

Gianni Penzo Doria

Il fascicolo archivistico e la trasparenza nel D.Lgs. 33/2013

Archivio di Stato di Mantova
Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica
Mantova, 12 marzo 2014

Dottrina e commenti

- G. PENZO DORIA, *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *Thesis 99. Atti della 2ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova, Cleup, 2001, pp. 305-340; e anche in *Labirinti di carta. L'archivio comunale: organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla circolare Astengo, Atti del convegno nazionale, Modena, 28-30 gennaio 1998*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali – Direzione generale per gli archivi, 2001 (Pubblicazione degli archivi di Stato, Saggi, 67), pp. 72-104;
- G. PENZO DORIA, *Due osservazioni sul fascicolo archivistico*, in *Documenti e informatica. Gli archivi correnti degli enti pubblici territoriali dell'Umbria. Atti del 2° incontro di lavoro, Terni, 3 ottobre 2000*, a cura di G. Giubbini, Perugia, Soprintendenza archivistica per l'Umbria, 2001, pp. 102-111;
- G. PENZO DORIA, *Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi*, «Archivi & computer», XVII/2-3 (2007), pp. 22-49;
- G. PENZO DORIA, *L'archivio come "bene della vita"*, «Scrinia», V/1-3 (2008), pp. 21-37.

Monografie e materiali dei gruppi di lavoro

- *I calzini del Principe Carlo*, Padova, Cleup, 2008 (www.unipd.it/archivio/progetti)
- *Massimario dei documenti inerenti al fascicolo di personale universitario, Trieste, EUT, 2013* - (<http://www.openstarts.units.it/xmlui/handle/10077/9205>)

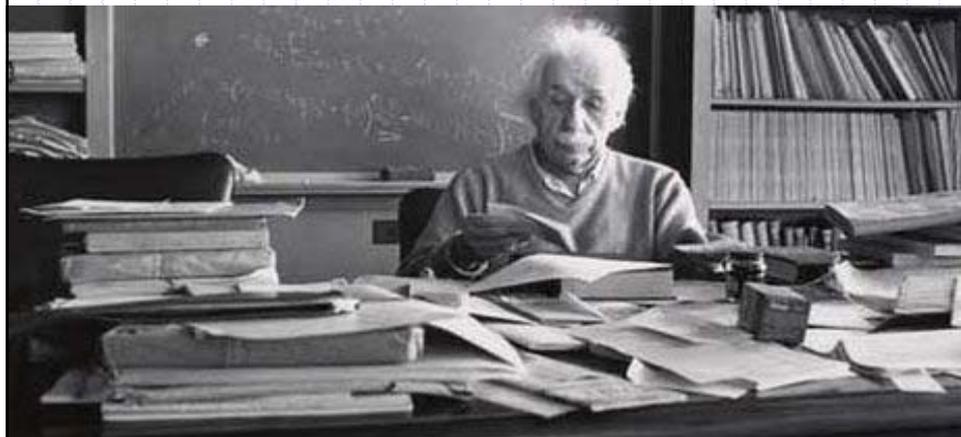
Materiali didattici

- *Slides del docente*

Gianni Penzo Doria

Il fascicolo archivistico e la trasparenza nel D.Lgs. 33/2013

Archivio di Stato di Mantova, Scuola APD, 12 marzo 2014



Obblighi per le amministrazioni pubbliche

- registrare i documenti
(*protocollazione o repertoriazione*)
- gestire i flussi documentali integrati con il protocollo informatico
- introdurre dei titolari
- fascicolare dei documenti
- elaborare dei piani di conservazione
(*massimario di selezione*)
- Pubblicare documenti, fascicoli e procedimenti

Gianni Penzo Doria



Ordine e caos

- L'ordine è sempre:
 - “percepito” da chi lo attua
 - “soggettivo” rispetto agli strumenti di chi lo elabora



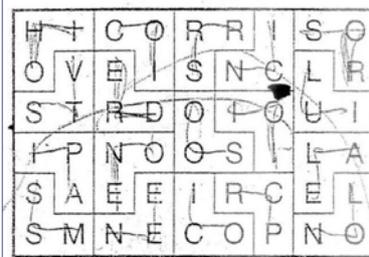
La memoria

- Il buon archivista non ha memoria visiva (“a lume, a naso, a caso”), ma memoria logico-istituzionale

Gianni Penzo Doria

6374.

RICOSTRUZIONE

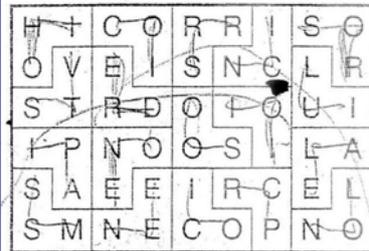


Ricostruite nel secondo diagramma un aforisma di F. Thompson, disponendo in esso gli elementi di quello sovrastante, senza però modificare il loro orientamento.

SE 6 febbraio 2010, n. 4063

6374.

RICOSTRUZIONE



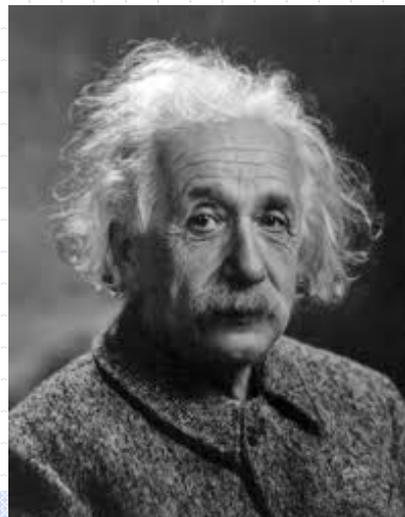
Ricostruite nel secondo diagramma un aforisma di F. Thompson, disponendo in esso gli elementi di quello sovrastante, senza però modificare il loro orientamento.

SE 6 febbraio 2010, n. 4063



La scrivania di Einstein

Se una scrivania disordinata è segno di una mente disordinata, che dire di una scrivania vuota?





Lo spontaneismo deve sparire

- L'archivista fai-da-te prima o poi si rivela un fallimento, soprattutto nel medio termine
- Il bricolage amministrativo da spontaneismo, anche a "fin di bene", deve sparire: vi fareste operare da chi si è perfezionato su "L'allegro chirurgo? Soprattutto in ambiente digitale, le professionalità non si improvvisano.

Gianni Penzo Doria



Le due tipologie di "memoria"

- Memoria accumulato
- Memoria critica

Gianni Penzo Doria



La sindrome dell'accumulo

affaritaliani.libero.it/cronache/sindrome-dell-accumulo171012.html

Mail News Magazine Share Mobile Cloud Altro

CRONACHE

"Tengo tutto, se no non sono nulla". Allarme per la sindrome dell'accumulo

Mercoledì, 17 ottobre 2012 - 18:21:00

Nel 1947 Erich Fromm preannunciava una società ossessionata dagli averi. Attualmente il sociologo Zygmunt Bauman definisce il mondo in cui viviamo "liquido" o meglio "modernità liquida", una società nella quale sembriamo smarirci senza trovare punti fermi; con una realtà in continuo cambiamento e ad una velocità tale che si fa fatica raggiungere. Le situazioni sono così nuove e imprevedibili che gli strumenti a disposizione non sempre riescono a tenerle il passo.



Nella foto un'immagine tratta dal docu-reality "Sepolti in casa", trasmesso su Real Time Tv

Gli slogan pubblicitari ribadiscono che la nostra identità è legata ai beni che possediamo, ma mentre ci invita a comperarne di sempre nuovi (che non consumeremo mai davvero), qualcuno, perso nell'incertezza moderna, nella solitudine del tempo, accumula una quantità di cose di cui potrebbe fare tranquillamente a meno. Ma quando è che smettiamo di possedere gli oggetti e iniziamo ad esserne posseduti?

Gianni Penzo Doria

LA TRASPARENZA PASSA DAL SISTEMA DOCUMENTALE

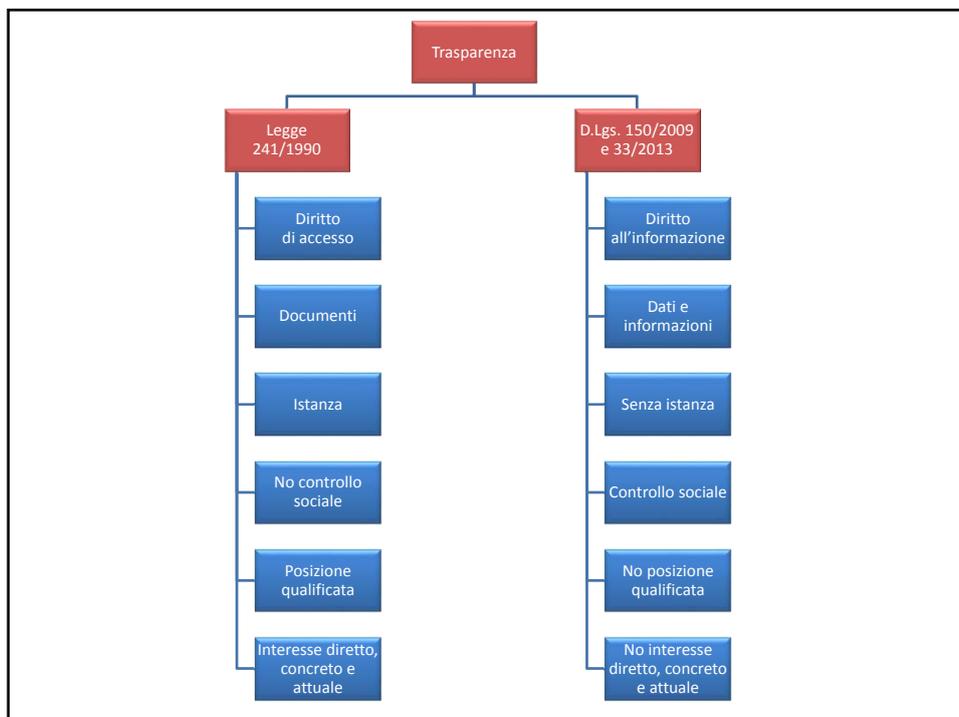
una triade perfetta:
documenti, fascicoli e procedimenti





