluppare sistemi di classificazione basati sulle funzioni¹⁶⁴ e ha basato le sue idee, poi espresse in alcuni contributi, oltre che sull'esperienza maturata nelle attività di selezione basata sulle macro-funzioni e nell'analisi funzionale, soprattutto sulle considerazioni e sulle idee di David Bearman, Terry Cook, Richard Brown, Sue McKemmish, Chris Hurley; ha inoltre considerato i metodi di analisi e disegno di sistemi di Ed Yourdon, e l'analisi linguistica (analisi del contenuto e del contesto) di de Saussure e Gotleib Frege¹⁶⁵.

I piani del NA a proposito del lavoro effettuato da Sabourin riguardano in primo luogo lo sviluppo di attività di verifica da condurre effettuando un test di impiego relativo ai due prototipi di BASCS sviluppati da Sabourin per due maggiori funzioni amministrative nel Governo del Canada (ovviamente simili e paragonabili ad altre strutture governative¹⁶⁶). Il lavoro in questione prevede per la fase successiva la creazione, l'invenzione e lo sviluppo delle metodologie e degli standard di creazione dei sistemi di fascicoli di BASCS. Infine, l'attenzione si concentra sulla definizione di corsi e pubblicazioni per supportare il definitivo lancio di BASCS per la gestione di documenti amministrativi e operativi del Governo. È evidente che si tratta di uno sforzo di lunga durata, la cui riuscita dipende dalle risorse e dalla capacità della comunità archivistica di adottare il nuovo sistema.

¹⁶⁴ La definizione di funzione del NAC è: "A function is, 1 - any purpose, responsibility, task or activity which is assigned to the accountability agenda of an institution by legislation, policy or mandate; 2 - typically common administrative or operational functions of policy development and program and/or delivery of goods or services; 3 - a set or series of activities (broadly speaking a business process) which when carried out according to a prescribed sequence will result in an institution or individual producing the expected results in terms of goods or services it is mandated or delegated to provide", (cfr. Paul Sabourin, *Functional file classification*, March 2001, http://www.rmicanada.com/functional_classification.htm).

¹⁶⁵ La metodologia del *macro-appraisal* prevede che ci si concentri su di un'intera area funzionale o di programma, generalmente un settore o un ramo di settore, che dovrebbe comprendere tutti i gradi presenti nell'organigramma di quel settore e tutte le serie, sistemi e collezioni di documenti, in qualunque supporto siano. La teoria sottesa al *macro-appraisal* si basa sull'assunto che i valori della società provvedono il contesto per operare correttamente le operazioni di selezione. Il *macro-appraisal* avrebbe attinto alcuni aspetti concettuali e di metodo sia dalla riflessione di Shellenberg che dall'analisi di Jenkinson ma deriverebbe anche da alcune considerazioni espresse da una archivista americana, Margaret Cross Norton ("records follow, relate to and support business functions"). La figura dell'archivista – e non quella del ricercatore, dello storico o dell'autore della documentazione - è quella cui la legge assegna il compito di costruire la memoria collettiva. Coerentemente con quanto sottolineato da alcuni studiosi di scienze sociali, che hanno affermato che ogni società assegna maggiore o minore importanza ad alcune delle sue componenti (strutture sociali, funzioni, cittadini e gruppi sociali), il *macro-appraisal* rinviene nell'analisi dei rapporti tra le strutture amministrative dei governi, delle funzioni e dei cittadini, il valore archivistico dei documenti prodotti nelle attività di governo: "essentially, in order to preserve a documentary picture of how government operates in society, macro-appraisal requires archivists to research and analyze functional profiles and administrative structures of government as well as its policies and business programs to identify the nature of the impact these have on individuals and groups. By documenting how government conducts its business, organizes itself, delivers programs and services and the manner in which this business is transacted, the NA will provide an accurate and comprehensive view of government's history" (cfr. Terry Cook, *Appraisal methodology: macro-appraisal and functional analysis. Part A: concepts and theory*, 2000, http://www.archives.ca/06/061101_e.html cit.). Il metodo con cui gli archivisti canadesi analizzano le attività governative per potervi applicare le categorie necessarie ad espletare la selezione secondo il principio del *macro-appraisal* è lo stesso con cui il gruppo di lavoro della SSPA che si è dedicato alla metodologia per la classificazione ha iniziato ad analizzare le attività e i sottoprocessi delle PA: si identificano le due categorie di funzioni possibili in un ufficio o istituzione, vale a dire quelle che sono assegnate come funzione dal parlamento o per mezzo di leggi o regolamenti e quelle che sono il frutto del mandato della specifica istituzione, o ufficio. Queste funzioni sono organizzate in un ordine gerarchico, rispetto ai bisogni funzionali del governo e poi nel caso della selezione debbono essere valutate per la loro maggiore o minore importanza archivistico-culturale.

¹⁶⁶ Le due funzioni in causa sono *Real property management function* e *Materiel management function*.

Lo scopo del lavoro di Sabourin, come lui stesso chiaramente spiega in un articolo del marzo 2001¹⁶⁷, era ed è quello di costruire una struttura teorica sulla quale sviluppare una metodologia per definire sistemi e regole finalizzati alla creazione di piani di classificazione che al National Archives sono stati chiamati 'Business Activity Structure Classification System' (BASCS).

Il BASCS si differenzia completamente dai sistemi di classificazione per soggetto. La base teorica sulla quale il lavoro di BASCS si fonda è infatti quella della classificazione funzionale, costruita sull'analisi delle funzioni, sotto-funzioni, attività e atti. La logica è quella di scendere sempre più in profondità nell'analisi funzionale dei processi di lavoro, fino a riuscire a sviluppare una metodologia per organizzare e classificare l'informazione nella logica di un processo strutturato. Considerato il fatto che in realtà è a partire dal processo di lavoro che si creano e si usano i documenti, l'idea è quella di sviluppare sistemi di classificazione non fondati sul soggetto o sull'oggetto, ma piuttosto sulle sequenze di attività che in un procedimento permettono la formazione o l'uso dei documenti che debbono essere classificati.

Non diversamente da quanto si sostiene nel gruppo di lavoro SSPA, la convinzione alla base di BASCS è che l'analisi dei processi lavorativi di un ente permette di identificare le attività lavorative primarie. Tra l'altro a questo proposito è interessante notare che Sabourin lamenta nel suo articolo l'assenza di testi scritti o di lavori già effettivamente realizzati nel senso della classificazione funzionale. L'unico testo che viene citato è infatti l'analisi funzionale per le funzioni comuni del governo federale del Canada pubblicato dal NAC, il citato MIDA, mentre viene ricordato, in parte per differenziarsene, il lavoro che in Australia passa sotto il nome di DIRKS: DIRKS è una classificazione funzionale strutturata in tre livelli (funzione- attività – transazione) in cui le voci sono organizzate però alfabeticamente, senza alcun apparente legame con le funzioni cui si riferiscono¹⁶⁸.

Sabourin descrive la struttura del *functional filing*, asserendo che i livelli alti del piano di classificazione rappresentano la funzione e la sottofunzione, mentre le attività e i documenti ad esse legati sono classificati a partire dal secondo e terzo livello. Il problema, evidenziato con la classificazione per soggetti, è la difficoltà ad individuare il collegamento fra il processo e il documento che lo rappresenta: questa difficoltà viene enfatizzata sia nella difficoltà dell'utente finale, che non riesce a mettere in relazione l'attività che svolge con il soggetto, sia per gli archivisti che si trovano a dovere effettuare le operazioni di scarto e hanno difficoltà a individuare le attività a supporto delle quali ogni serie documentaria si costituisce. Per la realizzazione del sistema si prevede una prima fase preliminare in cui sarebbe opportuno intervistare i direttori delle aree, ponendo una serie di domande sulle attività principali svolte, sulle modalità di gestire i processi e realizzare un programma o un progetto attraverso le diverse fasi previste. Centrale nella ricognizione è ritenuta l'identificazione delle attività costitutive del servizio.

Punto di partenza è la definizione di documento: "a record is recorded information produced or received in the initiation, conduct, or completion of an institutional or individual activity and that comprises content, context, and structure sufficient to provide evidence of the activity regardless of the form or medium". I documenti sono quindi definiti essenzialmente in quanto informazioni relative ad attività, non a soggetti, gerarchie o altro; inoltre le attività hanno una natura sequenziale e l'informazione viene prodotta o ricevuta nella fase di avvio, nella conduzione o nella conclusione di un'attività. Questa 'sequenzialità' differenzia il concetto di classificazione funzionale canadese da quello di classificazione soggettiva ma anche da quanto proposto nella letteratura australiana. BASCS è una struttura logica per la

¹⁶⁷ Paul Sabourin, *Functional file classification* cit., http://www.rmicanada.com/functional_classification.htm.

¹⁶⁸ "They don't look at a function in terms of a sequential activity structure. DIRKS only lists supporting activities in alphabetical order. They talk about relationships but they don't explain what they are" (cfr Paul Sabourin, *Functional file classification*, cit.).

classificazione di documenti che tratta l'informazione contenuta nei documenti come il risultato e la testimonianza delle funzioni istituzionali, e la struttura sequenziale deriva dalla relazione spaziale, temporale e casuale fra le attività o serie di attività, che compongono la funzione: in parole povere se l'informazione resa nei documenti tratta delle attività, partendo dal presupposto che ogni attività ha un inizio, uno svolgimento e una conclusione, allora deve esserci una sequenza reale di eventi cui corrisponde una sequenza reale di documenti che testimoniano tali attività.

“What we're doing is mapping out, either in the MIDA's or in other program analyses, the structure of your activities and transactions, mirroring that structure which is innate and obvious, into a structure for the classification of all information created by those activities and supporting or evidencing those activities.”

La logica inerente la struttura di un sistema di classificazione funzionale non è dunque meramente gerarchica bensì sequenziale nel rispetto della naturale sequenza dei processi e delle sue fasi.

Un esempio di questo radicale cambiamento rispetto al precedente approccio viene fornito qui di seguito.

Subject-based vs. Function Based			
Equipment and Supplies		Material Management Function	
700-849		700-849	
700	Equipment and supplies - General	700	Material management - General
715	Building materials	710	Assessing materiel requirements
720	Catalogues, manuals, price lists	720	Planning material requirements
725	Clothing	730	Acquiring material assets & related services
750	Foods	790	Operating material assets
754	Forms	800	Using material assets
758	Fuels	820	Maintaining materiel assets
764	Furniture and furnishings	830	Replacing material assets
795	Office appliances	840	Disposing of material assets
830	Stationary		
840	Vehicles		

È evidente come l'approccio funzionale miri ad enucleare le funzioni e a suddividerle nelle sotto-funzioni relative: per chi fosse familiare con la norma canadese, sarebbe anche evidente come tale approccio abbia seguito da vicino il dettato del Treasury Board. La norma infatti descrive “cyclical, sequential, business activity or function”.

Uno dei punti un tempo a favore del sistema di classificazione precedente (il suo essere ordinato alfabeticamente) cade del tutto di fronte alla realtà degli uffici, che essendo sempre più automatizzati non necessitano più di tali ‘semplici artifici, mentre la logica dell'organizzazione funzionale consente di risalire alla documentazione e al contesto documentario pertinente ad una fase di un'attività garantendo di recuperare proprio la documentazione ricercata.

Quanto alla ‘numerazione’ (codice alfanumerico con cui si identifica ciascun livello del piano di classificazione) è anch'essa funzionale alle sequenze delle attività. La X della tavola che segue identifica la macro attività all'interno dei mandati istituzionali dell'organizzazione. Si tratta di linee di attività stabili e prevedibili sulla base della

legislazione, tanto che: “the chances of changing classification systems every time you decide to change the name of your organizational structure is not going to happen if your functional system is based on business lines derived from legislation”. La seconda posizione, prende il numero del Records Disposition Authority che copre una particolare funzione amministrativa: la conseguenza è, dunque, il fatto che si utilizzi lo stesso numero in tutti gli archivi e le istituzioni federali per identificare la medesima funzione¹⁶⁹. Questo è ovviamente un fattore di notevole utilità, sia per le persone che debbono imparare ad usare il nuovo sistema che per le persone che si occuperanno della selezione della documentazione: “This is one way that can make the link between the Authority for the destruction of records and your block functional classification system”. Infine il terzo numero descrive la particolare sotto-funzione all’interno della sequenza di sottofunzioni facente parte della macro-attività.

Business Activity Structure Classification System	
<u>Material Management Function X.3</u>	
X.3.0	Material management – General
X.3.1	Assessing material requirements
X.3.2	Planning material requirements
X.3.3	Acquiring material assets & related services
X.3.4	Operating material assets
X.3.5	Using material assets
X.3.6	Maintaining material assets
X.3.7	Replacing material assets
X.3.8	Disposing of material assets

Una volta descritto l’approccio, Sabourin riconosce che ancora molto lavoro deve essere fatto per perfezionare la metodologia, il prototipo e il modello.

Di fatto un sistema come questo è semplice da applicare e soprattutto risulta anche intuitivamente comprensibile ad un manager, perché segue concretamente la stessa logica seguita per gestire un progetto. Questo è un punto assai critico ed evidente per coloro che abbiano mai provato praticamente a realizzare un piano di classificazione per un ente: di fatto creare un sistema di classificazione basato su funzioni, significa non dover spendere molto tempo nella ‘formazione’ agli utenti finali, che ben conoscono gli affari che gestiscono e le modalità di realizzazione. L’unica formazione necessaria sarà limitata a spiegare come i sistemi funzionali operano e come operano le sequenze delle attività. Quanto alla stabilità di un sistema di voci di classificazione funzionale esso dipende dai cambiamenti delle funzioni dell’ente, ed è dunque sostanzialmente stabile dato che le principali motivazioni di cambiamento potrebbero essere l’aggiunta di programmi ad altri previsti e stabiliti nella legislazione o nei regolamenti pertinenti alla funzione dell’ente.

La necessità di uscire dalla logica dei sistemi di classificazione soggettivi e di utilizzare un sistema basato sulle funzioni, di abbandonare l’ordine alfabetico nell’organizzazione dei fascicoli, ordine che tra l’altro in un paese bilingue come il Canada è di scarsa utilità, per usare l’ordine sequenziale delle attività descritte, hanno già portato alla forte affermazione di BASCS.

¹⁶⁹ “For example, “X.4” would be for the Comptrollership function [Records Disposition Authority (RDA) 99/004] and “X.5” would be for the Human Resources Management function [RDA 98/005].”

La metodologia per la costruzione di un piano di classificazione funzionale come BASCS poggia sulla considerazione che la sequenza di attività funzionali, descritte e spesso anche prescritte dalla legislazione, costituisce la struttura dell'attività. In altre parole, per struttura di attività si intende la disarticolazione in ordine gerarchico di livelli funzionali, da una funzione a una sottofunzione fino ad una attività, e la sequenza in cui tali attività avvengono. Se tutte le attività hanno una sequenzialità (prescritta o logica) e un documento è essenzialmente informazione su attività, allora evidentemente l'informazione può essere ricostruita e organizzata sistematicamente in una sequenza che riflette il naturale modo di svolgersi delle attività di cui il documento è l'evidenza e il risultato.

“The BASCS is a logical structure for the classification of records which treats the information contained in records as by-products and evidence of institutional functions, and whose logical sequential structure is determined by the natural spatial, temporal, and causal relationships which exist among the set or series of activities which compose the function. The structure manifested within the business functions is discovered through an analysis of the linear or cyclical business processes supporting particular functions at the function level of a classification system (the block) and the subsequent sequencing of sub-functions at the next (primary) level, as described or prescribed in legislation, statutes, regulations, or policies, or discovered through programme studies relating to the function”.

Come già detto in precedenza lo studio fatto per costruire il MIDA, evidenziò che la legislazione promulgata dal TBS ad esempio a proposito della gestione dei materiali, descriveva nel dettaglio i modi in cui le funzioni della gestione del materiale dovessero essere sviluppate. Addirittura la legge prevede 4 fasi sequenziali, composte di 8 sotto funzioni, esse stesse sequenziali: proprio tale analisi strutturale è stata usata per implementare BASCS. Il sistema è logico, semplice da capire sia per il funzionario che per il record manager, e abbastanza stabile perché garantito dalla legislazione e non fondato sulla struttura delle organizzazioni, assai più suscettibile ai mutamenti.