Distinzioni in parallelo tra documenti, dati e informazioni nella normativa

- Differenze e parallelismi su documenti, dati e informazioni in
 - Legge 7 agosto 1990, n. 241
 - D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (e D.Lgs. 33/2013)



La trasparenza (1990, 2009 e 2013)

Legge 241/1990 art. 22	L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione
D.Lgs. 150/2009 art. 11	La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche
D.Lgs. 33/2013 art. 1	La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche



I valori della Trasparenza

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33
art. 1 - Principio generale di trasparenza

2. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Consiglio di Stato, VI, 20 novembre 2013, n. 5515

Sembra opportuno sottolineare, in primo luogo, che le nuove disposizioni, dettate con d.lgs. 14.3.2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni disciplinano situazioni, non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241, mirando le prime al contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, tramite pubblicazione obbligatoria di una serie di documenti, concernenti l'organizzazione, e gli specifici campi di attività delle amministrazioni pubbliche, nei siti istituzionali delle medesime, con diritto di chiunque di accedere a tali siti "direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione" (c.d. "accesso civico");

Consiglio di Stato, VI, 20 novembre 2013, n. 5515

[...] mentre le disposizioni in materia di accesso disciplinano i casi ed i modi in cui, ai soli soggetti titolari di interessi qualificati, è consentita la visione e l'estrazione di copia di documenti correlati direttamente a detti interessi. Pertanto, l'istanza volta a conoscere "tutti gli atti delle procedure di valutazione di tutti i dottorandi di ricerca...il cui relativo titolo è stato o non è stato rilasciato da una determinata data in poi..." deve essere ricondotta in via esclusiva alla legge n. 241/1990, atteso che una così ampia diffusione degli atti interni di qualsiasi procedura valutativa non appare senz'altro imposta dal ricordato d.lgs. n. 33/2013



La più bella definizione, non tecnica, di archivio

L'archivio è una istituzione di pubblica fede da cui dipende la nostra democrazia. Permette alla gente di ispezionare la documentazione di ciò che il governo ha fatto. Mette i funzionari e le istituzioni in grado di rivedere le proprie azioni e aiuta i cittadini ad assegnare le responsabilità a coloro a cui esse appartengono.

<http://www.archives.gov>

The image shows a screenshot of the National Archives website on the left and a page titled "NARA's Importance in Our Democracy" on the right. The website screenshot includes the URL <http://www.archives.gov/>, navigation links for "Archives.gov Home" and "Subject Index", and a banner for "THE NATIONAL ARCHIVES ARCHIVES.GOV" with the slogan "Democracy Starts Here." Below this is a "2001 ANNUAL REPORT" cover featuring the National Archives building and various documents.

The "NARA's Importance in Our Democracy" page features a quote from David McCullough: "In June 2001, Pulitzer Prize-winning author and historian David McCullough spoke to an overflow crowd in the Rotunda of the National Archives Building. He was there to talk about one of our Founding Fathers—John Adams—as part of a series of events leading up to the 225th anniversary of the Declaration of Independence. In vividly bringing to life Adams the patriot, Adams the President, and Adams the man, McCullough also gave tribute to the Charters of Freedom—the Declaration, the Constitution, and the Bill of Rights. McCullough said he was honored to be 'in the presence of the three great documents at the heart of all that we are and all that we hope to remain forever... I feel deeply indebted to this magnificent institution where the life of our country is recorded in trust forever.'"

The page also includes a portrait of John W. Carlin, Archivist of the United States, and a signature. A red circle highlights the following text: "The National Archives and Records Administration is a public trust on which our democracy depends. We allow people to see for themselves the workings of our unique government."

Other text on the page includes: "Without these records, we would not know or be able to understand our past. We would not be able to hold our elected officials accountable for their actions. We would not be able to claim our rights and entitlements. Without these records, we would no longer live in a democracy for a society whose records are closed cannot be open, and a people who cannot document their rights cannot exercise them." and "In this report you will find evidence of how we at the National Archives continue to ensure that we all have ready access to the records of our government."

Administration is a public trust on which our democracy depends. We allow people to see for themselves the workings of our unique government.

As McCullough so eloquently stated, the National Archives and Records Administration is a public trust on which our democracy depends. We allow people to see for themselves the workings of our unique government. We make transparent the story of the American people—our collective successes and triumphs as well as our blemishes and failures.

<http://www.dailyfreepress.com/obama-openness-prevails-1.1321629>

THE DAILY FREE PRESS

THE INDEPENDENT STUDENT NEWSPAPER AT BOSTON UNIVERSITY

[Home](#) [News](#) [Sports](#) [Opinion](#) [Weeklies](#) [The Muse](#) [Blogs](#) [About Us](#) [Contact](#) [Classifieds](#)

The Daily Free Press

Obama: 'openness prevails'

By Ella Cymerman

Published: Monday, February 2, 2009

Updated: Monday, February 2, 2009

 Like

 Be the first of your friends to like this.

0  tweet

 email

 share

 print

On his first day in office as president, Barack Obama issued a statement intended to further protect the Freedom of Information Act.

"The Freedom of Information Act should be administered with a clear presumption: In the face of doubt, openness prevails," Obama's statement said.

Obama's statement, many have noted, is in stark contrast with the Bush administration's policies.



http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/obama_inauguration/7843424.stm

Mobile Version | Help

BBC Home News Sport Weather TV Radio

NEWS Watch ONE-MINUTE WORLD NEWS

News Front Page Page last updated at 22:22 GMT, Wednesday, 21 January 2009

E-mail this to a friend Printable version

Obama pledges 'era of openness'

US President Barack Obama has issued executive orders on government ethics and transparency as part of a packed first full day in office.

The measures include curbs on lobbying and a pay freeze for senior White House staff. Federal employees will have to sign up to new ethics procedures.

The new president said he was beginning "a new era of openness" in government.

Later Mr Obama and his advisers are to discuss the economic crisis - as well as the Iraq and Afghanistan wars.



Obama: 'Transparency and the rule of law will be the touchstones of this presidency'

Africa
Americas
Asia-Pacific
Europe
Middle East
South Asia
UK
Business
Health
Science & Environment
Technology
Entertainment
Also in the news
Video and Audio
Have Your Say
In Pictures

UNIVERSAL DECLARATION ON ARCHIVES





Archives record decisions, actions and memories. Archives are a **unique** and **irreplaceable** heritage passed from **generation** to **generation**. Archives are managed from creation to **preserve** their value and meaning. They are **authoritative** sources of information underpinning **accountable** and **transparent** administrative actions. They play an **essential** role in the development of societies by **safeguarding** and **contributing** to individual and community **memory**. Open access to archives enriches our **knowledge** of human society, promotes **democracy**, protects citizens' **rights** and enhances the **quality** of life.



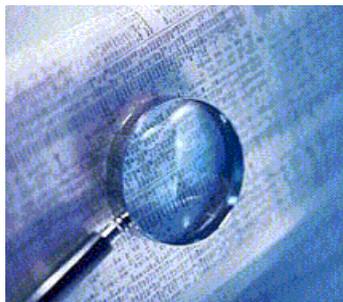
DICHIARAZIONE UNIVERSALE SUGLI ARCHIVI
Approvata all'unanimità dall'assemblea generale
Oslo, 17 settembre 2010

Gli archivi conservano testimonianza delle decisioni adottate, delle azioni svolte e delle memorie accumulate. Gli archivi costituiscono un patrimonio unico e insostituibile, trasmesso di generazione in generazione. I documenti archivistici sono gestiti fin dalla loro creazione in modo da preservarne il valore e il significato. Essi sono fonti affidabili di informazione per una amministrazione responsabile e trasparente. Essi giocano un ruolo essenziale nello sviluppo delle società, contribuendo alla costituzione e alla salvaguardia della memoria individuale e collettiva. L'accesso agli archivi arricchisce la nostra conoscenza della società umana, promuove la democrazia, tutela i diritti dei cittadini e migliora la qualità della vita.

Il controllo sociale e il controllo interno

Un archivio corrente ordinato permette:

- il controllo sociale
- il controllo interno



Elaborazioni statistiche nel TUDA

art. 58

2. La ricerca delle informazioni del sistema è effettuata secondo criteri di selezione basati su tutti i tipi di informazioni registrate. I criteri di selezione possono essere costituiti da espressioni semplici o da combinazioni di espressioni legate tra loro per mezzo di operatori logici. Per le informazioni costituite da testi deve essere possibile la specificazione delle condizioni di ricerca sulle singole parole o parti di parole contenute nel testo.

3. Il sistema deve offrire la possibilità di elaborazioni statistiche sulle informazioni registrate allo scopo di favorire le attività di controllo.