Contrapponendo BASCS al precedente sistema dei block numeric system, si può dire che la funzione è equiparabile al *block level*, mentre la sub funzione equivale al *primary level*. A questi due livelli si strutturano solo le attività funzionali, ma non si costituiscono fascicoli, che possono invece costituirsi al secondo o terzo livello, intitolati per attività, soggetti, progetti, clienti o similari (esprimendo dunque le attività). I livelli più alti riflettono dunque le funzioni e la loro struttura sequenziale; i più bassi riflettono invece la necessaria organizzazione dei documenti. Ai livelli più bassi sarà poi anche opportuno determinare l'ordine preferibile per organizzare i fascicoli, sia esso sequenziale, alfabetico, di altra natura, o un mix dei predetti.

Alcune considerazioni sui futuri indirizzi

Rispetto al ruolo della gestione dell'informazione in un'età di forte crescita tecnologica, il direttore del NA Jan Wilson ha recentemente discusso quali fossero le iniziative e le decisioni prese per gestire al meglio il bisogno di informazione nell'e-government. In particolare, nel corso della settimana *Technology in government week*, Wilson ha delineato le strategie da attuarsi per costruire una infrastruttura che garantisca la gestione dell'informazione e ha sottolineato, citando una frase di Paul Strassman, che “it is through effective information management practices that [managers] create all business value”¹⁷⁰. La società dell'informazione – ha ricordato - si muove verso criteri di maggiore democraticità di gestione dell'informazione e della tecnologia, richiedendo un largo uso di Information Management e Knowledge Management. Allo stesso tempo, Wilson sottolinea che gli

¹⁷⁰ *IM imperative for e-government*, presentation by Dr. Ian E. Wilson at Technology in Government Week 2002, http://www.archives.ca/06/0621/062103_e.html.

obiettivi dell'IM, per cui essa è di vitale importanza per la società, sono quelli di garantire il cittadino, permettere una migliore gestione della cosa pubblica, basata su scelte informate, sfruttare al meglio le risorse cognitive di un paese¹⁷¹. In quest'ottica il ruolo del NA è perciò destinato a svilupparsi sempre di più nella direzione di un miglior sfruttamento delle potenzialità dell'IM per conservare la storia del governo canadese e facilitarne la conservazione consentendo una migliore archiviazione dei documenti di rilevanza governativa. Fra le varie attività messe in atto dal NA per ottemperare a questo ruolo, notevole enfasi è posta da Wilson proprio sulle attività di indirizzo per la creazione dei piani di classificazione¹⁷².

Inoltre, come peraltro ricorda Sabourin, il mutato approccio già affermatosi in ambito archivistico nel modo di leggere e interpretare l'informazione contenuta nei documenti al momento della selezione, è peraltro sempre più avvertito dai professionisti legati all'informazione presenti nelle strutture governative canadesi, e sempre più pressante è l'esigenza di adottare piani di classificazione che colleghino direttamente i fascicoli alle attività di funzionamento: "they are looking for a classification structure which can transcend and cut across departmental boundaries and cultures while arranging records supporting and evidencing a shared or common function performed in Offices of Primary Interest (OPIs) and non-OPI institutions, and yet survive the uncertainty of organizational change"¹⁷³.

La forte attenzione all'IM ha portato il governo canadese a riconoscere il rinnovato spessore e la complessità del ruolo di gestore dell'informazione documentaria, un ruolo che sempre più oggi richiede l'alleanza tra discipline come l'archivistica, la biblioteconomia, l'informatica e un forte livello di coordinamento fra questi ruoli. Il governo canadese ha riconosciuto la necessità di formare il personale in particolare per fronteggiare la nuova dimensione dell'e-government: a questo proposito il governo canadese ha ritenuto e ritiene necessario supportare in primo luogo la formazione di una cultura di 'comunità'¹⁷⁴ per le numerose professionalità coinvolte in questa nuova e impegnativa realtà, sulla base della convinzione che lo stesso ruolo dei gestori dell'informazione sia condizionato dalla tipologia di servizi che i governi devono erogare online¹⁷⁵.

Il governo federale canadese ritiene, infine, che al fine sostenere livelli nazionali di competitività adeguati a livello globale sotto vari profili, uno dei fattori chiave per mantenere questa promessa di eccellenza sia proprio la capacità di accedere in maniera veloce e accurata ad un'informazione qualificata. E' evidente che in una cultura sempre più orientata al cliente e alle sue necessità, l'accesso all'informazione è quindi diventata uno dei fattori critici dell'amministrazione dello Stato e di ogni struttura organizzativa e con essa acquisisce pertanto rilievo il ruolo del gestore dell'informazione anche ai fini dei processi decisionali¹⁷⁶.

¹⁷¹ http://www.archives.ca/06/0621/062105_e.html.

¹⁷² http://www.archives.ca/06/0621/062108_e.html.

¹⁷³ Paul Sabourin, *Constructing a function-based records classification system/business activity structure classification system*, National Archives of Canada (http://www.rmicanada.com/archivaria_article_2002.htm).

¹⁷⁴ Tanto che sono anche giunti ad elaborare una 'community vision' dei gestori dell'informazione che così recita: "members of the IM Community are specialists, dedicated to enhancing the decision-making value and use of information. As stewards of government information assets, we safeguard and ensure their quality, security and integrity in our democratic society. Our abiding commitment is to make information available, so as to illuminate the past, inform the present and shape the future of Canada", (http://www.cio-dpi.gc.ca/oro-bgc/vision/vision_e.asp).

¹⁷⁵ *Information management in the Federal Government: a community perspective*, http://www.cio-dpi.gc.ca/oro-bgc/vision/vision_e.asp.

¹⁷⁶ "Secure, timely access to relevant and reliable information is increasingly valuable to policy makers and the public", http://www.cio-dpi.gc.ca/oro-bgc/vision/vision_e.asp.

7.3. Il caso australiano

Barbara Reed¹⁷⁷

Premessa

L'Australia comprende un governo nazionale e 8 Stati indipendenti o governi territoriali nelle cui giurisdizioni operano anche governi locali. Le autorità archivistiche australiane sono particolarmente attive nel loro coinvolgimento nel campo della gestione documentaria. Istituzioni archivistiche esistono a livello nazionale e locale. Disposizioni specifiche possono essere emanate a entrambi i livelli di governo (nazionale e statale). Si richiede alle istituzioni locali di adottare le disposizioni statali per la gestione dei documenti. In generale, le istituzioni archivistiche australiane sono particolarmente efficienti nel definire le disposizioni e i regolamenti per la gestione dei sistemi documentari correnti. Oltre a elaborare standard che le agenzie governative sono chiamate ad adottare, alcune istituzioni hanno anche funzioni di monitoraggio al fine di verificare che le norme e gli standard siano applicati correttamente.

In questo contesto piuttosto complesso, è particolarmente difficile identificare le condizioni che si applicano a tutto il settore pubblico.

Identificazione dei criteri generali per la formazione dei piani di classificazione adottati in ambito pubblico

A partire dal 1996 la maggior parte delle istituzioni archivistiche australiane hanno promosso nell'ambito della loro giurisdizione l'applicazione dello standard australiano sulla gestione dei documenti AS 4390. L'AS 4390, Part 4, Control tratta della classificazione, con particolare riferimento alla classificazione funzionale delle attività di lavoro con l'obiettivo di:

- “a) fornire le connessioni tra i singoli documenti accumulati al fine di garantire la testimonianza documentaria delle attività svolte,
- b) assicurare che i documenti assumano una denominazione coerente nel tempo,
- c) fornire assistenza nel recupero di tutti i documenti relativi a un'attività particolare,
- d) determinare periodi adeguati di selezione/conservazione dei documenti,
- e) stabilire una corretta protezione di sicurezza per le aggregazioni documentarie,
- f) identificare i privilegi di accesso o di trattamento per gruppi particolari di documenti,
- g) distribuire le responsabilità per la gestione di gruppi specifici di documenti, e
- h) assegnare i documenti necessari allo svolgimento delle attività”.

La base per lo sviluppo di schemi di classificazione funzionale è un processo analitico “che deriva dall'analisi dei processi di lavoro” e che concentra l'attenzione sui seguenti aspetti:

- a) “le finalità e le strategie dell'organizzazione,
- b) le funzioni e le attività generali dell'organizzazione che supportano il raggiungimento di finalità e strategie,
- c) le attività dell'organizzazione che consentono l'espletamento delle funzioni, e

¹⁷⁷ La traduzione dall'inglese è stata curata da Maria Guercio.

- d) i gruppi di atti che formano ciascuna attività”.

L’AS 4390 è stato ora superato dallo standard internazionale AS/ISO 15489 e dai principi molto simili che si possono leggere nel rapporto tecnico che accompagna lo standard.

Sviluppo della classificazione delle attività di processo

Lo sviluppo di un’analisi delle attività di processo include l’identificazione e l’esame dei seguenti aspetti:

- a) le finalità e le strategie dell’organizzazione,
- b) le funzioni dell’organizzazione che supportano il raggiungimento di queste finalità e di queste strategie,
- c) le attività dell’organizzazione in cui si articolano le funzioni,
- d) i processi di lavoro realizzati per esercitare specifiche attività e azioni,
- e) tutti i passi costitutivi e necessari che formano l’attività,
- f) tutti gli atti che formano ciascun passo costitutivo,
- g) i gruppi di azioni ricorrenti per ciascuna attività, e
- h) i documenti che esistono per l’organizzazione.

Si possono rappresentare i risultati di tale analisi nella forma di una struttura gerarchica delle attività di processo e, se necessario, anche mediante la rappresentazione sequenziale dei processi di lavoro.

I sistemi di classificazione possono derivare dall’analisi dei processi di lavoro al fine di garantire che i documenti e i metadati relativi rappresentino adeguatamente i processi di cui sono il prodotto.

La struttura di un sistema di classificazione è tendenzialmente gerarchica e riflette il processo di analisi nel modo seguente:

- a) Il primo livello di norma riflette la funzione.
- b) Il secondo livello si basa sulle attività che costituiscono la funzione.
- c) Il terzo e i successivi livelli sono un ulteriore perfezionamento delle attività o dei gruppi di atti nell’ambito di ciascuna.

Il grado di dettaglio di un sistema di classificazione è sviluppato a discrezione dell’unità organizzativa e riflette la complessità della funzione oggetto di analisi.

I sistemi di classificazione forniscono un quadro articolato delle funzioni e delle attività dell’organizzazione. Non sono sempre in grado di specificare in modo dettagliato ogni variabile, ma possono proporre raggruppamenti adeguati. Nelle linee guida che accompagnano il sistema di classificazione si possono ad esempio utilizzare suggerimenti quali “specificare in base ad intervalli temporali” o “specificare in base al cliente” al fine di ottenere una maggiore specificità nell’uso del sistema. E’ inoltre necessario impiegare strumenti ulteriori, quali gli indici, per identificare ciascuna variabile utilizzata dall’unità organizzativa.

E’ opportuno che chi sviluppa i sistemi di classificazione tenga conto di alcuni principi:

- a) La terminologia utilizzata deriva dalle funzioni e dalle attività e non dalle denominazioni delle unità organizzative.

- b) I sistemi sono specifici per ciascuna organizzazione e forniscono modi coerenti e normalizzati per comunicare all'interno di unità amministrative che condividono le medesime informazioni necessarie a funzioni interrelate.
- c) I sistemi sono gerarchici e utilizzano una struttura che va dal generale al particolare, ovvero dalla funzione più ampia all'azione più specifica (ad esempio, finanze, *audit*, servizio esterno).
- d) I termini utilizzati non devono essere ambigui e riflettere l'uso interno.
- e) Le componenti del sistema devono poter includere tutte le funzioni e le attività di lavoro oggetto di documentazione.
- f) I raggruppamenti devono poter essere suddivisi.
- g) I sistemi di classificazione sono predisposti in collaborazione con i soggetti produttori dei documenti e
- h) sono tenuti aggiornati al fine di riflettere le esigenze mutevoli delle organizzazioni e assicurare la capacità di rifletterne i cambiamenti di funzione e attività.

Classificazione

La classificazione è il processo finalizzato a identificare per categorie le attività di lavoro e e raggruppare i documenti che ne derivano in fascicoli, al fine di facilitare la descrizione, il controllo, le relazioni, la selezione e l'accesso.

Se si utilizzano sistemi di classificazione basati sull'analisi delle funzioni e delle attività di lavoro (cfr 4.2.2), il processo si svolge secondo le seguenti fasi:

- a) identificare l'atto o l'attività di cui il documento costituisce testimonianza;
- b) inserire l'atto o l'attività nel sistema di classificazione dell'organizzazione;
- c) esaminare le classi più generali di riferimento al fine di assicurare che la classe sia stata individuata correttamente;
- d) verificare che la scelta fatta sia rispondente ai bisogni dell'unità organizzativa;
- e) collegare la classe individuata al documento in forme e livelli rispondenti ai requisiti dell'organizzazione.

Il numero dei livelli e la loro natura (se per ciascun atto o al livello superiore) dipende da una serie di fattori, tra cui:

- a) le responsabilità dell'organizzazione;
- b) la natura dell'attività pratica esercitata;
- c) la dimensione del soggetto produttore;
- d) la complessità della struttura organizzativa;
- e) la valutazione del rischio e delle criticità connesse alla rapidità e all'accuratezza nel controllo e nel recupero dei documenti;
- f) la tecnologia utilizzata.

La prassi ora descritta corrisponde all'attuale livello di best practice presente in Australia.

DIRKS

Oltre a quanto descritto, lo Stato del NSW e il Commonwealth of Australia al fine di sostenere la gestione dei sistemi documentari hanno elaborato una metodologia denominata 'DIRKS – Developing and Implementing Recordkeeping Systems', che è stata via via adottata da altri Stati o territori, sia pure con l'introduzione di alcune varianti applicative sviluppate per ciascuna giurisdizione. I manuali di implementazione sono disponibili sui siti web – il manuale del NSW è disponibile all'indirizzo <http://www.records.nsw.gov.au> e la versione approvata dal Commonwealth all'indirizzo <http://www.naa.gov.au/recordkeeping/dirks/summary.html>. E' opportuno sottolineare che le due implementazioni differiscono in modo sostanziale in termini di regolamentazione e obbligatorietà delle prescrizioni: in particolare, il Commonwealth prevede che le agenzie – per ottenere l'approvazione dei provvedimenti di scarto – debbano adottare le forme e le procedure stabilite.

La metodologia DIRKS include una fase B. Analisi delle attività di processo che è significativa per definire metodi di classificazione adeguati ad ogni agenzia.

Keyword AAA

A supporto della metodologia DIRKS lo State Records NSW ha elaborato uno strumento, generalmente adottato come uno standard de facto, denominato Keyword AAA, che propone uno schema di classificazione basato sulle attività di processo per le funzioni comuni di governo. Un articolo dedicato alla formazione e agli obiettivi di tale strumento è disponibile presso lo State Records Website (<http://www.records.nsw.gov.au> con riferimento ai link al NSW Public Sector e, successivamente, alla Keyword Classification): Catherine Robinson, *Records control and disposal using functional analysis*, 1997 (relazione presentata a una conferenza sul tema e successivamente pubblicato in "Archives and Manuscripts").

Alcune perplessità

Ci sono alcuni aspetti in corso di discussione sulla adeguatezza di questo strumento rispetto ai fini proposti, sulla sua funzionalità, sull'effettiva coerenza tra l'analisi funzionale (step B DIRKS) e il prodotto che ne è derivato denominato anch'esso con qualche rischio di confusione "schema di classificazione dell'attività di processo", oltre che sulla coincidenza tra lo schema di classificazione delle attività di processo e lo schema di classificazione dei documenti, indicato come "schema di classificazione".

Mentre un certo grado di uniformità nella pratica e di accordo sulla metodologia per raggiungerla è stato raggiunto, esiste invece qualche perplessità in ambito professionale sulla qualità che gli strumenti in questione garantiscono nel raggiungimento dei loro molteplici fini. Questo aspetto deve essere ancora affrontato adeguatamente.

Analisi del processo di lavoro

Un rapporto approvato recentemente e in corso di pubblicazione, lo *Standards Australia Technical Report*, concentra la sua attenzione sull'analisi dei processi di lavoro. Si tratta di un livello di analisi che considera due diversi metodi di studio delle procedure di lavoro – la decomposizione funzionale (simile alle metodologie discusse in precedenza) e l'analisi sequenziale che consiste in una mappatura del flusso di lavoro. Il rapporto ha la finalità di sostenere le metodologie e le pratiche qui descritte e si concentra sui livelli di aggregazione più bassi.

Se i bit combaciano...

La scelta perseguita dalla comunità australiana a favore di una classificazione funzionale basata sui processi di lavoro ha assicurato un forte legame con la tradizione in relazione all'integrità del concetto di documento in quanto prodotto dell'attività pratica di un soggetto. Tale approccio – perseguito come best practice documentaria in grado di fornire una serie di benefici per il trattamento e la gestione dei documenti – non impedisce che si possano includere modalità aggiuntive di classificazione dei documenti per altre finalità – ad esempio più orientate al recupero delle informazioni, mediante il ricorso a tassonomie *knowledge based*.

L'idea è quella di incoraggiare e massimizzare usi diversificati del documento. La possibilità del riuso e i modi per ottenerlo tramite opzioni multiple di classificazione non sono ben compresi nella prassi australiana, anche se l'integrazione del complesso dei metadati per la gestione documentaria con i metadati per il recupero delle informazioni (AGLS) sono chiaramente pensati per questo obiettivo. L'avvio di un progetto di ricerca da parte della Università di Monash per gli anni 2003-2005 è finalizzato a questo ambito di indagine, come emerge dalla descrizione del progetto:

“Gli esperti di gestione dei documenti riconoscono oggi il valore dei metadati come uno strumento in grado di assicurare sistemi documentari affidabili in ambienti elettronici con particolare riferimento all'eBusiness e all'eGovernment. L'implementazione di standard di metadati per la gestione documentaria si sta peraltro dimostrando problematica: gli strumenti per la produzione automatica di metadati sono inadeguati e i sistemi correnti generalmente non supportano la condivisione di metadati multifunzionali tra sistemi diversi di gestione. Questo progetto di ricerca ha lo scopo di sviluppare un prototipo che dimostri sul piano concettuale la possibilità di creare metadati conformi agli standard in un determinato ambiente applicativo e di poterli successivamente riutilizzare per rispondere a finalità di lavoro differenziate. Il prototipo sarà sviluppato utilizzando un sito pubblico per la sperimentazione con lo scopo di mettere a disposizione un modello di best practice¹⁷⁸”.

Se utilizzando strumenti di implementazione ottimale fosse possibile connettere i bit disponibili, otterremmo un sistema archivistico distribuito on line: sistemi archivistici collegati alle classificazioni delle attività di processo, entrambi disponibili per un recupero on line indipendente dalla collocazione fisica e documenti immediatamente disponibili (se elettronici) per la ricerca (di nuovo, a prescindere dalla loro collocazione). Si tratta solo di una fantasia che per ora non ha una dimensione reale, ma costituisce comunque una bella idea per cui lavorare.

7.4. La classificazione nelle amministrazioni tedesche

Michael Wettengel¹⁷⁹

Una breve introduzione storica

I sistemi di classificazione e fascicolazione funzionale hanno una lunga tradizione d'uso da parte delle amministrazioni tedesche che risale al secolo XIX. Sotto l'influenza del modello francese, una generale riforma del sistema amministrativo venne realizzata nella

¹⁷⁸ Fiona Ross il 17 marzo 2002 ha annunciato il progetto sulla listserver della RMAA <http://www.asap.unimelb.edu.au/asa/aus-archivists/msg03729.html>,

¹⁷⁹ La traduzione dall'inglese è stata curata da Maria Guercio.

maggior parte degli Stati tedeschi con l'obiettivo di modernizzare gli apparati statali e la società civile agli inizi dell'800. Uno degli aspetti di maggior rilievo riguardava l'introduzione di un sistema di responsabilità definite, che collegava le funzioni amministrative a un sistema per materie (*subject-oriented*), mentre in precedenza tali compiti erano riferiti ad una struttura regionale. Una delle conseguenze fu l'introduzione di una nuova articolazione delle attività su base gerarchica, assai diversa dalle precedenti forme collegiali di deliberazione. Il sistema di fascicoli corrispondenti a singole pratiche (*case file*) e organizzati per materia fu il risultato documentario finale di questo nuovo modello amministrativo. A differenza di altri modelli documentari, i fascicoli così organizzati comprendevano la documentazione di tutta la pratica, non solo cioè quelli relativi alla conclusione dell'azione, ma anche quelli riferiti a tutti i passaggi dell'intero processo. Poiché, in un certo senso, le amministrazioni operavano attraverso i documenti prodotti, i fascicoli erano il risultato di una nuova struttura organizzativa, anche se venivano articolati per materie e non secondo l'organizzazione degli uffici. Naturalmente le tradizioni precedenti e i tentativi di riforma alla fine dell'Ancien Régime hanno a loro volta influenzato l'intero processo, il cui risultato finale in termini documentari può essere tuttavia ricondotto sostanzialmente alla modernizzazione avvenuta intorno al 1800.

Le amministrazioni bavarese e prussiana sostennero entrambi di aver per prime predisposto gli schemi di classificazione apparsi nella seconda metà del XIX secolo. Dopo una prima fase in cui si presentavano come un elenco di fascicoli strutturati gerarchicamente, gli schemi di classificazione in Germania assunsero la forma di piani di fascicolazione predefiniti per tutti i fascicoli prodotti da un'organizzazione. La svolta effettiva a favore del sistema basato sui piani di fascicolazione avvenne dopo la I guerra mondiale. I riformisti liberali cercarono di modernizzare le amministrazioni tedesche durante la repubblica di Weimar. Trasparenza, efficienza, efficacia e razionalità avrebbero dovuto risolvere i problemi della pubblica amministrazione come una pre-condizione per l'affermarsi di strutture democratiche. I piani di fascicolazione così come i regolamenti di procedura svolsero un ruolo significativo. I piani riflettevano i compiti di un'organizzazione e identificavano i fascicoli già creati e quelli che sarebbero stati formati in futuro. Costituivano perciò un potente strumento di trasparenza.

Fascicoli e registrazione

I fascicoli intesi nel senso di "Akten"¹⁸⁰ sono testimonianze generate nel corso dell'attività pratica e finalizzate al processo di lavoro e all'assunzione della decisione finale. Sono utili come strumenti per la gestione e il controllo dell'azione amministrativa e fanno prova dei processi decisionali e delle relative motivazioni. In quanto tali sono orientati alla specifica materia trattata nella realizzazione delle funzioni dell'organizzazione. Questi fascicoli costituiscono il livello più basso del piano di classificazione/fascicolazione. Ognuno di essi riceve un numero di identificazione al momento della sua formazione. I responsabili del sistema documentario – in cooperazione con i responsabili delle attività amministrative specifiche – decidono in relazione alla definizione dei codici identificativi che sono costituiti dal codice dell'unità organizzativa che produce il documento, da un trattino e dal numero di fascicolo all'interno del piano di classificazione, da una barra e da un numero consecutivo (ad esempio O 1 - 12345/1). Tutti i fascicoli di un'organizzazione sono elencati in un repertorio e ordinati sistematicamente in base alla struttura del piano.

I repertori relativi ai documenti elettronici sono di norma gestiti utilizzando sistemi di database (database documentari) e sono collegati ai corrispondenti piani di classificazione/fascicolazione elettronica. I campi di un piano di classificazione/fascicolazione

¹⁸⁰ Il termine *Akten* si riferisce ai documenti non formali, ad esempio ai documenti di natura interlocutoria che costituiscono peraltro una parte rilevante della produzione documentaria (NdT).

elettronica possono essere automaticamente trasferiti nel database documentario.

Nei repertori in questione si memorizzano le seguenti informazioni:

- codice della corrispondente unità organizzativa che ha prodotto il documento,
- codice di classificazione/fascicolazione (al livello più basso del piano),
- indicazione del contenuto della voce corrispondente nell'ambito del piano di fascicolazione,
- numero di corda del fascicolo,
- oggetto del fascicolo,
- anno di apertura del fascicolo,
- anno di chiusura del fascicolo,
- codici di identificazione precedenti ("versioni storiche"),
- ultima unità responsabile per la gestione documentaria,
- termini di conservazione,
- indicazione della decisione di selezione della competente autorità archivistica.

Per un controllo elettronico del flusso di lavoro e del recupero dei documenti, è consigliabile memorizzare ulteriori informazioni nel database documentario (incluse le informazioni sulle autorizzazioni per l'accesso).

I repertori dei documenti (*records schedules*) sono strumenti importanti per la tenuta e la selezione dei documenti (per la formazione dei piani di conservazione). Insieme al piano di classificazione/fascicolazione, il repertorio dei documenti è inoltre uno strumento per la ricerca.

I piani di classificazione/fascicolazione nelle amministrative tedesche

1. Contenuti

I piani di classificazione/fascicolazione sono piani gerarchici e sistematici di classificazione finalizzati all'ordinamento fisico, alla tenuta e al recupero dei fascicoli. Sono relativi alle funzioni di un'istituzione e possono essere predisposti per tutta l'organizzazione o per parti di essa (dipartimenti, uffici). In genere un piano rappresenta tutte le funzioni dell'organizzazione in modo sistematico e orientato alla materia. Può tuttavia essere utile escludere alcune funzioni (ad esempio i compiti temporanei) o tipologie di fascicoli (ad esempio i singoli fascicoli nominativi). Non è opportuno organizzare il piano in base alla struttura organizzativa per la necessità di assicurare al piano l'indipendenza dalle trasformazioni della struttura medesima.

2. Struttura

Il piano è uno strumento per svolgere le attività di lavoro oltre a riflettere le funzioni del soggetto. E' perciò opportuno seguire un approccio pragmatico che parta dalle funzioni e dalle attività di un'organizzazione. Si può in teoria sviluppare un sistema di classificazione rigorosamente logico e orientato alla materia, che tuttavia non corrisponde nella maggior parte dei casi alle effettive funzioni svolte da un soggetto.

Tale attività deve inoltre prendere in considerazione anche la futura formazione dei documenti. Il piano struttura l'ambito delle attività in modo sufficientemente comprensivo e dettagliato da garantire l'organizzazione dei fascicoli. Non deve tuttavia essere troppo complesso per poter essere facilmente applicato. Non è perciò consigliabile una struttura che

preveda più di cinque livelli; è inoltre opportuno che all'interno del medesimo strumento si preveda lo stesso numero di livelli. Le funzioni comuni a tutte o ad alcune organizzazioni, come nel caso della gestione del personale, delle attività di organizzazione, di bilancio e di servizio interno (documenti generali) possono essere inclusi in un unico specifico raggruppamento.

Le singole voci di classificazione sono normalmente individuate con una codificazione decimale. Ogni voce è rappresentata dall'indice di classificazione e dalla materia (ad esempio 12340 Assunzione di personale in genere). I codici alfabetici sono raccomandabili solo per i raggruppamenti principali (i livelli superiori del piano), se ci sono più di 9 raggruppamenti diversi e se si possono utilizzare codici alfabetici stabili (ad esempio P per personale) facili da ricordare. Si possono utilizzare punti o trattini per distinguere caratteri e numeri.

Le unità di un piano di classificazione/fascicolazione sono ordinate secondo una sequenza sistematica e logica. La prima unità di ciascun gruppo termina con uno 0 e la denominazione con l'espressione "in genere". L'ultima unità di ciascun raggruppamento ha come ultima cifra 9 e la denominazione inizia con "Altro (tra cui...)". Al fine di garantire un ordinamento uniforme (ad esempio nel caso di voci relative a città e Stati) si possono utilizzare al più basso livello del piano voci fisse. In questi casi si raccomanda l'uso di codici alfabetici facili da ricordare (ad esempio FRA per Francia, USA per Stati Uniti). Tutte le componenti fisse sono elencate in un'appendice al piano di classificazione/fascicolazione. Componenti aggiuntive liberamente definite possono aiutare a distinguere le voci generali del piano ai livelli più bassi. Si utilizzano se si prevede la produzione di un numero sufficiente di documenti. Le unità ulteriori in questo caso assumono una loro numerazione e sono separate dalle voci generali del piano da un trattino (ad esempio *al livello più basso del piano*: 12345 Gestione dei documenti, *elementi aggiuntivi*: 12345-1. Piano di conservazione). Tutte le componenti permanenti sono elencate sia nel piano di classificazione/fascicolazione che nel piano di conservazione.

Esempio:

- 1 amministrazione in genere
- 11 leggi e regolamenti
- 111 ...
- ...
- 12 organizzazione
- 121 aspetti giuridici relativi all'organizzazione
- 122 struttura organizzativa
- 1220 struttura organizzativa in genere
- 1221 definizione di responsabilità
- 1222 ...
- 123 ...
- ...
- 13 personale
- 131 questioni giuridiche relative al personale
- 132 requisiti del personale
- 1320 assunzione di personale in genere
- 1321 ...

...	
133	...
...	
14	attività istituzionale
141	...
...	
15	gestione dei documenti
151	...
...	

3. Progettazione e disegno del piano

Per la progettazione di un piano di classificazione/fascicolazione sono possibili due approcci:

1. un nuovo piano può essere elaborato direttamente dall'analisi delle funzioni di un'organizzazione (metodo deduttivo),
2. se già esiste un numero adeguato di documenti, i criteri seguiti per il loro ordinamento possono essere utilizzati come base empirica per la definizione di un piano di classificazione (metodo induttivo).

E' consigliabile combinare – se possibile – entrambi i metodi. E' più facile raggiungere obiettivi di efficienza e l'adesione convinta al piano se il suo disegno è predisposto da un gruppo di progetto formato da archivisti e da personale esperto che rappresenti tutti i dipartimenti di un'organizzazione.

Sono in proposito rilevanti le fasi qui di seguito indicate, la cui sequenza non è necessariamente quella da adottare:

- definire la finalità del piano (ad esempio quali parti dell'organizzazione sono coinvolte, quali funzioni sono tralasciate),
- analizzare le funzioni dell'organizzazione,
- disegnare il piano delle funzioni dell'organizzazione,
- concordare su un sistema di codifica del piano,
- definire la terminologia da utilizzare per descrivere funzioni, attività, atti dell'organizzazione e concordare sui termini per la classificazione,
- analizzare i documenti prodotti (ed elaborare, se necessario, un inventario dei fascicoli),
- decidere il numero dei livelli di classificazione del piano e definire i raggruppamenti principali [le voci di primo livello, nel sistema italiano, NdT],
- elaborare linee guida dettagliate per la progettazione del piano e distribuirle a tutti i dipendenti coinvolti al fine di ottenere risultati di lavoro omogenei,
- sviluppare il piano fase per fase in cooperazione con tutti i collaboratori e le unità organizzative coinvolte,
- esercitare un controllo redazionale e rivedere le diverse versioni del piano,
- ottenere l'accordo di tutte le unità organizzative interessate,
- distribuire il piano e introdurne l'applicazione per fasi successive,

- presentare il piano e informare tutto il personale interessato
- classificare e riordinare i documenti già esistenti,
- creare un sistema di feed-back sui limiti e sulle debolezze del piano,
- analizzare i risultati dell'utilizzo del piano (dopo sei mesi),
- rivedere e migliorare lo strumento,
- riconsiderare e – se necessario – rivedere i regolamenti per la gestione dei documenti.

I piani di classificazione in ambiente digitale sono in genere gestiti mediante un database. E' auspicabile prevedere all'ultimo livello del piano di classificazione campi specifici per la definizione dei tempi di conservazione e per le decisioni relative alla selezione (dell'autorità archivistica competente). I piani di classificazione sono collegati ai rispettivi piani di gestione elettronica dei documenti (database documentari).

4. Mantenimento e aggiornamenti

I piani di classificazione/fascicolazione sono conservati e continuamente aggiornati. La revisione di un piano è consigliabile se:

- le funzioni di un'organizzazione sono cambiate,
- la crescita dei documenti prodotti creano problemi di classificazione, di trasparenza o di ordinamento.

Per ragioni di definizione di responsabilità e trasparenza è consigliabile tenere traccia dei cambiamenti che il piano subisce ("versioni storiche") con modalità che consentano di recuperare in qualunque momento le vecchie versioni del piano e la data delle relative modifiche.

5. Classificazione e fascicolazione in ambiente elettronico

DOMEA

L'introduzione dell'informatizzazione nell'attività amministrativa ha significato una minaccia per i sistemi di classificazione e fascicolazione esistenti. In questa situazione il progetto DOMEA che ha avuto inizio nel 1996 ha costituito per molti versi una rottura concettuale poiché ha sostenuto in modo rilevante la classificazione funzionale nell'amministrazione federale tedesca. Il principio che ispira DOMEA e che è stato approvato nel 1999 ha stabilito la necessità di piani di classificazione e fascicolazione elettroniche dei documenti, identificati come una "struttura indispensabile per la classificazione e la registrazione" dei documenti elettronici. Gli strumenti per l'indicizzazione e il recupero full text costituiscono forniscono solo ulteriore supporto agli utenti ma non sostituiscono le attività di classificazione e fascicolazione. I piani di classificazione delle attività e funzioni e fascicolazione elettronica sono pertanto considerati una componente essenziale nella conduzione dell'attività amministrativa e in molti processi che riguardano la gestione informatica dei documenti.