II TUDA

DPR 28 dicembre 2000, n. 445
art. 64 comma 4

Le amministrazioni determinano autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei **documenti** ai **fascicoli** che li contengono e ai relativi **procedimenti**, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo.



II TUDA

DPR 28 dicembre 2000, n. 445
art. 65, comma 1

1. Oltre a possedere i requisiti indicati all'articolo 52, il sistema per la gestione dei **flussi documentali** deve:
 - a) fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun **documento** registrato, il **fascicolo** ed il singolo **procedimento** cui esso è associato;
 - b) consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i **fascicoli**, il **procedimento** ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento;



Il CAD

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 - art. 41
Procedimento e fascicolo informatico

2. La pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un **fascicolo informatico** gli atti, i **documenti** e i dati del **procedimento** medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241.



Il CAD

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 - art. 41
Procedimento e fascicolo informatico

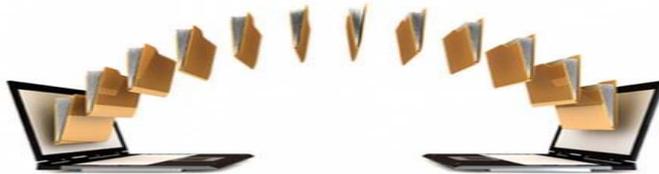
2bis. Il **fascicolo informatico** è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel **procedimento**. Le regole per la costituzione e l'utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del **documento informatico**, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa; regole tecniche specifiche possono essere dettate ai sensi dell'articolo 71, di concerto con il Ministro della Funzione pubblica.



Il CAD

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 - art. 41
Procedimento e fascicolo informatico

2ter. Il **fascicolo informatico** reca l'indicazione: dell'amministrazione titolare del **procedimento**, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo; delle altre amministrazioni partecipanti; del responsabile del procedimento; dell'oggetto del procedimento; dell'**elenco dei documenti** contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2 quater.



Il Decreto Trasparenza

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33
art. 23

Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi

2. Per ciascuno dei provvedimenti compresi negli elenchi di cui al comma 1 sono pubblicati il contenuto, l'oggetto, la eventuale spesa prevista e gli estremi relativi ai principali **documenti** contenuti nel **fascicolo** relativo al **procedimento**. La pubblicazione avviene nella forma di una scheda sintetica, prodotta automaticamente in sede di formazione del documento che contiene l'atto.





Il Decreto Trasparenza

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33

art. 35

Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi alle **tipologie di procedimento** di propria competenza. Per ciascuna tipologia di procedimento sono pubblicate le seguenti informazioni:

- a) una breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili;
- b) l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria;
- c) il nome del responsabile del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale, nonché, ove diverso, l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con l'indicazione del nome del responsabile dell'ufficio, unitamente ai rispettivi recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale;



Il Decreto Trasparenza

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33

art. 35

Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

- d) per i **procedimenti** ad istanza di parte, **gli atti e i documenti** da allegare all'istanza e la modulistica necessaria, compresi i facsimile per le autocertificazioni, anche se la produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, nonché gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni, gli orari e le modalità di accesso con indicazione degli indirizzi, dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale, a cui presentare le istanze;



Il Decreto Trasparenza

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33
art. 35

Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

- e) le modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardino;
- f) il termine fissato in sede di disciplina normativa del **procedimento** per la conclusione con l'adozione di un **provvedimento espresso** e ogni altro termine procedimentale rilevante;
- g) i procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato, ovvero il procedimento può concludersi con il silenzio assenso dell'amministrazione;



Il Decreto Trasparenza

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33
art. 35

Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

- h) gli strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento e nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli;
- i) il link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione;
- l) le modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con le informazioni di cui all'articolo 36;



Il Decreto Trasparenza

**D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33
art. 35**

Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

- m) il nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché le modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;
- n) i risultati delle indagini di customer satisfaction condotte sulla qualità dei servizi erogati attraverso diversi canali, facendone rilevare il relativo andamento.

Il Decreto Trasparenza

**D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33
art. 35**

Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

2. Le pubbliche amministrazioni non possono richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati; in caso di omessa pubblicazione, i relativi procedimenti possono essere avviati anche in assenza dei suddetti moduli o formulari. L'amministrazione non può respingere l'istanza adducendo il mancato utilizzo dei moduli o formulari o la mancata produzione di tali atti o documenti, e deve invitare l'istante a integrare la documentazione in un termine congruo.



Il Decreto Trasparenza

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33

art. 35

Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

3. Le pubbliche amministrazioni pubblicano nel sito istituzionale:
- a) i recapiti telefonici e la casella di posta elettronica istituzionale dell'ufficio responsabile per le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti ai sensi degli articoli 43, 71 e 72 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;
 - b) le convenzioni-quadro volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati di cui all'articolo 58 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;
 - c) le ulteriori modalità per la tempestiva acquisizione d'ufficio dei dati nonché per lo svolgimento dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive da parte delle amministrazioni procedenti.

Possiamo ipotizzare una tabella nazionale?

- Il principio di tipicità dell'azione amministrativa
- Procedimenti identici per enti omogenei, ma processi e procedure personalizzabili e semplificabili
- Il procedimento non si può semplificare, la procedura e il processo invece sì
- Procedimenti tipici, attività e affari dipendenti dalle variabili di contesto
- Procedimenti peculiari solo per norma interna o territoriale (Regione, Provincia, Statuto, RAFC, etc.)
- Procedimenti solo a scorporo, funzioni non esercitabili oppure non esercitate

I Responsabili della Trasparenza

- Svolgono, in alcuni casi a loro insaputa, una funzione archivistica
- L'archivio come bene della vita
- Trasparenza e archivi: archivio è trasparenza

Autonomia ed excusationes

- Non si tiene conto che siamo un ente complesso**
 - ✓ Chi ha paura della misurazione?
 - ✓ Le sacche di inefficienza amministrativa vengono rese palesi dalla comparazione
- Troppi procedimenti, bisogna semplificare**
 - ✓ Riduzione non è semplificazione
 - ✓ La legge impone analisi, non sintesi



La responsabilità dei dirigenti

DPR 8 gennaio 2001, n. 37

art. 5 - Responsabilità degli archivi

I dirigenti degli uffici sono responsabili della conservazione e della corretta gestione degli archivi, nonché della regolare tenuta degli inventari e degli altri strumenti necessari all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Gianni Penzo Doria



Classificazione e fascicolazione

- La classificazione è una dichiarazione di contesto funzionale
- La fascicolazione è una dichiarazione di contesto procedimentale (o di affare o di attività)

Gianni Penzo Doria



Documento e fascicolo

1/2

- Il documento ha contenuto autonomo, ma coerente, rispetto al fascicolo;
- Il documento ha classificazione omogenea, ma contenuto diverso da quello del fascicolo corrispondente.

Gianni Penzo Doria



Documento e fascicolo

2/2

- Il fascicolo non è uno strumento classificatorio, ma organizzatorio con coerenza rispetto alla classificazione dei documenti che ne fanno parte
- Ogni documento ha un senso (giuridico, amministrativo, fiscale, archivistico, etc.) solo se connesso al rispettivo fascicolo

Gianni Penzo Doria

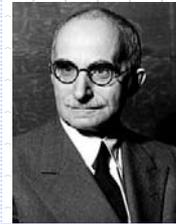


Fascicolo e contesto

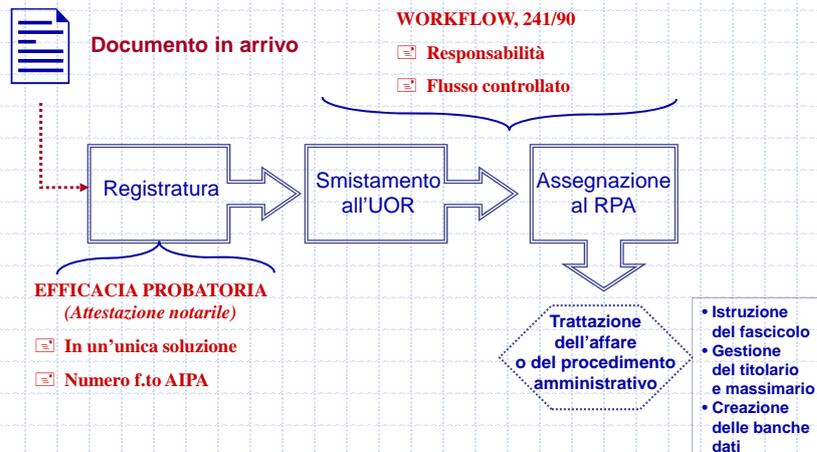
La conoscenza, prima di tutto.

L'azione va incontro all'insuccesso anche perché non di rado le conoscenze radunate con fervore di zelo non erano guidate da un filo conduttore. Non conosce chi cerca, bensì colui che sa cercare.

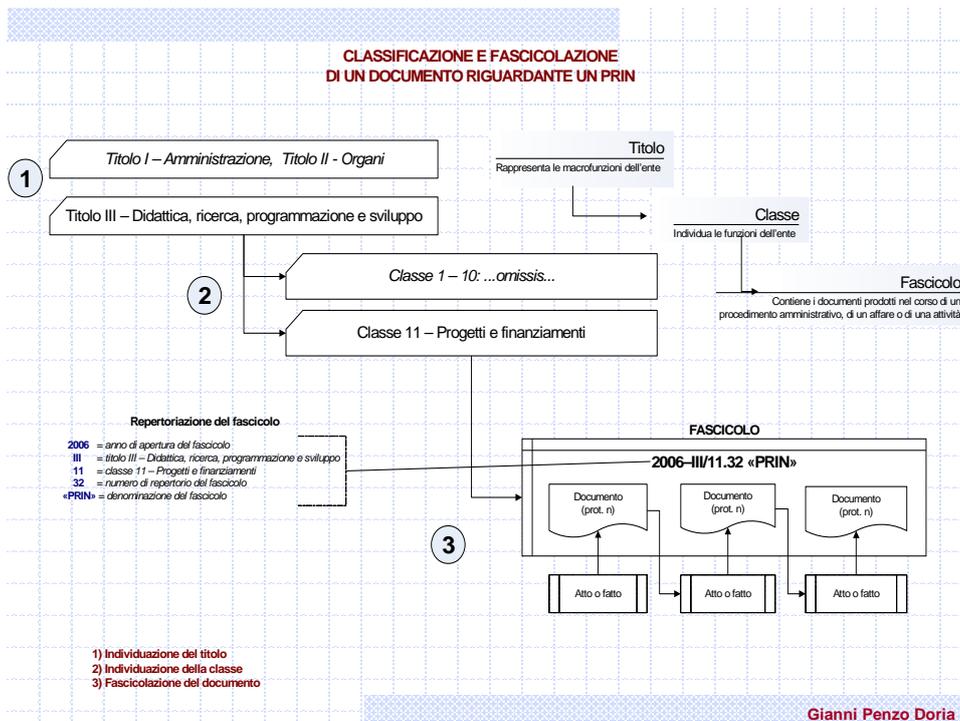
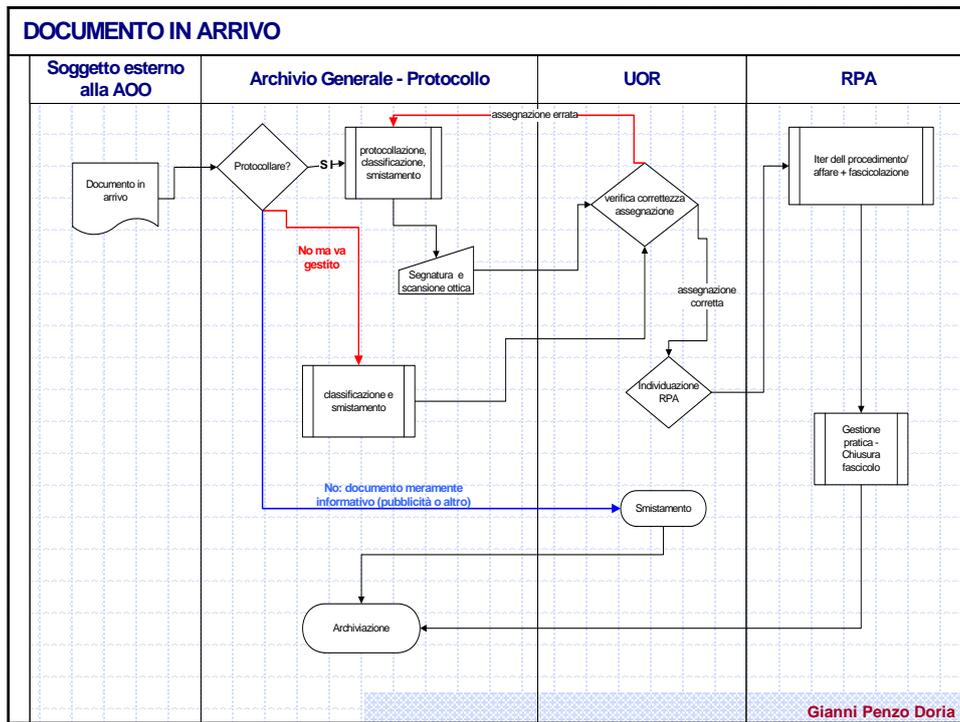
(Luigi Einaudi)



Records management ottimale

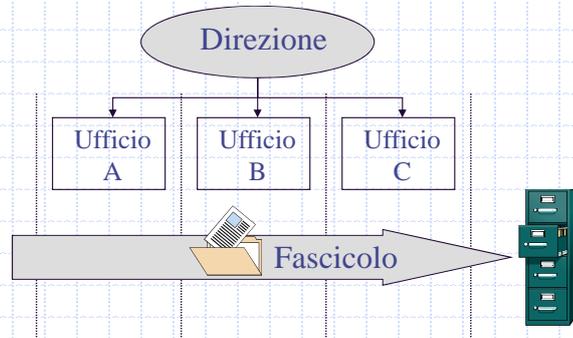


Gianni Penzo Doria





Il fascicolo è un output trasversale



Gianni Penzo Doria

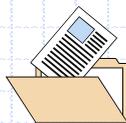


Disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile

Art. 36 (Fascicoli di cancelleria)

Il cancelliere deve formare un fascicolo per ogni affare del proprio ufficio, anche quando la formazione di esso non è prevista espressamente dalla legge. Ogni fascicolo riceve la numerazione del ruolo generale sotto la quale è iscritto l'affare. Sulla copertina di ogni fascicolo sono indicati l'ufficio, la Sezione alla quale appartiene il giudice incaricato dell'affare e il giudice stesso, le parti, i rispettivi difensori muniti di procura e l'oggetto. Nella facciata interna della copertina è contenuto l'indice degli atti inseriti nel fascicolo con l'indicazione della natura e della data di ciascuno di essi. Gli atti sono inseriti nel fascicolo in ordine cronologico e muniti di un numero progressivo corrispondente a quello risultante dall'indice.

Gianni Penzo Doria



Il fascicolo va repertoriato

2007 - V / 6.24

Anno
di apertura

Titolo

Classe

Numero
del fascicolo

Gianni Penzo Doria



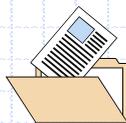
In archivistica...

Indice di classificazione

2007 - V / 6.24

Segnatura archivistica
(repertoriazione del fascicolo)

Gianni Penzo Doria



In archivistica si legge così

2007 - V / 6.24.2.1

Da sx a dx:

Fascicolo aperto nel 2007, classificato nel titolo V, classe 6, repertoriato con il numero 24, sottofascicolo 2, inserto 1

Da dx a sx:

Primo inserto del sottofascicolo 2, del ventiquattresimo fascicolo aperto nella classe 6 del titolo quinto nell'anno 2007.

Gianni Penzo Doria



Le partizioni del fascicolo

- Fascicolo
- Sottofascicolo
- Inserto

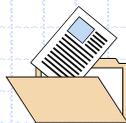
2007 - V / 6.24.2.1

24 - Numero
del fascicolo

2 - Numero
del sottofascicolo

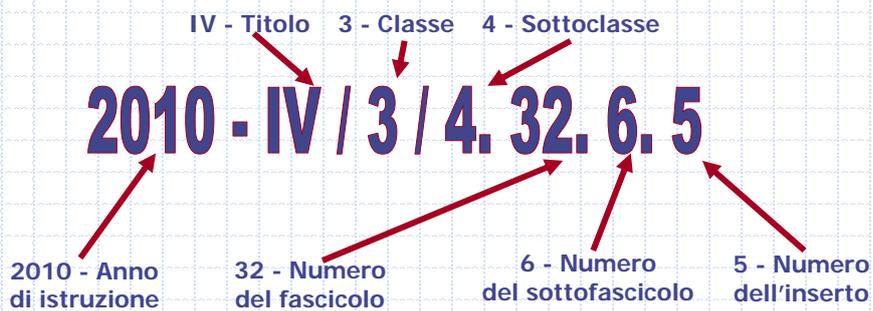
1 - Numero
dell'inserto

Gianni Penzo Doria



Le partizioni del titolario e delle unità

- ❑ Titolo
- ❑ Classe
- ❑ Sottoclasse (casi rari)



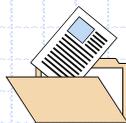
Gianni Penzo Doria

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA - Registratura		
Anno	Titolo IX	Classe 2
N. 18550	12 APR 2005	
UOR	CC	RPA
EDILE	MANTOVA	



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA - Registratura		
Anno 2004	Titolo IX	Classe 2
N. 18550	12 APR 2005	
UOR	CC	RPA
EDILE	MANTOVA	DIESTE

Gianni Penzo Doria



Servono anche: l'anno di chiusura e lo status

Repertorio dei fascicoli				
Classifica	Oggetto	sf	Chiuso	Status
1998-IX/1,6	«Costruzione della nuova sede degli uffici»		2000	deposito

G. PENZO DORIA, *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *Thesis 99. Atti della 2ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova, Cleup, 2001, pp. 305-340; e anche in *Labirinti di carta. L'archivio comunale: organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla circolare Astengo. Atti del convegno nazionale, Modena, 28-30 gennaio 1998*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali – Direzione generale per gli archivi, 2001 (Pubblicazione degli archivi di Stato, Saggi, 67), pp. 72-104

Gianni Penzo Doria



Anno di apertura (archiviazione) Anno di chiusura (accesso e eliminazione)

ANNO DI APERTURA E ANNO DI CHIUSURA
HANNO FUNZIONI DIVERSE E INDISPENSABILI

Gianni Penzo Doria

Elenco fascicoli - Microsoft Internet Explorer

Indirizzo: https://protocollo.unipd.it/h3/h3prot/auinipd_ammde_prot/fanalisi_proc