Direttiva sul trattamento e sulla gestione dei documenti

Alcuni anni dopo, i principi affermati nel progetto DOMEA sono stati inclusi in una nuova direttiva sulla gestione dei documenti negli apparati ministeriali del governo federale, "Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwaltung von Schriftgut (Akten und

Dokumenten) in Bundesministerien” (direttiva sul trattamento e sulla gestione di documenti nel governo federale). La direttiva, approvata nel 2001, ha definito il piano di classificazione e fascicolazione come “struttura sistematica di classificazione basata sulle funzioni dell’organizzazione e finalizzata alla formazione e alla descrizione dei fascicoli e ha stabilito che i piani basati sulle attività dell’organizzazione debbano essere utilizzati come struttura standard di classificazione per la produzione dei fascicoli sia elettronici che cartacei¹⁸¹.

Lo standard ISO sulla gestione dei documenti

Nel 2002 lo standard ISO 15489-1 (Records Management) è stato tradotto in tedesco e inserito nel sistema di standard tedesco come ISO DIN 15489-1 (Schriftgutverwaltung). Poiché sottolinea l’importanza della classificazione funzionale e dei sistemi di classificazione, lo standard costituisce un notevole supporto per l’implementazione e l’uso di piani di classificazione/fascicolazione nelle organizzazioni.

La prassi in materia di gestione documentaria

Considerando il numero e la qualità degli standard, delle regole e delle raccomandazioni esistenti, la prassi in materia di gestione documentaria presso le amministrazioni tedesche dovrebbe essere eccellente. In realtà è vero esattamente il contrario. Si nota infatti un progressivo degrado degli strumenti di gestione documentaria utilizzati dalle amministrazioni, mentre lo sviluppo di schemi di classificazione/fascicolazione costituisce un’eccezione. Come qualche collega ha recentemente osservato, stiamo regolamentando e normalizzando cose che sono quasi del tutto scomparse.

L’uso di piani di classificazione è ancora in genere praticato nelle strutture del governo federale, in particolare presso il Ministero delle finanze e il Ministero della giustizia. Anche in questo ambito amministrativo, tuttavia, se si guarda al ministero dell’Economia o dell’Istruzione e della ricerca scientifica, la situazione è molto meno positiva. Per quanto riguarda le amministrazioni comunali, la prassi documentaria è con ogni probabilità alquanto peggiore: ci sono piani di classificazione che tuttavia non vengono aggiornati da anni o addirittura da decenni, la classificazione funzionale è a malapena conosciuta dai dipendenti pubblici, ma di fatto non viene usata affatto.

Ci sono peraltro alcune differenze. La situazione è ad esempio migliore se si considerano le attività legali e finanziarie. L’analisi dei processi si concentra esclusivamente quando sono in gioco aspetti rilevanti a fini di bilancio e non in relazione ai bisogni informativi. Questo è il corrispettivo negativo del disinteresse che gli archivi hanno manifestato per tale tipo di analisi. L’introduzione di sistemi informatici poi prende spesso avvio in situazioni nelle quali la classificazione dei documenti è quasi del tutto inesistente. Il risultato va molto spesso a detrimento della tenuta del sistema documentario e crea problemi di autenticità dei documenti e di responsabilità e trasparenza delle amministrazioni.

Bibliografia consigliata

Bundesministerium des Innern (Ed.), *Registrierrichtlinie für das Bearbeiten und Verwaltung von Schriftgut (Akten und Dokumenten)*, in Bundesministerien, Berlin 2001 (URL: <http://www.bmi.bund.de/dokumente/>).

Heinz Hoffmann, *Behördliche Schriftgutverwaltung. Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten der Behörden* (Schriften des

¹⁸¹ La traduzione in inglese della direttiva, fornita da Michael Wettengel, è pubblicata sulla rivista “Archivi & Computer”, 2003, 1-2 [NdT].

Bundesarchivs 43), Boppard 1993.

Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) (Ed.), *Konzept zur Aussonderung elektronischer Akten* (Schriftenreihe der KBSt 40), Köln 1998.

Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) (Ed.), *Konzept Papierarmes Büro* (DOMEA®-Konzept), Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang (Schriftenreihe der KBSt, Bd. 45), Köln 1999.

Angelika Menne-Haritz, *Geschäftsprozesse der Öffentlichen Verwaltung. Grundlagen für ein Referenzmodell für Elektronische Bürosysteme*, in „Schriftenreihe Verwaltungsinformatik 19“, Heidelberg 1999.

Ulrich Nieß (Ed.), *Auf der Suche nach archivischen Lösungsstrategien im digitalen Zeitalter* (Sonderveröffentlichungen des Stadtarchivs Mannheim 26), Mannheim 2001.

Andreas Engel and Michael Wettengel, *Disposition and archiving of electronic records: Concepts for the Information Network Berlin/Bonn*, in *Proceedings of the DLM-Forum on electronic records, Brussels, 18.-19. October 1999*, (INSAR Supplement IV), Luxemburg 2000, pp. 102-112.

(Ed.), *Digitale Herausforderungen für Archive*, Materialien aus dem Bundesarchiv 7, Koblenz 1999.

8. *La classificazione nelle istituzioni pubbliche italiane: studi di casi*

Gli studi di casi delle istituzioni pubbliche italiane qui trattati costituiscono una esemplificazione riferita soprattutto ad alcune situazioni specifiche rappresentate nell'ambito del gruppo di lavoro della Scuola superiore. Si tratta di amministrazioni analizzate complessivamente (Camera dei deputati, Ministero per i beni e le attività culturali) o di settori amministrativi interni (Ministero della giustizia, Direzione nazionale antimafia, Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento affari generali e del personale, Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Ministero per i beni e le attività culturali) che hanno già affrontato - o sono in procinto di farlo - interventi di riorganizzazione del settore documentario in particolare in materia di definizione dei criteri di ordinamento e classificazione dei documenti alla luce di un processo significativo di innovazione tecnologica. Le presentazioni dei casi includono, naturalmente con un diverso grado di approfondimento che dipende dalle specifiche esperienze maturate, i seguenti elementi di analisi:

- analisi della situazione documentaria dell'amministrazione in questione, con particolare riferimento agli strumenti per la gestione documentaria esistenti,
- descrizione della fase attuale in relazione alle trasformazioni di natura normativa e tecnologica e al loro impatto sui sistemi documentari e sui principi di organizzazione/classificazione dei medesimi
- analisi del rapporto tra classificazione/fascicolazione nella tradizione e nella fase attuale di innovazione tecnologica e organizzativa.

8.1. Protocollo informatico e sito internet tra digitalizzazione dei documenti ed esigenze di classificazione: l'esperienza della Camera dei deputati

Antonio Menè

L'Amministrazione della Camera dei deputati è stata interessata nel corso degli ultimi anni, nell'ambito di un più generale processo di riforma dell'organizzazione amministrativa, da una significativa tendenza alla digitalizzazione dei documenti di lavoro. Tale processo è stato reso possibile dall'introduzione di due principali strumenti: il protocollo informatico e il sito *internet-intranet*. I due strumenti sono strettamente connessi.

Con il primo è stata assicurata la digitalizzazione dei documenti amministrativi e resa possibile la trasmissione per via esclusivamente telematica dei documenti all'interno dell'amministrazione; con il secondo è stato realizzato, a partire dalla XIII legislatura repubblicana, un archivio digitale di tutti gli atti parlamentari, ampliando le forme tradizionali di pubblicità dei lavori parlamentari.

In entrambi i casi, tuttavia, rilevanti sono state le ricadute pratiche sull'assetto organizzativo e sulle modalità di lavoro, e in entrambi i casi si sono dovuti affrontare problemi concernenti la gestione e l'ordinamento di considerevoli archivi di documenti.

8.1.1. Il protocollo informatico della Camera dei deputati: caratteri del sistema e sua applicazione pratica.

A far data dalla metà del 2001 è stato mutato il precedente assetto, che constava di una pluralità di protocolli operanti solo in ambito locale, in parte informatizzati e in parte manuali.

Con la circolare del Segretario generale della Camera del 2 aprile 2001, in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento giuridico generale (dpr. 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" e dpcm 31 ottobre 2000 "Regole tecniche per il protocollo informatico") veniva introdotto nell'ordinamento interno della Camera il "*protocollo informatico della Camera*".

Tale sistema integrato è composto dal "*protocollo centrale*", gestito dall'Ufficio affari generali della Segreteria generale della Camera, e da una pluralità di "*protocolli decentrati*", situati presso tutte le segreterie delle strutture in cui si articola l'amministrazione (ossia: Servizi; Uffici della Segreteria generale; incarichi individuali). Ogni postazione decentrata (in numero complessivo pari a circa 35 registri di protocollo decentrato) utilizza una postazione di personal computer dedicata alla protocollazione con annesso scanner a caricamento veloce (con capacità di circa 20 fogli al minuto). Il protocollo centrale e tutti i decentrati sono connessi tra di loro in una rete privata "dedicata" al protocollo e non accessibile all'esterno, gestita dal Servizio informatica della Camera, sulla base di un software elaborato in outsourcing e adattato alle esigenze della Camera.

Il nuovo strumento è stato concepito come il nucleo fondamentale di un più complesso sistema di gestione documentale di prossima realizzazione, per la gestione dei flussi documentali in entrata e in uscita verso e dalla Camera.

Rispetto a questo obiettivo si sono evidenziate due difficoltà oggettive.

In primo luogo non vi era la disponibilità, nell'esperienza amministrativa della Camera, di un metodo di classificazione-archiviazione dei documenti trasferibile su supporto informatico, condiviso sia a livello centrale sia decentrato. L'esistenza di prassi specializzate nell'archiviazione in alcune strutture tra loro differenziate, non ha consentito di adottare contestualmente all'entrata in funzione del protocollo informatico un sistema di classificazione condiviso. Inoltre si è ritenuto opportuno avviare contatti con gli altri organi costituzionali, costituendo appositi gruppi di lavoro comune, al fine di definire forme di

archiviazione e classificazione condivisa. In particolare sono stati avviati studi per definire la redazione di un titolario, da cui trarre stringhe alfanumeriche da apporre in sede di segnatura di protocollo, al fine di individuare univocamente l'organo costituzionale e l'ufficio titolare dell'atto, la denominazione del fondo ovvero della serie o sottoserie dell'atto, la classificazione già esistente e altri eventuali indicatori richiesti.

In secondo luogo non era immediatamente disponibile un sistema informatico integrato tra protocollo e sistemi di gestione documentale, idoneo a definire il collegamento dei vari documenti protocollati in veri e propri fascicoli e realizzare un sistema di workflow. Esistono invece una pluralità di sistemi di gestione documentale realizzati in ambiente locale.

La scelta dell'amministrazione è stata perciò quella di avviare prima la sperimentazione e poi disporre l'entrata in funzione del protocollo informatico, rimandando ad una fase successiva la definizione degli ulteriori passaggi, per quanto concerne sia la classificazione degli atti e l'adozione di un titolario unitario, nonché la realizzazione di un sistema di gestione documentale integrato.

La valutazione di operare con gradualità, stante anche la complessità che inevitabilmente concerne l'adozione di un sistema di gestione documentale unitario in una struttura articolata quale la Camera dei deputati, è stata supportata dalla considerazione dei benefici immediati conseguenti all'introduzione del protocollo informatico.

Tre, in particolare, sono apparsi gli elementi innovativi recanti effetti positivi per l'assetto organizzativo dell'amministrazione, tali da consigliare l'avvio del nuovo sistema.

In primo luogo la circolare ha fatto obbligo a tutti i protocolli di acquisire nel sistema i documenti nella loro integralità, comprensivi sia delle lettere di trasmissione che di tutti gli allegati facenti parti dell'unità documentale. Tale operazione, che viene realizzata tramite scansione dei documenti, con una procedura automatizzata nella quale sia l'apposizione della segnatura che l'acquisizione delle immagini avviene contestualmente alla protocollazione, ferma restando la possibilità di allegare un originale già disponibile in formato informatico (modalità apparsa particolarmente utile per allegati tecnici o di particolare dimensione, disponibili in formato immagine su supporto ottico, ecc.), ha consentito di dotare l'amministrazione di un archivio digitale dei documenti amministrativi. Tale archivio che in precedenza concerneva solo il protocollo centrale, che già da alcuni anni operava l'acquisizione delle immagini degli atti, è ora esteso a tutte le strutture della Camera e – soprattutto – contempla il documento nella sua interezza. Vale la pena sottolineare quale importanza, a fini di certezza giuridica, di conservazione e di reperimento dei documenti, rivesta la possibilità di disporre delle versioni integrali in formato digitale degli stessi - inclusi gli allegati che spesso costituiscono parte essenziale dei documenti. L'obbligo di acquisirne l'immagine integrale e la definizione di tutte le fattispecie soggette a protocollazione hanno consentito, in buona sostanza, di realizzare un vero e proprio archivio digitale (in formato immagine) di tutti gli atti "lavorati" alla Camera, a disposizione degli uffici della Segreteria generale. Tale patrimonio documentario potrà poi opportunamente essere aggiornato, indicizzandolo, con l'introduzione di un sistema di classificazione, partendo da una base già consolidata.

In secondo luogo, sono stati definiti, per la prima volta, l'ampia gamma di atti che pervengono al Parlamento soggetti a protocollazione, specificando altresì i documenti esclusi. Sono stati inclusi anche atti in precedenza non soggetti a protocollazione, come i messaggi di posta elettronica, introducendo il principio dell'irrelevanza della forma dell'atto e guardando invece al contenuto sostanziale di documenti idonei ad avviare procedure di lavoro. Tale operazione, unitamente alla caratteristica di collegare in un unico circuito le segreterie di tutte le strutture dell'amministrazione, ha consentito di realizzare un significativo accrescimento dell'unitarietà e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Di particolare importanza, in tale ambito, è la possibilità di ricercare tramite i descrittori ogni atto protocollato sia a livello centrale che decentrato e di conservarne e visualizzarne l'immagine. Il sistema è inoltre già

idoneo a consentire, secondo le modalità previste dall'ordinamento interno, l'accesso ai documenti amministrativi.

In terzo luogo, come conseguenza dell'obbligo di acquisizione dell'integrale immagine del documento, è stato possibile adottare una modalità di trasmissione semplificata degli atti interni tra le diverse strutture, sostitutiva delle ordinarie forme di trasmissione: lo smistamento della corrispondenza interna tra protocolli decentrati, in coerenza con quanto previsto dall'art. 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dal citato Testo unico n. 445/2000, che - nell'ordinamento giuridico generale - attribuiscono validità e rilevanza a tutti gli effetti di legge non solo alla formazione ma anche alla trasmissione ed archiviazione telematica degli atti, avviene ora, tramite il sistema del protocollo informatico esclusivamente in formato elettronico. Le immagini degli atti trasmessi tra gli uffici della Camera sono spedite automaticamente ai destinatari nel circuito del protocollo; gli originali degli atti non sono più inviati ai destinatari ma sono conservati dalla struttura mittente, che provvede ad esibirli qualora ve ne sia fondata e motivata necessità. Analogamente avviene per gli atti in arrivo dall'esterno protocollati in sede di protocollo centrale: in questo caso gli originali sono inviati alle strutture competenti con modalità di spedizione su base periodica e non continuativa, al fine di essere conservati da loro, ma l'immagine che perviene contestualmente alla registrazione (in anticipo rispetto alla consegna dell'originale cartaceo) consente di avviare immediatamente le procedure di lavoro e tiene luogo dell'originale. Viceversa per gli atti indirizzati dalle strutture della Camera a soggetti esterni, permangono le tradizionali modalità di trasmissione, con l'invio a destinazione dell'originale cartaceo. Tale caratteristica potrà essere successivamente modificata, allorquando sarà definito l'utilizzo della firma digitale con modalità tali, in termini di sicurezza informatica, da consentire l'invio di un documento informatico avente valore di originale.

L'utilizzo del protocollo informatico ha consentito di accrescere considerevolmente l'efficienza delle varie strutture, particolarmente se si considera che le strutture della Camera sono dislocate in diverse sedi "fisiche" e che l'adozione di modalità di spedizione in tempo reale consente di accelerare le fasi di smistamento della corrispondenza.