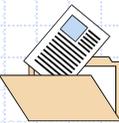
Tutti
Esito selezione: 470 fascicoli

2004-III/2.4.3 «Verbale 2004.05»
2004-III/2.22.1 «Diego Tonello - Sospensione per servizio militare»
2004-III/5.39.3 «Dgr 2112/04, mis. D4»
2004-III/5.39.4 «Dgr 3323/05, mis. C3-E1»
2004-III/5.54.3 «ex ospedale geriatrico»
2004-III/5.80.1 «mobilità APS per Legnaro-Agripolis»
2004-III/5.80.2 «area ex geriatrico»
2005-III/1.1 «Attivazione corsi di studio/Rettore»
2005-III/1.2 «Offerta formativa 2005/2006 - Banca dati»
2005-III/1.3 «Presidenti C.C.L. - Facoltà di Medicina Veterinaria»
2005-III/1.4 «CRUI»
2005-III/1.5 «Presidenti CCL Facoltà di Medicina Veterinaria»
2005-III/1.6 «Spazi per l'attività didattica/ Prof. A. Baroni»
2005-III/1.7 «Equipollenze»
2005-III/1.8 «Storia - Classe 38»

Sottofascicoli

Titulus 97

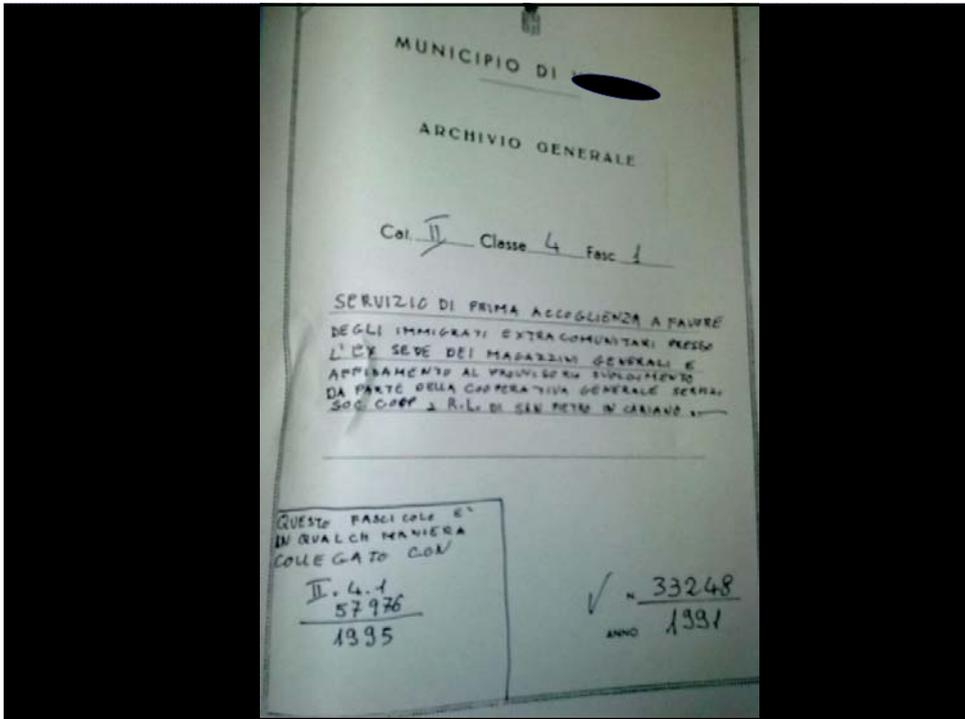
Internet

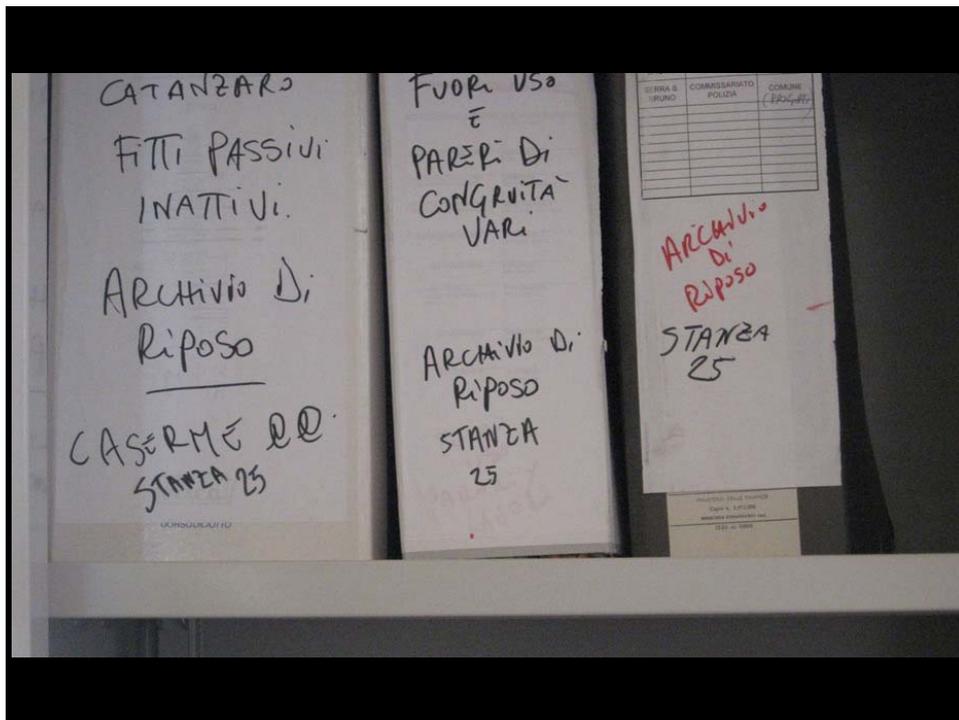
 **Logica e fisica...**





DOCUMENTI VARI
ANNI VARI
GUARDA DENTRO





pratica d'ufficio o
PRATICA MEDICA?

Aderisci a CIMO per scegliere il futuro della tua professione

Le esigenze gestionali condizionano sempre di più il rapporto con il paziente. Tutela la specificità della tua professione per garantire ai pazienti un medico che abbia tutto il tempo di prendersi cura di loro. Iscriviti a CIMO, l'unico Sindacato di Medici per i Medici.

CIMO: IL SINDACATO CHE SI PRENDE CURA DEI MEDICI

Per informazioni: sede.nazionale@cimoasmd.it - www.cimoasmd.it

L'Arena
il giornale di Verona dal 1866

ANNO 145
NUMERO 275
www.arena.it

GIOVEDÌ
7 OTTOBRE 2010
€1,20

IL FATTO. Misterioso blitz tra le carte del presidente della Provincia relative alle «aziende». No comment dai Palazzi scaligeri

Furto nell'ufficio di Miozzi. Spariti dei fascicoli

Un furto a dir poco imbarazzante, quello avvenuto probabilmente la notte tra sabato e domenica, o al più tardi quella dopo a Palazzo Scaligeri, sede della Provincia di Verona (già la incertezza sui tempi suscita qualche perplessità). Nell'ufficio del presidente Miozzi sono stati forzati e rovesciati alcuni cassetti, anche se chi l'ha fatto sapeva benissimo che non avrebbe trovato né soldi né foto compromettenti. I fascicoli sottratti da quei cassetti riguardano, infatti, le aziende partecipate come Atv, Verona Mercato e consorzio Zai. La notizia finora è stata coperta dal massimo riserbo dai frequentatori dei Palazzi scaligeri. No comment del presidente Miozzi: «Non voglio dire nulla, preferisco aspettare». **OPAG 12**



Il presidente della Provincia, Giovanni Miozzi. FOTO: BRENZONI

12 Cronaca

L'ARENA
Giovedì 7 Ottobre 2010

GIALLO. Ignoti sono entrati di notte, hanno forzato i cassetti e rovesciato la scrivania, se ne sono andati dopo aver prelevato fascicoli sulle aziende partecipate

Provincia, misterioso furto di documenti a Miozzi

Ladri nell'ufficio del presidente. «Non voglio dire nulla, preferisco aspettare»

Alessandra Veczari

Un furto a dir poco imbarazzante. Già perché quello avvenuto probabilmente la notte tra sabato e domenica, o al più tardi la notte successiva, e anche la temporalità dell'evento è da stabilire, suscita quanto meno perplessità. Già perché chi ha deciso di forzare alcuni cassetti, rovesciare scrivania compresa, nell'ufficio del presidente della Provincia Giovanni Miozzi, sapeva benissimo che non avrebbe trovato né soldi, né fotografie compromettenti. Conosceva bene quali fascicoli c'erano in quei cassetti e sono quelli che riguardano le aziende partecipate come Atv, Verona Mercato e consorzio Zai. E dopo quanto accaduto al presidente di Atv, Gianluigi Sotardi, che s'è dimesso per presunte appropriazioni di timbrati spese e benefici come l'utilizzo dell'auto di servizio per spostamenti privati, è facilmente interessante in quei cassetti poteva esserci.