Con riferimento alla questione della classificazione degli atti, la circolare del Segretario generale della Camera individua espressamente la necessità di adottare un sistema di classificazione, ritenuto elemento necessario del sistema di protocollazione, come del resto previsto dalla normativa di settore. Attualmente, per il modello organizzativo di cui la Camera si è dotata, tutta la corrispondenza, sia di rilevanza costituzionale che amministrativa, in entrata e in uscita, transita per la struttura del protocollo centrale, facente capo all'Ufficio affari generali della Segreteria generale. Tale struttura oltre ad effettuare le mansioni di protocollazione di tali documenti, ai sensi della normativa interna, coordina l'attività svolta dai protocolli decentrati ed è competente a trasmettere la corrispondenza interna ed esterna; l'attività svolta da tale struttura, con compiti di controllo della coerenza del sistema e di assegnazione delle pratiche, in attesa dell'adozione di un organico sistema di classificazione, ha determinato un adeguato livello di coerenza nella classificazione e rubricazione dei documenti.

La ricercabilità dei documenti è assicurata dall'introduzione in apposito campo informatico di descrittori tematici degli atti protocollati; tali descrittori sono stati sostanzialmente standardizzati e strutturati in formulari tipizzati, che costituiscono la traduzione descrittiva di codici di classificazione propri di un titolare; la notevole esperienza in materia del personale addetto e le caratteristiche organizzative della struttura assicurano risultati soddisfacenti in sede di classificazione e di ricerca dei documenti. Il controllo e la consulenza svolta nei confronti dei protocolli decentrati, che possono essere visualizzati in via informatica dal protocollo centrale assicura, per altro profilo, la coerenza del sistema.

In prospettiva, l'adozione di un titolare unificato, eventualmente comune agli altri organi costituzionali, potrà implementare ulteriormente il sistema, consentendone una positiva

ulteriore evoluzione. L'adozione della classificazione dovrà inoltre costituire la base per lo sviluppo delle tecniche di costituzione di fascicoli e per la loro conseguente archiviazione e reperimento.

Parte integrante della circolare del Segretario generale è l'annesso manuale di gestione. È in tale documento che sono definiti analiticamente il quadro delle regole di funzionamento del nuovo sistema, disciplinando in specie il rapporto tra protocollo centrale e protocolli decentrati, la tipologia degli atti che ciascun registro (centrale o decentrato) è competente a protocollare, le regole di immissione, ricerca e visualizzazione dei documenti, le modalità di trasmissione dei documenti all'interno del sistema, l'effettuazione di protocollazioni riservate, ecc.

Il problema della definizione delle aree organizzative omogenee nelle quali incardinare i protocolli decentrati non ha comportato difficoltà, in quanto, come detto, ad ogni segreteria delle strutture interne è stata attribuita la titolarità di un protocollo decentrato. Il sistema è così dinamico, in quanto alla soppressione di strutture esistenti o alla creazione di nuove strutture corrisponde la chiusura o l'istituzione di nuovi registri di protocollo.

Rispetto alle esperienze concernenti la pubblica amministrazione la Camera non conosce la classica distinzione tra archivio corrente e archivio di deposito, mentre dispone di un proprio Archivio storico, istituto culturale avente propria autonomia organizzativa e disciplinata, a differenza delle altre strutture della Camera, secondo i principi stabiliti con legge dello Stato (n. 147 del 1971). La ragione di tale specificità, che risiede nel principio di autonomia costituzionale, trae origine dal fatto che l'orizzonte temporale nel quale si muove l'amministrazione è inevitabilmente rapportato a quello delle legislature repubblicane. Tutta l'attività concernente il settore parlamentare in senso stretto (procedure legislative, attività di indirizzo e controllo) è riferita ad un arco temporale quinquennale, alla cui scadenza l'attività documentale svolta viene sostanzialmente azzerata. La conservazione riguarda sostanzialmente i precedenti procedurali.

Anche il settore amministrativo in senso stretto, per il quale il principio di continuità amministrativa trova ovviamente applicazione, risente tuttavia della caratteristica indicata, dal momento che la definizione delle linee di indirizzo e di direzione politico-amministrativa compete ad organi politici (Ufficio di Presidenza, Collegio dei Questori) nominati all'inizio di ogni legislatura. Per tale motivo non si è inteso definire rigidamente la procedura di scarto, prevedendosi apposite procedure concordate tra l'Archivio storico e una commissione paritetica composta di funzionari dell'amministrazione ad ogni cessazione di legislatura. La disponibilità dell'archivio digitale costituito dal protocollo informatico porrà indubbiamente nuove prospettive, in quanto consentirà di disporre di una base documentale *on line* tendenzialmente permanente.

Particolare rilevanza ha nel manuale l'individuazione dell'area di competenza tra protocollo centrale e protocolli decentrati, con il primo, come accennato, che esercita funzioni di coordinamento rispetto ai secondi e di riscontro della coerenza complessiva del sistema; in forza di tali caratteristiche può sostenersi che il protocollo si configura altresì come strumento rilevante di gestione dell'azione amministrativa complessiva.

Il complesso di regole contenute nel manuale in tema di competenza possono, in estrema sintesi, essere così descritte: il protocollo centrale protocolla gli atti in entrata e in uscita alla Camera (salvo il decentramento di alcune categorie di atti, specialmente concernenti il settore legislativo); l'area dei documenti soggetti a protocollazione è stata estesa, includendo in essa anche tutti gli atti inerenti l'attività parlamentare in senso stretto (salvo una serie di atti espressamente esclusi ed indicati, per i quali vigono regole di pubblicità degli atti parlamentari); il protocollo centrale può visionare informaticamente tutti gli atti dei protocolli decentrati, per controllare la corretta protocollazione degli atti e l'effettuazione della scansione dei documenti, mentre ciascun protocollo decentrato può visionare i soli atti

protocollati dal protocollo centrale, in entrata ed in uscita, nel proprio registro di protocollo, nonché quelli ricevuti da altro protocollo decentrato o ad esso inviati.

Di particolare significato, nel citato manuale, è la configurazione della funzione della protocollazione come attività ad elevato contenuto professionale, la cui responsabilità è ascritta direttamente al responsabile apicale dell'ufficio e, dal punto di vista funzionale, attribuita alla segreteria della stessa. La circolare precisa altresì come l'omissione della protocollazione di un atto costituisca comportamento valutabile ai fini della responsabilità disciplinare.

Tra le regole di protocollazione sono individuati gli elementi necessari (numero di protocollo, data di protocollo, data del documento, oggetto del documento, dati identificativi del mittente e del destinatario) e gli elementi facoltativi (tra cui campi note e assegnazioni interne del documento). Per tali elementi sono stati predisposti sistemi tendenzialmente automatizzati, quale la definizione di un glossario predefinito e modificabile solo dal protocollo centrale, con sigle indicanti gli uffici interni o i soggetti istituzionali di maggiore ricorrenza (ad es. titolari di organi costituzionali, ministri, presidenti di commissione, deputati, ecc); anche i codici di classificazione, una volta introdotti, costituiranno un elemento obbligatorio.

Circa l'obbligo di acquisizione dell'immagine, sono state adottate modalità flessibili per particolari tipologie di documenti (atti di notevoli dimensioni od in formati particolari), fermo restando l'obbligo di acquisizione successiva di tali allegati.

Significativo, altresì, è il riconoscimento della possibilità di protocollazione di documenti informatici senza firma digitale, per i quali pertanto non vi sia certezza giuridica della provenienza e dell'autenticità; il titolare della struttura che richiede la protocollazione attesta l'autenticità del documento informatico, qualora ritenga che non vi sia incertezza circa la provenienza del messaggio e sussistano invece elementi esterni al messaggio (contatti per via telefonica, affidamento circa l'invio o la ricezione periodica di atti ecc.) sufficienti a consentire l'utilizzazione per le attività interne del messaggio ricevuto, in base al generale principio di affidamento nei rapporti sviluppati per via telematica.

Di particolare rilevanza, in considerazione del valore conservativo e archivistico attribuito al protocollo informatico, la previsione della protocollazione anche di atti non soggetti a spedizione verso altro ufficio o verso l'esterno, qualora produttivi di rilevanti effetti giuridici ovvero aventi carattere formale o di conclusione di un procedimento. Tale previsione si preoccupa di consentire il loro inserimento nel circuito informatico del protocollo, facilitandone in tal modo il reperimento e la conoscibilità e attribuendo ad essi il valore giuridico che consegue all'apposizione della segnatura. Rientrano in tale categoria, ad esempio, i contratti, che anche quando non debbano essere spediti all'esterno sono soggetti a protocollazione, le circolari del Segretario generale, i verbali relativi ad attività amministrative, gli ordini e le note di servizio dei titolari delle strutture, gli altri atti indicati dal Segretario generale.

L'esperienza applicativa ha confermato la positività delle impostazioni assunte. Il sistema si è dimostrato idoneo ad incrementare l'efficienza delle prestazioni amministrative. Particolarmente positivo è stato altresì l'"impatto amministrativo" del sistema, che per la semplicità di funzionamento e l'adozione di forme di trasmissione degli atti in tempo reale, ha ottenuto riscontri positivi da parte del personale addetto. Tale aspetto è importante, in quanto le innovazioni tecnologiche devono dimostrarsi "mature" per quanto concerne la capacità del personale di gestirle in termini competitivi rispetto alle precedenti modalità di lavoro. La stessa scansione degli allegati, resa agevole da macchine idonee allo scopo, non ha comportato particolari problemi.

8.1.2. Il sito internet: la digitalizzazione degli atti parlamentari come nuova forma di pubblicità dei lavori parlamentari e di comunicazione istituzionale

Se il protocollo informatico si rivolge in maniera preferenziale all'area amministrativa all'interno della Camera, pur se numerosi atti inerenti direttamente l'attività legislativa sono soggetti a protocollazione, di notevole impatto per la digitalizzazione degli atti parlamentari è stato lo sviluppo dei siti *web* della Camera.

Un dato individua l'importanza della materia: il numero di contatti mensili al sito internet della Camera è stato pari, nel 2002, a più di 21 milioni (tra utenti interni ed esterni), con una crescita significativa rispetto agli anni precedenti.

A partire dalla XIII legislatura (1996-2001) la quasi totalità degli atti parlamentari è stata resa disponibile in formato digitale: i testi delle proposte di legge, degli emendamenti, delle interrogazioni parlamentari, dei resoconti dell'Assemblea e delle commissioni, i documenti inviati dal Governo (relazioni, ecc.), le proposte di modifica del regolamento, i pareri delle Giunte e delle Commissioni, ecc. sono disponibili in rete in formato *HTML* o *XML* o in formato *PDF*, identico all'originale cartaceo.

Coerentemente con le caratteristiche dello strumento, l'inserimento di tali atti avviene in tempo reale: l'edizione provvisoria del resoconto d'assemblea è inserito dopo circa mezz'ora dallo svolgimento della parte di seduta a cui si riferisce la sezione; i resoconti definitivi o i bollettini delle commissioni sono disponibili in rete dalla prima mattina.

La tendenza alla digitalizzazione non concerne solo il presente. Sono già stati avviati progetti per la digitalizzazione di tutti gli atti parlamentari a partire dalla I legislatura repubblicana, nonché degli atti dell'Assemblea costituente, con un'operazione di recupero di un patrimonio storico il cui significato appare evidente. Il sito internet è uno strumento nel quale, per sua natura, si trovano a confluire esigenze affatto diverse e a cui bisogna fornire risposte avvalendosi di prospettive professionali diverse. Non vi è dubbio che come così configurato attualmente il sito è, al medesimo tempo, strumento di pubblicità degli atti parlamentari, archivio di documentazione a formazione automatica e progressiva, nonché strumento di comunicazione istituzionale. Le difficoltà aumentano se solo si considera che con esso gli utenti cui ci si rivolge sono molteplici: utenti interni ed esterni al Parlamento e tra questi ultimi, utenti generici e utenti specialisti del settore (imprese, università, settori professionali, ecc.).

Il primo profilo costituisce un'evoluzione di grande portata: i tradizionali stampati degli atti parlamentari, disponibili a chi accedeva agli archivi e alle librerie parlamentari, sono oggi a disposizione di tutti, gratuitamente. La raccolta degli atti parlamentari viene oggi a formarsi sul sito, per quanto attiene gli atti parlamentari, in tempo reale e progressivamente. Non solo. Il procedere delle legislature e l'inserimento di una gamma sempre più ampia di atti – in quanto oltre agli atti parlamentari in senso proprio iniziano ad essere inseriti nel sito anche documenti dell'Amministrazione quali la c.d. lettera grigia di documentazione e studio, ovvero le pubblicazioni concernenti l'attività amministrativa, quale la *Relazione annuale sullo stato dell'amministrazione*, redatta dal Segretario generale o il bilancio interno - impongono di affrontare preventivamente il tema della conservazione e del reperimento "storico" di tali atti.

Come è noto, numerosi siti, anche istituzionali, sono gestiti nel senso di rendere disponibili solo gli atti "attuali", eliminando quelli divenuti storici.

Nel sito della Camera, con l'avvio della XIV legislatura (2001), è stato deciso di mantenere in linea, in apposita sezione, tutto il materiale delle precedenti legislature, trasformando così implicitamente il sito internet in una sorta di "archivio documentale permanente", sempre disponibile, dell'attività parlamentare. La conservazione riguarda non solo i documenti parlamentari ma anche le pagine concernenti aspetti di comunicazione o attività istituzionali quali, ad esempio, lo svolgimento di eventi, cerimonie, convegni organizzati dalla Camera, le cui pagine sono sempre richiamabili.

I documenti e le pagine sono ordinate secondo precisi criteri di classificazione, al fine di favorirne l'accessibilità e la conoscibilità.

Il sito della Camera ha mostrato nel corso degli anni, proprio a causa del rapido sviluppo conosciuto a partire dal 1996, una tendenza – peraltro comune alla quasi totalità dei siti istituzionali – alla stratificazione delle voci, secondo tecniche di aggiunta progressiva e di dettaglio delle voci, in corrispondenza con la disponibilità di nuove opzioni informatiche. Ciò è dovuto a ragioni di ordine pratico, conseguenti all'acquisizione dei diversi atti in diversi momenti e alla difficoltà di procedere ad operazioni di risistemazione del sito in “corso d'opera”. Per tale ragione la nuova versione del sito della Camera, di prossima pubblicazione, accentuerà ulteriormente gli aspetti di classificazione delle sezioni, delle voci e sottovoci, procedendo ad una semplificazione delle modalità di accesso al fine di garantire l'accesso più agevole anche agli utenti e di rendere più immediate le operazioni di ricerca.

8.2. Il caso del Ministero della giustizia, Direzione nazionale antimafia

Virginio De Angelis

Nell'ambito del Ministero della giustizia, uno specifico ruolo è svolto da un particolare ufficio di Procura: la Direzione nazionale antimafia.

Istituita con il decreto legge 20.11.1991, n. 367, con lo scopo di creare una struttura del pubblico ministero specializzata nella lotta al crimine organizzato, capace di garantire rapidità ed incisività negli interventi grazie ad un'efficace azione di coordinamento investigativo, la D.N.A. iniziò ad operare pochi giorni dopo le stragi di “Capaci” e di “Via d'Amelio”.

Tra le particolari funzioni svolte da questo Ufficio, che non ha precedenti analoghi in seno all'ordinamento giudiziario, vi sono quelle di “impulso” ex art. 371 bis, co. 2 c.p.p., spettanti al Procuratore nazionale antimafia nei confronti dei procuratori distrettuali sotto diversi profili operativi. Si tratta di un'attività di stimolo fondata sulla collocazione organizzativa della D.N.A. che, pur in un quadro ordinamentale che pone gli uffici del pubblico ministero su un piano tendenzialmente orizzontale, sovrintende allo specifico campo d'azione delle Direzioni distrettuali antimafia attraverso il coordinamento delle attività d'indagine¹⁸².

Per rendere effettivo l'esercizio di tale funzione di impulso è stato necessario “*organizzare la conoscenza*” sia dell'attività interna sia di quella esterna alla D.N.A. E' di chiara evidenza infatti che, per un'efficiente gestione delle informazioni, sia indispensabile una raccolta, un'analisi ed un'elaborazione unitaria dei dati acquisiti attraverso un'efficace sistema informativo che consenta di ricavare, da notizie apparentemente non collegate, utili spunti investigativi.