La notizia fino a oggi è stata coperta dal massimo riserbo dai frequentatori dei Palazzi scaligeri. Per un paio di ragioni soprattutto. In primis l'ufficio ha mostrato ed evidenziato una violabilità pericolosa. Se qualcuno ha potuto entrare negli uffici e rubare altrettanto avrebbe potuto fare per esempio, per piazzare un ordigno. Non dimentichiamoci che la sede della prefettura è nello stesso edificio. E di questi tempi è legittimo temere attentati. La seconda ragione invece è politica: chi ha messo le mani sui dossier del presidente Miozzi potrebbe anche essere qualcuno della sua stessa maggioranza. A pensare male si fa peccato, ma spesso ci si azzecca si dice, no? E questo giustificerebbe la reticenza a sporgere denuncia perché, nel momento in cui verrà verbalizzata la denuncia, partiranno le indagini e arriverà al colpevole potrebbe creare ulteriore imbarazzo nonché crisi politica istituzionali. Il presidente sul punto rischia: «Non parlo, parlo domani (oggi per chi legge)», ha detto ieri pomeriggio lasciando intendere che prima vuole presentare l'esposto in Procura e poi parlare con i giornalisti. Miozzi, solitamente molto disponibile arriva seppur sorridendo a negare che l'effrazione ci sia stata: «Non dico niente, anzi nego tutto». Che ci sia stato il furto? «Tutto, tutto», dice Miozzi. Ma è chiaro che il furto c'è stato e come ed è destinato a suscitare non poche reazioni visto il luogo in cui è stato messo a segno. ■



Il presidente Miozzi

IL CASO La Procura cerca in ospedale la documentazione su un parto e non la trova

«Cartelle sparite? No, sono in archivio»

Matteo Bernardini

Il caso si apre qualche settimana fa quando una donna, ricoverata in Clinica ginecologica, decide di inviare un esposto in Procura per chiedere venga fatta chiarezza sul trattamento riservatole dai medici che l'hanno seguita durante la sua gravidanza, in cui alla fine si sono verificate delle complicanze per lei sospette. Denuncia che prevede, d'ufficio, l'apertura di un fascicolo da parte di uno dei pm del quarto piano del palazzo di Giustizia di via Tommaseo. Sostituto procuratore che per accertare i fatti incarica un consulente tecnico di acquisire la cartella clinica della donna. Documento però intro-

vabile. Tanto che il magistrato decide di firmare un sequestro probatorio per entrare in possesso della cartella. In Clinica ginecologica arrivano quindi gli inquirenti che però oltre alla cartella richiesta dal pm per il caso appena aperto, incrociando i vari dati, riscontrano la mancanza di altre quaranta cartelle cliniche. A questo punto il sostituto procuratore decide di firmare un nuovo sequestro probatorio che includa, oltre alla cartella clinica per cui è partita l'indagine e che alla fine viene ritrovata, anche le quaranta mancanti. Ma quello che potrebbe apparire un vero e proprio "giallo", per il direttore generale dell'Azienda Ospedaliera, Adriano Cestroni, è semplicemente un equivoco.

«La questione è tutta una bufala - dichiara Cestroni - sono venuti a sequestrare una cartella clinica che non hanno

trovato solo perché mancava l'archivista. Per quanto riguarda poi le altre quaranta non esiste alcun mistero: ci sono tutte solo che si trovano ancora nell'archivio del reparto. In ogni caso manderò una lettera alla Procura per spiegare la situazione e il fatto che le cartelle "mancanti" si trovano semplicemente ancora in reparto». Sta di fatto però che quello firmato dal magistrato è stato un duplice sequestro

probatorio e che nessuno, almeno per alcuni giorni, ha pensato di informare la Procura del motivo per cui mancavano le quaranta cartelle cliniche che gli inquirenti nella loro visita in Clinica ginecologica non avevano trovato. Ora sarà direttamente il direttore generale dell'Azienda ospedaliera, attraverso la sua lettera, a spiegare al pm titolare dell'inchiesta dove sono tutte le cartelle cliniche.



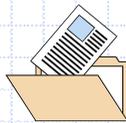
SEQUESTRO Quaranta le cartelle cliniche cercate e non trovate dalla Procura

Il direttore
Adriano Cestroni:
«Chiarirò tutto
con il magistrato»





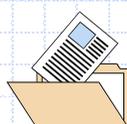




Del prelievo va tenuta traccia

È possibile prelevare (records delivery) fascicoli dall'archivio, ma ne va sempre lasciata traccia attraverso una tagliatella (o un fantasmio)



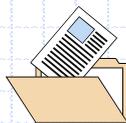


Fascicoli annuali ripetitivi

È possibile prevedere la possibilità di aprire automaticamente fascicoli annuali ripetitivi

 Amministrazione centrale Ufficio adempimenti fiscali 2000-VII/7.44 Oneri anno 2000 Busta 1	 Amministrazione centrale Servizio affari tributari e fiscali 2004-VII/7.28 Oneri anno 2004 Busta 1	 Amministrazione centrale Servizio coordinamento fiscale e IVA 2008-VII/7.55 Oneri anno 2008 Busta 1
Fonte: Remigio Pegoraro		Gianni Penzo Doria

 UNIVERSITÀ UNIVERSIS PATAVINA LIBERTAS	UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA AREA ORGANIZZATIVA OMOGENEA <i>Amministrazione Centrale</i>
Copertina del fascicolo	
Anno _____ Titolo _____ Classe _____ Fascicolo _____ Sottofascicolo _____ Inserto _____	Unità organizzativa responsabile: _____
Oggetto: _____ _____ _____	
Responsabile del procedimento: _____	
Data di apertura: _____	Data di chiusura: _____
Note: _____ _____	
Riservato all'Archivio	
Data di trasferimento all'archivio di deposito: _____	Data di versamento all'archivio storico: _____



Il fascicolo e l'efficacia

- ❑ Il fascicolo garantisce non solo l'**efficienza** della gestione documentale, ma anche, in certi casi, l'**efficacia** della azione amministrativa e del relativo provvedimento

Gianni Penzo Doria



Consiglio Stato sez. IV, 4 febbraio 1997, n. 89 (il fascicolo)

Non ricorre il vizio di difetto di motivazione dell'atto amministrativo quando le ragioni poste a base del provvedimento risultano enunciate in precedenti atti del procedimento.

Min. Difesa
c. Marchesiello

Gianni Penzo Doria

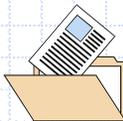


Consiglio Stato
sez. IV, 26 gennaio 1998, n. 66 (il fascicolo)

La funzione della motivazione del provvedimento amministrativo è quella di consentire la possibilità di valutare ed eventualmente di contestare la ragionevolezza delle scelte dell'amministrazione; tale funzione risulta soddisfatta anche nel caso in cui, ancorché nel provvedimento finale non risultano chiaramente e compiutamente esplicitate le ragioni sottese alla scelta, nondimeno queste possono essere agevolmente colte dalla lettura degli atti del procedimento, richiamati nel provvedimento finale.

Carfi
c. Pres. Cons. e altro

Gianni Penzo Doria



Il fascicolo e il diritto di accesso

- ❑ Il fascicolo garantisce l'esercizio del diritto di accesso, che si esercita non sui singoli documenti, ma sull'intero fascicolo (e relative eccezioni).
- ❑ L'accesso è esteso a tutti i documenti inerenti a un procedimento o un affare, ma si intende il fascicolo logico, non fisico

Gianni Penzo Doria



Consiglio di Stato, sez. V, 28 gennaio 2005, n. 188

Diritto di accesso anche sugli allegati

È illegittimo il diniego di accesso agli atti allegati ad una delibera (nella specie, elaborati grafici e tavole di progetto) anche se il titolare del diritto di accesso abbia già ottenuto copia della delibera stessa, atteso che, ai sensi dell'art. 5 del DPR 27 giugno 1992, n. 352, che regola le modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi «l'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o regolamento».

Gianni Penzo Doria



TAR Lazio, III, 16 aprile 2003, n. 8356

(L'archivio disordinato non è una scusa!)

La difficoltà di reperimento del fascicolo non può costituire ostacolo all'esercizio del diritto di accesso, se protratto oltre termini ragionevoli.

L'interesse alla conoscenza di atti amministrativi assurge a **bene della vita**, autonomo rispetto alla posizione di diritto o di interesse legittimo di tipo sostanziale, il cui esercizio nella specie viene di fatto precluso dall'Amministrazione, in assenza di ragionevole giustificazione e nonostante – peraltro – anche l'acquisizione istruttoria disposta da questa Autorità giudiziaria.

Conclusivamente, poiché non è contestabile che il provvedimento o gli atti endoprocedimentali oggetto di accesso abbiano dispiegato o siano idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti nei confronti dell'istante, l'Amministrazione non può esimersi dal rilasciare al ricorrente la documentazione reclamata, per quanto laboriose possano essere le ricerche d'archivio.

Gianni Penzo Doria



Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella PA (Nicolais)

Direttiva 6 dicembre 2007, n. 8

Principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni – Responsabilità disciplinare

Devono censurarsi quelle amministrazioni che giustificano il mancato rispetto dei termini procedurali in considerazione delle mole di lavoro ovvero con la difficoltà nel reperimento della documentazione istruttoria.

Tali comportamenti, peraltro, comportano censure di illegittimità da parte dell'autorità giudiziale amministrativa, in tutti quei casi in cui il trascorrere del termine per la conclusione del procedimento, equivale a provvedimento di diniego. Così la giurisprudenza amministrativa ha qualificato come illegittimo il rigetto dell'istanza, ove ciò sia ricondotto ad una "difficoltà di reperimento del fascicolo (TAR Lazio, sentenza 14 ottobre 2003 n. 8356). [16 aprile 2003]

Gianni Penzo Doria



TAR Piemonte, 29 dicembre 2004, n. 3892

L'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi costituisce un **bene della vita** autonomo e distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnazione ovvero ad altra iniziativa giudiziale, tale interesse godendo di un autonomo sistema di protezione giurisdizionale.

Gianni Penzo Doria



Consiglio di Stato, sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2314

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi ha come fine quello di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, a qualsiasi soggetto vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. È questo un requisito di ordine sostanziale, che si deve riconoscere alla base della pretesa e che richiede una specifica indagine da parte del Giudice, essendo indubbio che tale interesse abbia una dimensione autonoma rispetto a quello che viene fatto valere in giudizio per ottenere "**il bene della vita**"; pur se autonomo, però, dall'interesse a ricorrere finale, esso è capace di qualificare autonomamente la posizione soggettiva che coincide col diritto di accesso.

Gianni Penzo Doria



TAR Campania, I, 11 maggio 2005, n. 788 **1/2**

La legittimazione ad accedere non sussiste solo in caso di legittimazione ad impugnare il provvedimento finale, essendo il diritto (rectius: interesse) di accesso sorretto oltre che da una finalità di tutela anticipata individuale anche da una funzione partecipativa e di controllo sulla trasparenza e sull'imparzialità dell'azione amministrativa (cfr. C.d.S., sez.IV, sent.20-2-1995, n.108), anche se l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi deve assurgere a **bene della vita** autonomo, distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnazione. Se quindi la regola emergente dall'art.24 della l.n.241/90, come affermato dalla giurisprudenza (Cons.St., Ad.plen., 4.2.1997, n.5), è quella della pubblicità dell'azione amministrativa, le ipotesi costituenti eccezioni al suddetto principio si consolidano innanzitutto attraverso l'enucleazione del segreto di Stato o comunque di interessi e valori di rilievo pubblicistico, mentre residua, sull'opposto versante delle situazioni di ascrizione privata, soltanto il caso della "riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese".

Gianni Penzo Doria



TAR Campania, I, 11 maggio 2005, n. 788

2/2

Considerato che nel caso di specie la ricorrente, da un lato, ha obiettivo interesse a conoscere i termini attraverso i quali si è dipanato l'iter procedimentale che ha condotto all'occupazione dell'area di sua proprietà, anche al fine di verificare l'opportunità di un'azione giurisdizionale, mentre, dall'altro, non sussiste alcuna delle ipotesi normativamente previste che impedisca il dispiegarsi del diritto all'ostensione, sussistono tutti i presupposti perché sia consentito l'accesso alla documentazione oggetto della richiesta appositamente avanzata in data 13.10.2004. Né, d'altra parte, le generiche difficoltà segnalate dall'Amministrazione di materiale rinvenimento negli uffici della documentazione richiesta possono apparire sufficienti ad interdire l'accesso, in assenza di speciali ed imprevedibili circostanze che abbiano sfavorevolmente inciso sul piano logistico od organizzativo.

Gianni Penzo Doria



TAR Campania, sez. III, 12 aprile 2007, n. 3454

Il nuovo art. 21 octies della L. 7 agosto 1990, n. 241 introdotto con la L. n. 15/2005, al comma 2, stabilisce che: Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, risulti palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Trattasi all'evidenza di una norma di grande rilievo pratico che, nell'introdurre una distinzione tra illegittimità "forti" ed illegittimità "deboli", ha inteso porre un freno all'operare incontrastato della sanzione invalidante, quale conseguenza inevitabile della riscontrata illegittimità, rompendo l'equazione illegittimità = annullabilità e la cui ratio ispiratrice è, in buona sostanza, riconducibile a quella concezione riduttiva della giurisdizione amministrativa come volta unicamente a statuire sulla legittimità o meno del provvedimento impugnato, dando, invece, spazio la logica di una giurisdizione di spettanza, intesa a stabilire la fondatezza o meno della pretesa sostanziale fatta valere in giudizio (ed, in tal senso può ritenersi l'insufficienza della pur riscontrata illegittimità formale ad impedire il riconoscimento diretto del **bene della vita**).

Gianni Penzo Doria



Consiglio di Stato, IV, 3 agosto 2010, n. 5173

La legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un **bene della vita** distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto»

Gianni Penzo Doria



TAR Veneto, III, 25 febbraio 2009, n. 466

Quando l'amministrazione dichiara di non essere in grado di rintracciare un documento che essa risulta detenere, e da essa stessa richiesto all'interessato per attribuirgli un'utilità, nonostante questi abbia fornito specifici elementi per individuarlo, la stessa potrà legittimamente negargli tale utilità, appunto perché la domanda è carente del documento, ma soltanto se riesca a dimostrare che l'irreperibilità del documento non è imputabile a sua negligenza (e tale va considerata anche una disfunzione organizzativa), e che gli eventuali elementi presuntivi e circostanziali, forniti in alternativa dall'interessato (e, così, anche gli eventuali atti sostitutivi di notorietà) non sono concretamente in grado di supplire al documento mancante.

Invero, la **data** - seppure approssimativa - e il **nominativo** sono di solito elementi oggettivamente necessari e sufficienti per la ricerca di documenti, ferma la possibilità per l'Amministrazione di dimostrare il contrario, ma **non certamente invocando le proprie soggettive carenze organizzative.**

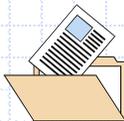
Gianni Penzo Doria



Consiglio di Stato, V, 29 marzo 2010, n. 1782
Fascicolo sequestrato

L'obbligo dell'Amministrazione di definire ogni istanza del privato con provvedimento espresso e motivato non viene meno a seguito del sequestro penale del fascicolo d'ufficio (nella specie, peraltro, avvenuto molti anni prima). In tal caso, infatti, spetta all'Amministrazione acquisire con tempestività notizie dalla competente Procura sulla sorte della documentazione sequestrata e circa l'esito dei relativi procedimenti penali; tuttavia, anche in ipotesi di mancata restituzione degli atti da parte della magistratura penale o di assenza di riposte entro un breve termine, è comunque onere dell'Amministrazione procedere alla ricostruzione della pratica e alla sua definizione

Gianni Penzo Doria



Classificazione e fascicolazione
assicurano il diritto di accesso

- ❑ Se l'archivio corrente non è organizzato attraverso le procedure di classificazione e fascicolatura dei documenti, parole come trasparenza, diritto di accesso, efficienza e pubblicità diventano prive di significato.
- ❑ Nella legislazione sugli enti locali queste parole erano state introdotte cinque anni prima della legge 241/1990!

Gianni Penzo Doria



Legge 27 dicembre 1985, n. 816
art. 25

*Aspettative, permessi e indennità
degli amministratori locali*
art. 25 – Diritto di visione degli atti

Tutti i cittadini hanno diritto di prendere visione di tutti i provvedimenti adottati dai comuni, dai consigli circoscrizionali, dalle aziende speciali di enti territoriali, dalle unità sanitarie locali, dalle comunità montane. Le amministrazioni disciplinano con proprio regolamento l'esercizio di tale diritto.

Gianni Penzo Doria



Legge 8 giugno 1990, n. 142
art. 7 comma 3

Ordinamento delle autonomie locali
Art. 7 comma 3

Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi e delle imprese.

Gianni Penzo Doria



Legge 8 giugno 1990, n. 142
art. 7 comma 4

Ordinamento delle autonomie locali

Art. 7 comma 4

Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi i responsabili dei procedimenti, detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

Gianni Penzo Doria



Legge 7 agosto 1990, n. 241
art. 22, comma 1

1. Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto **a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti** il diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità stabilite dalla presente legge.

Gianni Penzo Doria



Costituzione – art. 113

Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

Gianni Penzo Doria



Regola dell'ostensibilità del fascicolo (Sandulli)

- Nessun atto amministrativo lesivo di diritti od interessi legittimi si può sottrarre al sindacato dei giudici.
- Quindi esiste il dovere da parte della pubblica amministrazione di consentire ai soggetti toccati da provvedimenti amministrativi nei propri D.S. od I.L. di prendere visione dei provvedimenti stessi, degli atti del relativo procedimento e degli altri atti presupposti (rifiuto sanzionabile ex art. 328 c.p.).

Gianni Penzo Doria



Regolamento per la gestione, tenuta e tutela dei documenti

Adunanza del Consiglio Comunale di Cento 17 dicembre 2003, n. 134

art. 6

Diritto di accesso e diritto di consultazione

1. Gli uffici uniformano la propria attività al principio della trasparenza dell'azione amministrativa, del diritto di accesso ai documenti dell'archivio corrente e dell'archivio di deposito, nonché della ostensibilità del fascicolo archivistico.

Gianni Penzo Doria



Linee guida per la gestione e la tenuta dei documenti **DPGR 16 giugno 2004, n. 115**

art. 9

Diritto di accesso e diritto di consultazione

1. Gli uffici uniformano la propria attività al principio della trasparenza dell'azione amministrativa, del diritto di accesso ai documenti dell'archivio corrente e dell'archivio di deposito, nonché della ostensibilità del fascicolo archivistico.

Gianni Penzo Doria



Consiglio Stato sez. VI, 12 febbraio 2001, n. 652
(ostensibilità del fascicolo e atti segreti a fascicolo)

Il principio processuale di parità delle parti non comporta che, a tutela del diritto di difesa, sia consentito dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'accesso a tutti gli atti e documenti acquisiti dall'Autorità medesima nel procedimento di sua competenza; esso implica soltanto che alle imprese venga reso possibile la conoscenza del contenuto dell'intero fascicolo, con indicazione degli atti segreti e del relativo contenuto e che, in relazione ai documenti specificamente indicati dalle parti ricorrenti come rilevanti ai fini dell'esercizio della difesa la segretezza sia strettamente limitata alle cosiddette "parti sensibili" del documento.