Tale sistema informativo, denominato *SIDDA-SIDNA*, (Sistema informativo delle Direzioni distrettuali antimafia e della Direzione nazionale antimafia), ha una duplice fonte di legittimazione, essendo fondato, da un lato, sull'art. 117 co. 2 bis c.p.p., la medesima norma che legittima l'istituzione delle banche dati delle singole Direzioni distrettuali¹⁸³, dall'altro sulla normativa in materia di sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, in particolare la l. 421/92, art. 2, co. 1, lett. mm), il d.lgs. 29/93 e il d.lgs. 39/93¹⁸⁴.

¹⁸² Cfr. B. Siclari, *Struttura e norme contro la mafia*, Roma, 1995, p. 44 ss.

¹⁸³ In tale articolo si stabilisce che, nell'ambito delle funzioni previste dall'art. 371 bis c.p.p., il Procuratore nazionale possa accedere (oltre al registro delle notizie di reato di ogni procura), alle banche dati istituite presso le D.D.A., realizzando collegamenti reciproci.

¹⁸⁴ Cfr. V. Borraccetti, P. Grasso *Il sistema informativo automatizzato delle D.D.A. e della D.N.A.*, Documenti Giustizia, 1996, n. 7.

Ciò ha rappresentato il momento genetico del sistema documentario della Direzione nazionale che, dopo la definizione di un proprio assetto organizzativo, ha, da una parte, focalizzato gli sforzi verso la realizzazione di un centro informativo elettronico per l'elaborazione degli ingenti dati giudiziari che nel tempo sono affluiti da tutto il territorio nazionale e, dall'altra, ha fatto seguire all'iniziale uso di un protocollo informatizzato, uno studio sulla tipologia degli atti ordinari, con la conseguente adozione di un titolario di classificazione sperimentale.

Ben prima quindi, del dpr 428/98 e del successivo Testo unico sulla documentazione amministrativa n. 445/2000, la D.N.A. ha operato per la realizzazione di un organico sistema documentario nella consapevolezza dell'indissolubile legame che esiste tra quest'ultimo ed un'efficace attività istituzionale. La banca dati nazionale SIDDA-SIDNA costituisce il complesso operativo nell'ambito del quale vengono elaborati i flussi documentali (cartacei e digitali) provenienti da tutte le Procure distrettuali italiane.

Al fine di dare completezza ed unitarietà al patrimonio documentale della D.N.A., tali dati sono anche protocollati e classificati insieme agli altri atti d'ufficio. In particolare, il protocollo, che ha assunto dapprima una veste informatizzata, in coincidenza con l'istituzione dell'Ufficio, nella duplice forma di protocollo "generale" e "riservato", quest'ultimo necessariamente funzionale all'attività svolta, aspira oggi ad assumere i connotati di un vero e proprio protocollo informatico integrato.

A questo proposito è stato svolto, come già si è detto, un lavoro di analisi degli atti che ha portato all'adozione sperimentale di un piano di classificazione, aggiornato periodicamente, che attualmente è in via di definizione da parte di un gruppo di lavoro che si avvale della collaborazione dei responsabili degli uffici. Tra i suoi compiti vi è anche l'acquisizione di un programma applicativo che garantisca le funzionalità di protocollo, quelle specifiche dei flussi documentali e la gestione informatica dei documenti elettronici.

L'attuale livello operativo consiste nella gestione informatica dei profili dei documenti, registrati e classificati elettronicamente¹⁸⁵. Ciò vuol dire che attualmente, non solo si procede alla registrazione in un archivio informatico delle informazioni concernenti il documento, (numero, data, mittente/destinatario, oggetto, ecc.), alla *segnatura* delle informazioni relative (numero, data e area organizzativa omogenea, sebbene, per quanto riguarda quest'ultima, il Ministero della giustizia non abbia ancora provveduto ad un riconoscimento formale in tal senso), e alla classificazione d'archivio ma, si provvede anche al trattamento delle immagini, (mediante scansione dei documenti cartacei) e al collegamento degli atti con la gestione dei procedimenti più significativi – concernenti, nella fattispecie, la protezione dei collaboratori della giustizia, lo svolgimento dei colloqui investigativi e l'applicazione del regime detentivo speciale ex art. 41 bis Ordinamento Penitenziario.

A ciò si aggiunga che gli atti interni alla D.N.A. sono trasmessi con posta elettronica già da più di due anni, abbattendo in modo consistente la quantità di carta circolante all'interno della struttura, che sono state individuate quelle tipologie di atti, più sopra indicate, le quali, presentando i requisiti ottimali previsti, - un iter di processo stabile e numericamente rilevante – costituiscono il campo d'applicazione privilegiato della futura gestione dei flussi documentali¹⁸⁶; e che è stato realizzato inoltre, un *repository documentale*, per quegli atti di alto contenuto informativo, che sono pubblicati sulla rete intranet.

L'obiettivo principale di tali funzionalità è identificabile nella creazione di un patrimonio informativo, costituito sia dai flussi documentali sia dalla banca dati nazionale

¹⁸⁵ Cfr. AIPA *Linee guida alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali nelle p.a. (Sistema GEDOC 2)*, settembre 2000, p. 16 ss. Il documento è disponibile sul sito www.aipa.it.

¹⁸⁶ *Ibidem*, cit., p. 37; vedi anche A. Massari e G. Lazzi, *Protocollo e documenti informatici*, in "Archivi per la storia", 1999 n. 1-2, p. 81.

SIDDA – SIDNA, consultabile da tutti gli uffici coinvolti nel processo d’informatizzazione, potendo accedere direttamente ai documenti da ogni postazione di lavoro.

Da quanto detto, risulta chiaro che l’architettura informatica dell’intero sistema informativo della D.N.A. sia di tipo modulare e che il protocollo costituisca un modulo applicativo integrato e richiamabile da altre applicazioni¹⁸⁷. Del resto la D.N.A. si distingue per la consapevolezza, dimostrata fin dalla sua istituzione, della necessità di organizzare il patrimonio documentale, cartaceo e digitale, in modo da realizzare un’efficace gestione dei contenuti che realizzi la *funzione conoscitiva* per cui è sorta la Procura nazionale¹⁸⁸.

L’integrazione del sistema documentario con quello informativo ha infatti visto sempre il problema della *conoscenza* e della sua condivisione, a livello interno ed esterno, quale punto di riferimento e quale criterio di valutazione dell’efficacia operativa, attraverso le ricadute investigative per gli uffici giudiziari interessati.

Naturalmente ciò non sarebbe possibile senza le possibilità offerte dalla tecnologia informatica che, grazie a strutture di rete dedicate, l’utilizzo integrato di banche dati, di programmi appositamente sviluppati e di sistemi internet/intranet, consente di sviluppare i principi di gestione della conoscenza, propri del *knowledge management* ed ancor di più, nella fattispecie, del *network organisation*, in considerazione dell’organizzazione reticolare del sistema SIDDA-SIDNA e della dispersione geografica degli utenti¹⁸⁹.

Per quanto riguarda, in particolare, la gestione dei contenuti del sistema documentario, il percorso che si sta seguendo è quello dell’integrazione dei corretti principi archivistici con le procedure di office automation di una struttura giudiziaria fortemente orientata all’innovazione per sua vocazione istituzionale.

L’attuale fase d’individuazione delle procedure si pone come preliminare rispetto alla definizione sia del “piano di conservazione”, in un’ottica di preservazione nel tempo delle risorse cartacee e digitali, sia del “manuale di gestione”, necessario per una corretta conduzione del sistema documentario e con utili ricadute sulla formazione del personale preposto alle specifiche funzioni documentali.

In tale ottica, un rappresentante della D.N.A. è entrato a far parte dal maggio 2002 del Gruppo di lavoro interministeriale sulla gestione informatica dei flussi documentali, costituito presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, per meglio assicurare il rispetto delle linee guida in tale sede indicate.

8.3. Il Ministero dell’economia e delle finanze

Maria Grazia Coli, Carla Porta

8.3.1. La situazione pregressa e il nuovo orientamento

La gestione documentale, nella fase precedente la riforma del Ministero, era caratterizzata dalla frammentazione degli uffici di protocollo, a livello delle ex divisioni, che adottavano procedure non omogenee di protocollo e di numerazione, senza supporti meccanici o informatici, con il solo utilizzo di registri cartacei. I documenti venivano classificati tramite i cosiddetti “oggettari”, su registri cartacei e repertori vari, gestiti a livello divisionale e con criteri eterogenei.

¹⁸⁷ Cfr AIPA, *Linee guida...*cit., p. 32 ss.

¹⁸⁸ Per un’autonoma configurazione di una *funzione conoscitiva pubblica*, sebbene incentrata sulla materia dei sistemi informativi senza approfondire gli aspetti penalistici, cfr. M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996, e ID., *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, in *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997, p. 237 ss.

¹⁸⁹ Cfr. D. Astrologo, *La valorizzazione delle conoscenze. Knowledge management verso una e-organisation*, “Iter”, febbraio 2001, p. 13 ss.

Il nuovo orientamento è stato determinato, oltre che dalla nuova struttura organizzativa* del Ministero, dalla normativa in materia di gestione documentale e dalla volontà dal management del IV Dipartimento di adottare una procedura informatica per le attività di protocollazione e archiviazione. Questa scelta ha richiesto l'esecuzione di alcuni passaggi:

- l'individuazione delle aree organizzative omogenee (d'ora in avanti AOO) ("insieme di strutture organizzative sufficientemente coese, con un buon grado di interrelazione tra i processi fondamentali che le coinvolgono, che usufruiscono degli stessi servizi per la gestione dei flussi documentali");
- l'adozione di un sistema di protocolli "federati", strutture che forniscono servizi all' AOO a cui appartengono, ma sono in grado di interagire, in termini di accesso e di scambio di informazioni, con altre strutture interne ed esterne,.
- l'adozione formale, da parte del IV Dipartimento del PIT (Protocollo informatico del Tesoro) quale sistema per la gestione informatica del protocollo e la sperimentazione presso lo SCAG.

3.3.2. Lo SCAG (Servizio centrale per gli affari generali) e la qualità dei processi e dell'organizzazione

Il Servizio centrale per gli affari generali può considerarsi, nell'ambito del sistema di protocolli "federati", previsto per il IV Dipartimento, un'unica area organizzativa omogenea, in quanto opera su tematiche omogenee e presenta esigenze di gestione unitaria e coordinata della documentazione. Il Servizio si articola in diciannove uffici dirigenziali non generali, raggruppati in tre grandi aree omogenee per competenza:

- -Segreteria del direttore del Servizio
- -U.R.P.
- -Area studio e analisi dei processi e dell'organizzazione e dei servizi resi agli utenti e statistiche;
- -Area logistica e servizi di carattere generale del Ministero;
- -Area affari legali.

Nell'ambito dello SCAG è stato costituito un ufficio centralizzato di protocollo e archiviazione, con un unico sistema di numerazione e un unico responsabile del Servizio per la tenuta del protocollo informatico e dei flussi documentali, in applicazione della normativa in materia, in particolare ai sensi dell'art.2 delle Regole tecniche di cui all'art.17, comma 1 del decreto n.428/1998, ora nel Testo Unico per la documentazione amministrativa dpr 445/2000.

8.3.3. La formazione del piano di classificazione dello SCAG

La prima ipotesi di titolare è stata elaborata da un esperto di archivistica incaricato dal Direttore generale del Servizio nel marzo 2000. La metodologia utilizzata si è basata sulle interviste ai dirigenti degli uffici e sull'analisi delle competenze, così come descritte nel dm 8 giugno 1999, recante il riassetto organizzativo e le dotazioni organiche dei quattro dipartimenti dell'ex Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, individuati dal dpr154/98.

La prima bozza di titolare presentava una struttura a tre livelli gerarchici, in cui le voci rispecchiavano sia le vecchie competenze, che gli uffici non avevano ancora dismesso, sia le competenze nuove previste nel processo di riassetto organizzativo. Ciò ha comportato una

*L'attuale struttura del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) è il risultato di un lungo processo di riorganizzazione, in applicazione delle seguenti disposizioni normative: d.lgs 430/97, DPR 38/98, dpr 154/98, dm 8 giugno 1999, d.lgs 300/99, d.lgs 303/99 dm 25 luglio 2001 (G.U. n. 254 del 31 ottobre 2001). Al 31 ottobre 2001, data di pubblicazione del dm 25 luglio 2001, è stata ulteriormente modificata la struttura.

oggettiva difficoltà di previsione di quale sarebbe stata la sedimentazione documentale, delle voci nuove che avrebbero dato luogo a fascicoli, delle voci destinate ad esaurirsi o ad essere trasferite all'esterno dell'area di protocollazione/archiviazione.

La bozza di titolario, con i limiti sopra descritti, veniva sottoposta ai responsabili delle unità organizzative del Servizio, che in maggioranza espressero dubbi sulla sua effettiva funzionalità ed utilizzabilità. Si decise pertanto di sospendere momentaneamente la definizione delle tabelle di classificazione, in attesa che la nuova struttura organizzativa e la redistribuzione delle competenze fossero ben delineate. Nella seconda fase è stato costituito un gruppo di lavoro ristretto (quattro persone), con il compito di revisionare la bozza di titolario primitiva, adeguandola alla nuova realtà organizzativa, ormai definita.

La struttura dell'attuale piano di classificazione riflette la struttura organizzativa del Servizio, anche se le singole voci non sono direttamente associate all'ufficio competente, ma alle funzioni. Presenta un primo livello di classificazione, che individua 10 macro-funzioni, o materie principali; il primo livello è stato disaggregato in due livelli sottostanti, in funzione della complessità della materia trattata. Ogni voce è composta da un codice numerico e dalla descrizione della voce; non prevede voci con denominazione generica quali "Varie". È finalizzata a identificare tutti i documenti ricevuti e prodotti, anche quelli non soggetti a protocollazione.

In data 13 aprile 2001 il piano di classificazione, è stato formalmente adottato dal direttore generale, tramite una determinazione direttoriale e diffuso con circolare interna a tutti gli uffici del Servizio.

8.3.4. L'implementazione informatica

In fase di rilascio della versione 4.0 del PIT (Protocollo informatico del Tesoro), è stata implementata la sezione relativa alle "Funzionalità aggiuntive" che prevede l'inserimento nel Menù della funzione: Tabelle di supporto, all'interno della quale viene posizionato il Titolario d'archivio. La funzione di gestione e codifica delle tabelle di supporto gestisce informazioni non legate esclusivamente al protocollo, ma anche alla gestione dei "processi" dell'amministrazione, all'"assegnatario della pratica", al "fascicolo", al "procedimento amministrativo". L'utilizzo di tale funzione presuppone l'adozione del "Piano di classificazione o titolario", che contiene le voci di classifica ed i codici numerici da cui partire per costruire l'indice della Tabella. Il sistema non prevede, per ora, la classifica come dato obbligatorio della fase registrazione dei documenti.

L'integrazione tra le operazioni di registrazione di protocollo e la classificazione del documento è stata affidata in via sperimentale agli operatori dei singoli uffici. La funzione di classificazione a regime viene utilizzata solo dallo SCAG, che ha formalmente adottato il piano di classificazione.

8.3.5. Criticità del sistema e scostamenti dalle linee-guida

Rispetto al modello iniziale sono state effettuate le seguenti modifiche:

1. ampliamento del numero di caratteri previsti nel campo di descrizione.
2. aggiunta di un ulteriore livello di dettaglio delle voci, che da tre diventano quattro.
3. possibilità di selezionare le voci del titolario di interesse da parte di ciascun ufficio.
4. gestione delle voci relative al contenzioso del personale: i documenti vengono archiviati in ordine cronologico e ad ogni documento viene assegnato un numero progressivo, che coincide con quello del fascicolo già aperto, e attribuito ad uno o più nominativi. I fascicoli non riportano il codice di classificazione, per cui si hanno due modalità di gestione e classificazione indipendenti e discordanti. È stata richiesta da parte dell'ufficio competente l'implementazione di un sistema di

archiviazione/fascicolazione autonomo e non collegato al PIT, che ricalca l'organizzazione dell'archivio cartaceo esistente.

Le MEV (interventi di manutenzione evolutiva del programma, a carico di CONSIP), sono tuttora vincolate alla richiesta periodica di aggiornamenti da parte di tutte le AOO dell'amministrazione centrale che utilizzano il PIT (circa 10), e di tutte le AOO dell'amministrazione periferica (circa 107 dipartimenti provinciali).

3.3.6. Le prospettive future

Manca la definizione di un piano di conservazione e di un massimario di scarto dei documenti afferenti al IV Dipartimento.

E' previsto un piano di formazione di archivistica di base e di archivistica informatica, estesa a tutto il personale addetto alla gestione documentale. Non sembra attuabile la predisposizione di un piano di classificazione condiviso da tutti i Dipartimenti, vista la dimensione e la complessità organizzativa. E' invece realizzabile la condivisione tra i Servizi dipartimentali per gli affari generali, il personale ed i servizi (SDAG) delle voci del titolario che si riferiscono ad attività strumentali comuni.

3.3.7. I riferimenti metodologici

1. Circolare n. 1 del 19 gennaio 1999 del MTBE, che contiene il documento ISTAT-RGS-Funzione Pubblica-AIPA. Il documento identifica due tipologie di macro-attività funzionali:
 - macro-attività di tipo istituzionale, specifiche di ogni Amministrazione.
 - macro-attività di tipo gestionale, o di supporto, comuni a tutte le Amministrazioni.
2. Linee-guida per la gestione integrata dei documenti nelle pubbliche amministrazioni, elaborata da un gruppo di lavoro interministeriale, coordinato dalla SSPA (www.sspa.it/progetti).
3. Documenti sulla classificazione pubblicati sul sito AIPA, nella sezione dedicata alla gestione documentale (www.aipa.it).

8.4. Il Ministero dell'interno. Dipartimento per gli affari interni e territoriali

Paola Bruzio

Intorno alla prima metà degli anni novanta, presso la Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale è stato iniziato un lavoro, tuttora in corso, teso all'elaborazione di un titolario di classificazione degli atti di archivio destinato agli uffici centrali.

L'iniziativa, fortemente voluta dall'allora direttore generale, era motivata sia dall'esigenza di restituire organicità al settore concernente la gestione degli archivi, sia dalla necessità di non farsi cogliere impreparati dall'avvio del processo di informatizzazione avviato - almeno a livello programmatico, data l'effettiva situazione delle pubbliche amministrazioni - da tutta una serie di norme emanate dal 1990 in poi, oggi confluite quasi tutte nel Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (dpr 28 dicembre 2000, n.445).

Al momento dell'inizio del lavoro non esisteva infatti, a livello centrale, come tuttora non esiste, un sistema unico di classificazione degli atti di archivio: gli archivi, organizzati su base divisionale o anche pluridivisionale, operavano ognuno con propri criteri, non uniformi e non sempre - sebbene funzionali alle diverse esigenze- corretti dal punto di vista archivistico. I criteri applicati per effettuare le procedure di scarto erano, comunque, quelli di volta in volta stabiliti dalle commissioni di sorveglianza sugli archivi delle direzioni generali

oppure si faceva riferimento, per quanto applicabili, a quelli fissati dal massimario di scarto in vigore per le prefetture. Per queste ultime, infatti, esistevano già da tempo uno specifico titolario di classificazione e relativo massimario per lo scarto degli atti nonché specifiche, anche se risalenti nel tempo, disposizioni in tema di gestione dei servizi di archivio e spedizione. Peraltro, già in quegli anni si cominciava a sentire l'esigenza di aggiornare anche questi ultimi documenti, ormai in parte da ritenersi superati.

Il progetto di lavoro iniziale era, d'altra parte, piuttosto ambizioso: ciò che si intendeva fare era creare uno strumento tale da poter essere utilizzato, per quanto riguarda le voci condivisibili, di carattere generale, da parte di tutti gli uffici centrali e che potesse, in seguito, essere esteso anche a quelli periferici. Fu quindi impostato un dialogo con tutte le direzioni generali, al fine di procedere ad una ricognizione completa di tutte le attività svolte in base alla normativa vigente: a tale scopo fu effettuata una serie di incontri, nei quali furono coinvolti sia i responsabili degli uffici che gli addetti ai lavori in senso stretto, cioè i responsabili degli archivi, nonché i componenti delle commissioni di sorveglianza. un apporto di fondamentale importanza è stato, inoltre, fornito dai rappresentanti dell'Archivio centrale dello Stato designati presso le commissioni che, con la loro consulenza, hanno consentito la corretta impostazione del lavoro.

La Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale assunse il coordinamento degli incontri e si fece carico della definizione delle classi relative ai compiti di gestione e strumentali, che potevano essere riferite a tutti gli uffici. Oltre, naturalmente, all'individuazione delle classi attinenti ai propri specifici compiti istituzionali. Le altre Direzioni, formularono le proprie osservazioni sulla parte generale e avviarono il lavoro di elaborazione della parte di specifica competenza.

Lo schema fu impostato su due livelli, il primo relativo alle grandi funzioni e il secondo indicante, per ognuna di queste, le macroattività relative. E' stato inoltre previsto anche un terzo livello contenente le eventuali ulteriori specificazioni. Gli incontri, in questa prima fase, furono estesi anche alle prefetture, che formularono comunque le loro osservazioni.

Il lavoro, rivelatosi quanto mai lungo e complesso, era stato portato abbastanza avanti quando, a seguito delle riforme introdotte dalle c.d. leggi Bassanini, ha subito una battuta d'arresto in attesa della definizione del nuovo quadro istituzionale delineato da queste ultime sotto il profilo del nuovo assetto relativo alla ripartizione di competenze tra Stato ed enti locali e del decentramento tra uffici dello Stato.

Nel gennaio 2000 il prospetto elaborato fu ripreso e nuovamente sottoposto all'attenzione di tutti gli uffici (altre direzioni generali e uffici interni alla Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale), i quali formularono ulteriori osservazioni. Lo schema, integrato con le ulteriori modifiche proposte, fu poi sottoposto a nuove verifiche mediante una serie di incontri tenuti presso l'Archivio centrale dello Stato.

La riorganizzazione degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione prevista dal decreto legislativo n. 300/99, recante riforma dell'organizzazione del Governo, non ha consentito una rapida prosecuzione del lavoro in corso, tenuto anche conto delle profonde modifiche strutturali intervenute che hanno tra l'altro prodotto l'accorpamento delle direzioni generali in quattro dipartimenti, tra i quali il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, nel quale sono confluite la Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale e quella dell'amministrazione civile.

Dato il delicato momento di transizione in corso, si è ritenuto, comunque, opportuno riprendere in esame il lavoro sin qui svolto e - senza peraltro abbandonare del tutto il progetto iniziale inteso a creare uno strumento utilizzabile, almeno per la parte generale, da tutti i dipartimenti e dagli uffici periferici - si è stabilito di procedere alla conclusione della parte relativa al Dipartimento per gli affari interni e territoriali, al fine di cominciare a verificarne quanto prima l'effettiva funzionalità. In seguito, lo schema potrà essere trasmesso agli altri

dipartimenti per procedere, ove naturalmente siano d'accordo, alla stesura definitiva di un elaborato comune. Occorrerà poi procedere alla revisione anche degli strumenti in uso alle prefetture, oggi denominate Uffici territoriali del Governo (U.T.G.).

Lo schema predisposto è pertanto, per il momento, da riferirsi soltanto al Dipartimento per gli affari interni e territoriali e dovrebbe essere quasi completo per quanto riguarda l'elencazione delle classi relative alle funzioni di gestione e strumentali e di quelle relative alle funzioni istituzionali di pertinenza della ex Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale. Per ciò che concerne la parte relativa alle funzioni dell'ex Direzione generale per l'amministrazione civile, è stato avviato un lavoro di ricognizione che, sebbene abbia già consentito una significativa integrazione delle parti mancanti, non è, tuttavia, ancora terminato, data anche la complessità della materia.

L'elaborato, inoltre, redatto sulla base dell'esame delle nuove disposizioni organizzative, che hanno anche profondamente mutato l'assetto degli uffici all'interno dei dipartimenti e inciso sul quadro dei compiti a questi demandati, nonché di interviste con i responsabili dei vari uffici, non può ancora rivestire carattere di definitività, tenendo anche conto del fatto che il lavoro di predisposizione è stato condotto su una situazione ancora in evoluzione, che vede l'attuazione della riforma e la conseguente sparizione della precedente organizzazione ancora in fase di completamento.

Il lavoro sin qui svolto può, d'altra parte, ritenersi quanto meno una base di partenza sufficiente in vista dell'avvio delle procedure relative al protocollo informatizzato ed è stato, a tal fine, trasmesso all'ufficio competente a questo riguardo, che dovrà, naturalmente, effettuare le verifiche e gli adattamenti necessari.

La Commissione di sorveglianza sugli archivi del Dipartimento ha in programma anche la predisposizione delle norme sui tempi di conservazione dei carteggi generati dalle attività conseguenti all'espletamento delle funzioni primarie e secondarie indicate nello schema, con particolare attenzione per l'individuazione di quei settori che possono assumere, in futuro, rilievo come fonti di conoscenza storica.

8.5. *Il Ministero per i beni e le attività culturali*

Elisa Bucci e Giovanna Tosatti

Nel Ministero per i beni e le attività culturali il processo di informatizzazione della gestione documentaria ha avuto inizio nel 1996 con la creazione di uno specifico software "GP241", un *workflow* strutturato per gestire i procedimenti di due uffici centrali¹⁹⁰; la denominazione stessa del software evidenzia che una delle sue funzioni principali era quella di migliorare la trasparenza e la possibilità di accesso da parte degli utenti interessati, secondo quanto disposto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nel novembre 1998, quando era appena stato approvato il decreto sul protocollo informatico (il dpr 20 ottobre 1998, n.428, che sarebbe stato poi assorbito nel Testo unico sulla documentazione amministrativa, il dpr 28 dicembre 2000, n.445), si ritenne opportuno estendere il processo di informatizzazione del protocollo alle altre strutture centrali del Ministero, sviluppando per questa funzione il software GP241 nel rispetto delle nuove disposizioni di legge.

In via preliminare vennero individuate le "Aree organizzative omogenee" (AOO), ossia i settori dell'amministrazione che, per tipologia di mandato istituzionale, di funzione

¹⁹⁰ All'epoca l'amministrazione centrale del Ministero era articolata in una Direzione generale affari generali, amministrativi e del personale e in quattro Uffici centrali, per gli Archivi, per le Biblioteche e gli istituti culturali, per i Beni archeologici, artistici, architettonici e storici e per i Beni ambientali, sulla base del dpr 3 dicembre 1975, n.805 e delle modificazioni apportate con il dpr 20 dicembre 1994, n. 760. Il software originario e tutti i successivi applicativi sono stati realizzati dalla società Intersistemi di Roma.

amministrativa perseguita, di obiettivi e di attività svolta presentavano esigenze di gestione della documentazione tendenzialmente omogenee ¹⁹¹.

Tale individuazione è solo apparentemente di scarsa rilevanza; in realtà si tratta di un atto con notevoli conseguenze sul piano dell'organizzazione del lavoro. Infatti, nella situazione pregressa, - con riferimento all'amministrazione centrale del Ministero - l'unità di base per la protocollazione, all'interno delle strutture di livello dirigenziale generale, corrispondeva alle singole divisioni o ad altri uffici di livello dirigenziale. In sostanza, in ognuna di queste strutture si procedeva al trattamento dei documenti spediti (sia verso l'interno che verso l'esterno dell'ufficio stesso) oppure di quelli ricevuti, seguendo una autonoma numerazione di protocollo e utilizzando piani di classificazione diversi per ciascuna struttura; in ciascuno di questi uffici esisteva non meno di un registro di protocollo, talvolta anche due o tre, se si considerano i protocolli fax, o riservati; la mancanza di coordinamento era tale che neppure i direttori generali disponevano di un quadro generale della gestione della documentazione nelle proprie strutture.

Il protocollo unico nella AOO segna la fine delle "gestioni personali" spesso determinate, oltre che da una impostazione tradizionale del sistema di protocollo, comune a quasi tutte le amministrazioni pubbliche centrali, dalla preoccupazione dei singoli uffici di tenere direttamente sotto controllo la gestione della propria documentazione; nella nuova situazione prevista dalle norme attuali, nell'ambito di ciascuna AOO confluiscono in un'unica banca dati tutti i dati relativi agli uffici inclusi in quella AOO e il responsabile della macro-struttura può avere una visione completa di tutto il sistema documentario; in questo senso il protocollo unico informatico può anche dare avvio ad una più stretta collaborazione degli uffici, soprattutto per razionalizzare il flusso della documentazione e la trattazione degli affari all'interno della macro-struttura.

Le AOO, dunque, devono essere viste positivamente come un elemento di chiarezza, di trasparenza e di semplificazione all'interno dell'amministrazione.

Tornando all'esperienza del Ministero per i beni e le attività culturali, per quanto riguarda l'amministrazione centrale vennero individuate come AOO gli uffici di livello dirigenziale generale - Uffici centrali e Direzione generale - oltre al Gabinetto del ministro.

Definito il quadro di riferimento, ogni Area organizzativa omogenea ha intrapreso autonomamente, e con tempi diversi, il proprio cammino, avendo tuttavia come elemento unificante l'utilizzo del medesimo software. Nell'ambito della Direzione generale, si è subito dato avvio alle attività propedeutiche alla informatizzazione del protocollo; così è stato costituito un gruppo di lavoro per definire, naturalmente in stretta collaborazione con le singole unità organizzative (divisioni o uffici), il piano di classificazione degli atti. Nel gruppo di lavoro erano rappresentate professionalità diverse: archivisti, tra cui il funzionario dell'Archivio centrale dello Stato membro della Commissione di sorveglianza sugli archivi della struttura, un funzionario dell'amministrazione esperto di organizzazione, un esperto di flussi documentali, oltre ad esperti informatici con i quali discutere l'implementazione del relativo software.

Il punto di partenza è stata l'analisi della situazione esistente all'epoca, sia riguardo all'organizzazione degli archivi correnti della Direzione generale, sia riguardo ai contenuti dei titolari di archivio adottati all'epoca da ciascuna divisione o ufficio, senza che si fosse mai tentato alcun coordinamento. E' superfluo sottolineare l'importanza del piano di classificazione, che costituisce la base per la formazione e l'organizzazione dei fascicoli, ed è indispensabile per il reperimento dei documenti, oltre che per la selezione ai fini della conservazione o della eliminazione della documentazione non più necessaria alla gestione.

¹⁹¹ La definizione è nella direttiva del presidente del Consiglio dei ministri 28 ottobre 1999 sulla "Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni", pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 290 dell'11 dicembre 1999.

Un buon piano di classificazione, o titolario, si presenta come uno schema logico in cui sono sistematizzate, in forma gerarchica, le competenze e le attività degli uffici, le materie trattate; per ciascuna voce del piano conviene contestualmente indicare il periodo di vita della documentazione, per la definizione del “Piano di conservazione” – anche questo previsto dalla normativa – periodo che può essere compreso tra un minimo di tre/cinque anni e una previsione di conservazione perpetua a fini di ricerca storica. E’ importante coinvolgere direttamente nel processo di cambiamento tutti gli uffici interessati: per questo nella Direzione generale le voci del titolario sono state definite attraverso incontri-interviste con i responsabili degli uffici e con gli operatori degli archivi correnti. Sono state individuate, quali voci di primo livello, le macro-funzioni svolte o le materie principali; si è provveduto quindi alla disaggregazione, in due o più livelli, delle voci di primo livello, fino a un massimo di tre livelli gerarchici; per i fascicoli, correlati all’ultimo livello di classificazione, sono stati previsti al massimo due livelli (fascicolo e relativi sottofascicoli). Ove possibile e nei casi incontrovertibili, è anche stata proposta l’indicazione della denominazione dei fascicoli (ed eventualmente dei sottofascicoli). Il piano di classificazione, così definito, è stato verificato con un periodo di sperimentazione, in relazione alla sua effettiva rispondenza alle funzioni della struttura e alla sua facilità d’uso.

Contemporaneamente alla stesura del titolario, il gruppo di lavoro ha seguito costantemente e con molta attenzione l’attività della società di informatica incaricata di implementare il software già esistente, per consentire una gestione del protocollo informatico, che comprendesse tutte le funzioni necessarie a rendere funzionale e agevole la protocollazione degli atti e la gestione dei fascicoli; una particolare attenzione è stata dedicata anche alla definizione delle funzioni, offerte dal software, di ricerca e di aggregazione dei dati contenuti nel sistema, questi ultimi ai fini di monitoraggio e controllo.

Un altro snodo cruciale è stata la formazione diffusa del personale che sarebbe stato coinvolto nella gestione del sistema a livelli diversi, dai dirigenti agli operatori dell’archivio corrente, con la predisposizione di corsi di diverso livello, di sensibilizzazione e formazione avanzata per dirigenti e funzionari, di formazione specifica per gli “amministratori di segmento” (i referenti per l’informatica nei diversi uffici), una formazione di base sul funzionamento del software per gli operatori di archivio. Ai corsi di formazione hanno partecipato per la Direzione generale circa 150 impiegati, su un organico di 410 persone; infatti la scelta è stata quella di non circoscrivere l’attività di protocollazione e classificazione degli atti a strutture dedicate esclusivamente a questa funzione, ma di diffonderla fra tutto il personale. Questa scelta diverrà comunque ineludibile quando verrà introdotta la gestione informatizzata dei procedimenti¹⁹².

La fase operativa ha avuto inizio, alla fine del 1999, con la costituzione del “Servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi”¹⁹³; la responsabilità del Servizio è stata affidata a un’archivista di Stato, che aveva partecipato al gruppo di lavoro costituito per il titolario e seguito tutte le fasi di preparazione del sistema; una delle prime iniziative del Servizio è stata la stesura di un documento contenente le “Disposizioni sulla tenuta del protocollo informatico e degli archivi”, in attesa di predisporre il Manuale di gestione, previsto anch’esso dalla normativa (in particolare dalle regole tecniche applicative del dpr 428/1998 approvate con dpcm 31 ottobre 2000), sulla base delle linee-guida che sarebbero state messe a punto da un Gruppo di lavoro costituito presso la Scuola superiore della Pubblica amministrazione¹⁹⁴.

¹⁹² La gestione dei procedimenti di fatto può coinvolgere di volta in volta molti funzionari nel trattamento sia dei documenti in entrata, nella fase di avvio o nel corso dell’istruttoria dei procedimenti, sia dei documenti in uscita, relativi ad una fase dell’istruttoria o alla conclusione di un procedimento.

¹⁹³ Il Servizio era previsto dall’art. 12 del dpr 428/1998, ora recepito dall’art. 61 del dpr 445/2000.

¹⁹⁴ La documentazione prodotta dal Gruppo di lavoro, al quale partecipano i rappresentanti di numerose amministrazioni pubbliche, è disponibile sul sito della Scuola superiore (www.sspa.it), nella sezione dedicata

L'avvio del sistema di protocollazione informatica dei documenti è stato soltanto il primo passo sulla strada di una progressiva informatizzazione dell'attività di gestione dei flussi documentali nel Ministero¹⁹⁵. A tal fine un nuovo gruppo di coordinamento, comprendente i rappresentanti di tutte le Aree organizzative omogenee dell'Amministrazione centrale, ha lavorato a ritmi serrati su un progetto approvato e finanziato dall'AIPA, ossia la realizzazione di una nuova versione del GP241, in grado di gestire tramite *browser HTTP* le operazioni di registrazione, classificazione, assegnazione dei documenti ad un responsabile, gestione e controllo dei procedimenti, gestione dei complessi documentali nell'archivio corrente e nell'archivio di deposito. Obiettivo del progetto è la condivisione dello stesso programma in tutte le strutture del Ministero, centrali e periferiche, e il collegamento in rete contestualmente alla diffusione del *software*. Anche in questo caso, grazie al finanziamento dell'AIPA, è previsto un ampio piano di formazione del personale: 1) una formazione avanzata per responsabili degli uffici, di informazione e sensibilizzazione e di formazione integrata sulle funzionalità specifiche del prodotto gestionale; 2) una formazione specifica per i responsabili dei Servizi per la tenuta del protocollo informatico; 3) la formazione di *focal point*¹⁹⁶, che a loro volta formeranno a cascata altri operatori.

Nella fase preparatoria del nuovo progetto, tenuto conto della riorganizzazione del Ministero, connessa con un ampliamento delle competenze¹⁹⁷, è stata ripresa l'analisi dei piani di classificazione per tutte le strutture, centrali e periferiche, del Ministero. In questo caso, l'obiettivo è divenuto più ambizioso: infatti si è pensato di costruire un sistema coordinato di piani di classificazione, che comprenda una parte comune per le funzioni cosiddette di "autogestione" (funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, gestione del personale e delle sedi, attività ispettiva, bilancio ...), una parte diversificata per le funzioni istituzionali degli uffici dell'Amministrazione centrale, e una serie di piani di classificazione unificati per ciascuna tipologia di ufficio periferico (soprintendenze regionali, archivi, biblioteche, soprintendenze archeologiche ...); con la stessa modalità verrà trattato anche il problema della individuazione dei procedimenti.

Nel frattempo, è terminata l'attività relativa allo sviluppo di una versione del software più aggiornata dal punto di vista tecnologico, adeguato alla realtà della rete (*web based*) e in linea con gli standard di sviluppo applicativo e di comunicazione più recenti. La nuova versione del prodotto (ESPI), erogata tramite un fornitore (*Application server provider*) attraverso la Rete privata virtuale del Ministero, ha tutte le caratteristiche tecniche ritenute indispensabili in vista della diffusione a tutti gli uffici del Ministero. Il Ministero ha acquisito i sorgenti del programma e sta provvedendo a renderlo operativo presso tutti gli uffici periferici dell'amministrazione¹⁹⁸. Nel mese di giugno del 2003 presso il Segretariato generale il software ESPI, operante attraverso la Rete privata virtuale, ha sostituito senza soluzione di continuità il vecchio sistema di protocollazione informatica GP241, mentre venivano identificate come Aree organizzative omogenee del Ministero tutte le strutture centrali di livello dirigenziale generale e tutte le strutture periferiche. Si è inoltre avviata l'attività di formazione prevista organizzando la prima giornata di informazione/sensibilizzazione dei responsabili degli uffici.

alle Attività di ricerca, Progetti in corso.

¹⁹⁵ Come indicato dall'art. 64 del dpr 445/2000.

¹⁹⁶ Il *focal point*, uno per ciascuna Area organizzativa omogenea, dovrà essere un impiegato con una preparazione di base nell'uso dell'informatica, che riceverà una formazione particolarmente accurata sul software ESPI per il protocollo informatico e che affiancherà il responsabile del Servizio di protocollo in tutti gli uffici del Ministero.

¹⁹⁷ Il riordino del Ministero è stato effettuato con due decreti legislativi. il n. 368 del 20 ottobre 1998 e il n. 303 del 30 luglio 1999; il regolamento di organizzazione, approvato con il dpr 29 dicembre 2000, n. 441, prevede fra l'altro come strutture centrali gli Uffici di diretta collaborazione del ministro, il Segretariato generale, che ha assorbito le funzioni della precedente Direzione generale del personale, e otto direzioni generali.

¹⁹⁸ Il Ministero ha una rete di più di 250 uffici periferici, diffusi su tutto il territorio nazionale.

Con questo progetto il Ministero per i beni e le attività culturali si impegna fortemente anche sul terreno della gestione informatica dei documenti e dei flussi documentali, al fine di dare un nuovo impulso alla modernizzazione dell'amministrazione, con riferimento sia al miglioramento dell'accessibilità per i cittadini e per le imprese, sia alla razionalizzazione dei processi interni all'amministrazione¹⁹⁹.

ALLEGATO 1. PIANO DI CLASSIFICAZIONE PER VOCI DI FUNZIONAMENTO
a cura del gruppo di lavoro della Scuola superiore della p.a.

I Livello	II Livello	III Livello	Fascicolo	Descrizione del contenuto
Programmazione strategica e pianificazione				Attività connessa alle direttive di governo che identifica le linee di indirizzo per l'azione amministrativa.
	Individuazione degli obiettivi			
		Disposizioni e direttive		La voce "disposizioni e direttive", ogni volta che è indicata sia al II sia al III livello, comprende anche pareri e quesiti
		Attività informativa		
	Programmazione risorse umane			Analisi dei fabbisogni di personale effettuata in relazione alle funzioni, ai compiti e agli obiettivi strategici dell'amministrazione.
	Programmazione risorse finanziarie			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		Comprende anche la compilazione di schede capitolo, di rapporti con R.G.S., ecc.
Organizzazione				
	Funzionamento degli uffici			
	Funzionamento organi collegiali			
	Rapporti con gli organi parlamentari			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Supporto all'attività legislativa		
		Interrogazioni		
		Interpellanze		
	Carta dei servizi			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
Consuntivazione e controlli				
	Disposizioni e direttive			
	Attività informativa			
	Relazione al Parlamento			
	Relazione al Conto annuale			

¹⁹⁹ In questo senso il Ministero si adegua alla linea operativa indicata nella direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 20 novembre 2001, che fissa gli indirizzi cui dovranno attenersi le amministrazioni centrali nella elaborazione della direttiva prevista dall'art. 14 del d.lgs n. 165 del 2001, e a quanto è previsto dalle "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione", emanate dal ministro per l'Innovazione e le tecnologie il 20 dicembre 2002: quest'ultimo documento fissa l'attuazione del protocollo informatico nel suo nucleo minimo presso tutte le amministrazioni pubbliche entro il 31 dicembre 2003 e precisa che il protocollo dovrà consentire "l'accesso all'iter delle pratiche osservando la trasparenza amministrativa".

	Relazione della Corte dei Conti			Attività di supporto per l'elaborazione della relazione della Corte dei conti
	Relazione sui fenomeni gestionali			
	Controllo di gestione			
	Valutazione dei dirigenti			
	Accertamenti ispettivi			
		Andamento degli uffici		
		Controllo di regolarità amministrativo-contabile		
		Verifiche di cassa		
Sistemi informativi e comunicazione				Si sottolinea che la voce di I livello identifica un nucleo di attività caratterizzate da un notevole grado di innovazione. Si è prefigurata in questo caso in un'ipotesi in grado di tener conto del processo di integrazione delle risorse informative in corso
	Pianificazione delle attività di comunicazione			
	Relazioni con il pubblico			
	Attuazione iniziative di comunicazione			
		Raccordo con altre istituzioni		
		Iniziativa editoriali		
	Gestione delle comunicazioni in rete			
	Monitoraggio attività di comunicazione			
	Pianificazione sistemi informativi			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Progettazione e sviluppo		
	Gestione e manutenzione sistemi informatici			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Infrastrutture e architetture		
		Software e sistemi informatici		
		Sicurezza		Documentazione relativa a accesso, apparecchiature, software, infrastrutture, crittografia e firma digitale
	Gestione servizio bibliotecario			Per gli acquisti si veda la voce "Acquisizione beni e servizi" nell'ambito della voce "Gestione delle risorse strumentali"
		Acquisizioni a titolo gratuito		Comprende donazioni e copie d'obbligo
		Scambi		
		Prestiti		
		Ricerca bibliografica		
	Gestione sistema archivio-protocollo			Attivazione e gestione del Servizio di protocollo informatico, funzionamento delle commissioni di sorveglianza ecc.
Gestione delle risorse umane				Questa soluzione è idonea per A.O.O. di un'Amministrazione centrale avente quale missione istituzionale la gestione del personale. Per altre A.O.O. si prevede l'organizzazione di gran parte delle attività

				all'interno di fascicoli personali organizzati in sottofascicoli (inquadramenti, trattamento economico, incarichi, corsi, missioni, ecc).
	Concorsi, selezioni e assunzioni			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Concorsi per assunzioni a tempo indeterminato		
		Concorsi per assunzioni a tempo determinato		
		Attività organizzativa dei concorsi/selezioni		
		Assunzioni non concorsuali a tempo indeterminato		
		Altre selezioni		
	Mobilità interna			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Trasferimenti		
	Mobilità tra Amministrazioni			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Comandi		
		Collocamento F.R.		
		Mobilità temporanea tra Amministrazioni		
	Incarichi dirigenziali			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Gestione incarichi di funzione		
	Trattamento giuridico ed economico			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Inquadramento giuridico ed economico		Comprende la documentazione relativa alla "presa di servizio"
		Stato matricolare		
		Passaggio in diverso profilo professionale		
		Forme flessibili di lavoro		Comprende anche la documentazione relativa ai contratti di: "part time", telelavoro, atipici, ecc.
		Trattamenti economici accessori		Documentazione relativa a progetti nazionali, progetti locali, buoni pasto, ecc.
		Riammissione in servizio		
		Riassunzione in servizio		
		Gestione del "fascicolo personale"		
	Attività di servizio			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Gestione presenze/assenze		
			Fascicolo generale	Adesione a scioperi, orario di lavoro, rilevazione automatizzata presenze, comunicazioni di straordinari, statistiche sul personale

			Fascicoli nominativi (organizzati in s.fascicoli predefiniti)	Istanze e provvedimenti per malattie, visite fiscali maternità, congedi, permessi, aspettative ecc.
		Interventi assistenziali		
		Sorveglianza sanitaria		
			Fascicolo generale	Disposizioni attuative in materia di salute
			Fascicoli nominativi	Idoneità al servizio, visite collegiali, visite periodiche, visite mediche 626/1994
		Infermità o lesioni dipendenti da causa di servizio		
		Procedimenti di responsabilità		Documentazione relativa a procedimenti disciplinari, penali, di responsabilità civile e amministrativa
		Patrocinio erariale		
		Costituzione di parte civile		
		Incarichi interni ed esterni		
			Fascicolo generale	
			Fascicoli nominativi	Incarichi per partecipazione a gruppi di lavoro esterni e interni, congressi e seminari; autorizzazioni per attività extra-istituzionali
		Anagrafe delle prestazioni		
		Servizi ausiliari al personale		
			Fascicoli nominativi	Richieste di accreditamento stipendio, attestati di servizio e di lodevole servizio, trasmissione istanze al Fondo di previdenza, tessere di riconoscimento ecc.
	Trattenimento in servizio oltre il limite d'età			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
	Cessazioni			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Cessazione per inabilità assoluta e permanente		
		Cessazione di diritto		
		Dimissioni		
		Collocamento a riposo		
		Dispensa dal servizio per infermità		
		Decesso		
	Trattamento di previdenza e quiescenza			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Costituzione posizione assicurativa e indennità una tantum		
		Pensione		Documentazione relativa a riconoscimenti ai fini pensionistici, trattamento provvisorio e definitivo di pensione, pensioni di inabilità, pensioni capitalizzate
		Buonuscita		Documentazione relativa a riconoscimenti ai fini previdenziali, liquidazione e riliquidazione indennità di buonuscita
	Contenzioso del lavoro			

			Fascicolo generale	
			Fascicoli nominativi	
	Formazione e del personale			La voce di classificazione riguardante la documentazione relativa all'eventuale attività didattica rivolta a soggetti esterni e costituente attività istituzionale di un'A.O.O. sarà individuata nel piano di classificazione delle attività istituzionali
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Programmazione e consuntivazione dell'attività didattica		
		Organizzazione iniziative		
		Partecipazione iniziative esterne		
	Relazioni sindacali			
		Disposizioni e direttive		
		Attività informativa		
		Rappresentanze sindacali		Riconoscimenti rappresentanze sindacali, comunicazioni varie alle OO.SS.
		Contrattazione collettiva integrativa		
		Contrattazione collettiva integrativa decentrata		
		Applicazione accordi		
Gestione delle risorse finanziarie				
	Disposizioni e direttive			
	Attività informativa			
	Gestione del bilancio e rendicontazione			
		Assegnazione risorse		
		Variazioni di bilancio		
		Assestamento di bilancio		
		Verifiche contabili	Amm. centrale	
			Amm. periferiche	
		Accertamento residui		
		Chiusura di contabilità		
		Analisi risultanze di consuntivo per servizi, programmi e progetti		
		Conto annuale	Spese per il personale	
			Assenze del personale	
		Reiscrizione residui passivi perenti		
		Budget		Documentazione relativa alla contabilità economica
	Gestione fondi ordinari			
	Gestione fondi straordinari			
	Servizi di cassa			
		Pagamenti gestione ordinaria		
		Pagamenti gestione fiduciaria		
		Rendicontazione		
		Conto giudizionale		
		Gestione valori		

		Versamenti tesoreria centrale e provinciale		
Gestione delle risorse strumentali				
	Disposizioni e direttive			
	Attività informativa			
	Acquisizione e gestione beni immobili			
		Locazioni		
		Acquisti		
		Cessioni		
		Dismissioni		
		Destinazione		
		Manutenzione ordinaria		
		Manutenzione straordinaria		
		Sicurezza dei luoghi di lavoro	Fascicolo generale	
			Immobile	Certificazioni relative agli impianti
	Acquisizione e gestione beni mobili			
		Acquisto beni		
		Inventariazione		
		Dismissione		
		Manutenzione		
		Materiale di facile consumo		
	Fornitura e gestione servizi			
		Fornitura servizi		
		Gestione servizi		