Gianni Penzo Doria



Cassazione civile, sez. II, 29 gennaio 1983 n. 821
(fascicolazione dei documenti)

L'inserimento di documenti nel fascicolo di parte equivale alla loro produzione in udienza, quando essi vengono messi nella reale disponibilità dell'ufficio e dell'altra parte che può prenderne concreta conoscenza.

Gianni Penzo Doria



Consiglio Stato sez. IV, 19 febbraio 1999, n. 180
(conoscenza piena degli atti attraverso il fascicolo)

In sede di procedimento disciplinare promosso a seguito di giudizio penale l'amministrazione deve avere a disposizione il fascicolo degli atti processuali in modo da poterne avere diretta conoscenza, essendo illegittima la determinazione sanzionatoria semplicemente mutuata dalla decisione penale (di I grado) contenente giudizio di colpevolezza dell'impiegato.

Gianni Penzo Doria



Cassazione civile, sez. III, 5 novembre 1981 n. 5835
(fascicolazione dei documenti)

A norma degli art. 74 e 87 disp.att.c.p.c., gli atti e i documenti di parte prodotti prima della costituzione in giudizio devono essere elencati in apposito indice del fascicolo che li contiene, controllato e sottoscritto dal cancelliere; mentre quelli prodotti dopo la costituzione vanno depositati in cancelleria con la comunicazione del loro elenco alle altre parti e, se esibiti in udienza, devono essere elencati nel relativo verbale. L'inosservanza di tali adempimenti preclude alla parte la possibilità di utilizzare i propri documenti come fonte di prova salvo che si accerti che la controparte, interessata a far valere l'irregolarità dell'esibizione, avendone avuto conoscenza, abbia accettato l'esibizione stessa, anche implicitamente, col discutere il valore ed infirmarne il contenuto.

Gianni Penzo Doria



Cassazione civile sez. II, 30 maggio 1997, n. 4822
(*indice e rito del fascicolo*)

1/2

Ai sensi degli art. 74 ed 87 disp. att. c.p.c., gli atti ed i documenti prodotti prima della costituzione in giudizio devono essere elencati nell'indice del fascicolo e sottoscritti dal cancelliere, mentre quelli prodotti dopo la costituzione vanno depositati in cancelleria con la comunicazione del loro elenco alle altre parti (oppure, se esibiti in udienza, devono essere elencati nel relativo verbale, sottoscritto, del pari, del cancelliere), di guisa che l'inosservanza di tali adempimenti, rendendo **irrituale** la compiuta produzione, preclude alla parte la possibilità di utilizzarli come fonte di prova, ed al giudice di merito di esaminarli, sempreché la controparte legittimata a far valere le irregolarità non abbia, pur avendone preso conoscenza, accettato, anche implicitamente, il deposito della documentazione.

Gianni Penzo Doria



Cassazione civile sez. II, 30 maggio 1997, n. 4822
(*indice e rito del fascicolo*)

2/2

Ne consegue che, accertata la **irritualità** della produzione in sede di giudizio di merito, la contumacia della parte interessata alla relativa rilevazione non consente di ritenerne sussistente una sua "accettazione implicita" (che dovrebbe conseguire ad una - non ipotizzabile - conoscenza della detta produzione), non risultando conferente, in proposito, il richiamo alla norma di cui all'art. 292 c.p.c. (secondo la quale il contumace non ha, sì, diritto ad alcuna comunicazione dei documenti depositati dalla controparte, ma limitatamente alle sole ipotesi di produzioni documentali rituali), e non potendosi, immotivatamente, ritenere che la scelta processuale della contumacia comporti una implicita "mancata contestazione" di documenti **irritualmente** prodotti.

Gianni Penzo Doria



La gestione dei documenti



Gianni Penzo Doria



Consiglio di Stato, Parere 30 gennaio 2006, n. 31

8. Il **fascicolo informatico** costituisce un ulteriore passo verso la realizzazione dei fondamentali obiettivi di interconnessione e interoperabilità e di cooperazione applicativa con i quali si vuole raggiungere il risultato di far interagire il cittadino e l'impresa con una pubblica amministrazione unitaria, che funzioni come centro di erogazione di servizi e prestazioni, e che sia dotata, allo scopo, di un sistema informativo integrato ed omogeneo.

Gianni Penzo Doria



Ministero della Giustizia, DM 17 luglio 2008

Regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, in sostituzione del decreto del Ministro della giustizia 14 ottobre 2004

Gianni Penzo Doria



Ministero della Giustizia, DM 17 luglio 2008

art. 2, comma 1, lett. h

fascicolo informatico: versione informatica del fascicolo d'ufficio, contenente gli atti del processo come documenti informatici, ovvero le copie informatiche dei medesimi atti, qualora siano stati depositati su supporto cartaceo.

Gianni Penzo Doria



Ministero della Giustizia, DM 17 luglio 2008

art. 23

Attività del sistema informatico di gestione della cancelleria

1. Il sistema informatico di gestione delle cancellerie civili cura l'accettazione del documento ricevuto, aggiornando il relativo registro ed il fascicolo informatico.

Gianni Penzo Doria



Ministero della Giustizia, DM 17 luglio 2008

art. 26

Requisiti tecnici di sicurezza

Al gestore centrale si applicano le regole di sicurezza stabilite per il SICI e per il Sistema Pubblico di Connettività. Per il gestore locale e per il fascicolo informatico si applicano le norme sulla sicurezza previste dal decreto del Ministero della giustizia del 24 maggio 2001.

Gianni Penzo Doria



Ministero della Giustizia, DM 17 luglio 2008

Art. 43

Trasmissione e consultazione dei fascicoli

1. Nel caso di richiesta di trasmissione o di consultazione, totale o parziale, di un fascicolo, il gestore locale, per garantire la riservatezza della comunicazione, utilizza un meccanismo di crittografia basato sulla chiave pubblica di cifratura del soggetto abilitato esterno di destinazione.
2. Nel caso di richiesta di copia conforme del fascicolo, totale o parziale, il cancelliere ne attesta la conformità all'originale sottoscrivendola con la propria firma digitale.
3. I certificati digitali relativi alle chiavi pubbliche dei soggetti abilitati esterni sono disponibili nel registro generale degli indirizzi di cui all'art. 13.
4. Le caratteristiche tecniche specifiche della crittografia dei documenti sono definite nell'allegato A, del presente decreto.

Gianni Penzo Doria



Ministero della Giustizia, DM 17 luglio 2008

Art. 45

Comunicazioni e notificazioni

Il gestore centrale, nella trasmissione di documenti informatici dall'ufficio giudiziario ad un soggetto abilitato esterno, associa automaticamente ad ogni ricevuta breve di avvenuta consegna una attestazione temporale contenente data, ora e minuti della ricezione che inoltra al gestore locale per l'inserimento nel fascicolo informatico.

Gianni Penzo Doria



Ministero della Giustizia, DM 17 luglio 2008

Art. 47 Diritto di copia

1. Il difensore nella richiesta di copia può chiedere l'indicazione dell'importo del diritto corrispondente che gli è comunicato, senza ritardo, dall'ufficio giudiziario.
2. Alla richiesta di copia è associato un numero identificativo che, in caso di pagamento dei diritti di copia non contestuale, viene evidenziato nel fascicolo informatico per consentire il versamento secondo le modalità previste dal D.P.R. 1° marzo 2001 n. 126.

Gianni Penzo Doria



Ministero della Giustizia, DM 17 luglio 2008

Art. 50 Gestione del fascicolo informatico

1. Il sistema di gestione del fascicolo informatico è la parte del sistema dell'ufficio giudiziario dedicata all'archiviazione e al reperimento di tutti i documenti informatici, prodotti sia all'interno che all'esterno dell'ufficio giudiziario.
2. Il fascicolo informatico contiene i documenti informatici e le relative informazioni quali: allegati, ricevute brevi di avvenuta consegna e attestazioni temporali.

Gianni Penzo Doria



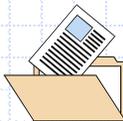
Ministero della Giustizia, DM 17 luglio 2008

Art. 51

Archiviazione e conservazione dei documenti informatici degli uffici giudiziari e degli UNEP

1. I fascicoli informatici relativi ai procedimenti in corso sono archiviati, per tutta la durata del procedimento, nell'archivio in linea dell'ufficio giudiziario secondo le modalità previste dal decreto ministeriale del 24 maggio 2001.
2. I fascicoli informatici relativi ai procedimenti esauriti sono soggetti a conservazione, presso il competente ufficio giudiziario, secondo le modalità previste dalla deliberazione del CNIPA del 19 febbraio 2004, n. 11, per il periodo previsto dall'art. 41 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, fatte salve le operazioni di scarto ivi previste.
3. I documenti informatici degli UNEP sono soggetti a conservazione, presso il competente ufficio, secondo le modalità e termini di cui al comma 2.

Gianni Penzo Doria



Il fascicolo si distingue in 5 tipologie

- Fascicolo di affare
- Fascicolo di attività
- Fascicolo di procedimento amministrativo
- Fascicolo di persona fisica
- Fascicolo di persona giuridica

Gianni Penzo Doria

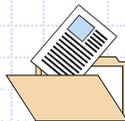


Qualche definizione preliminare...

- Procedura
- Processo
- Procedimento



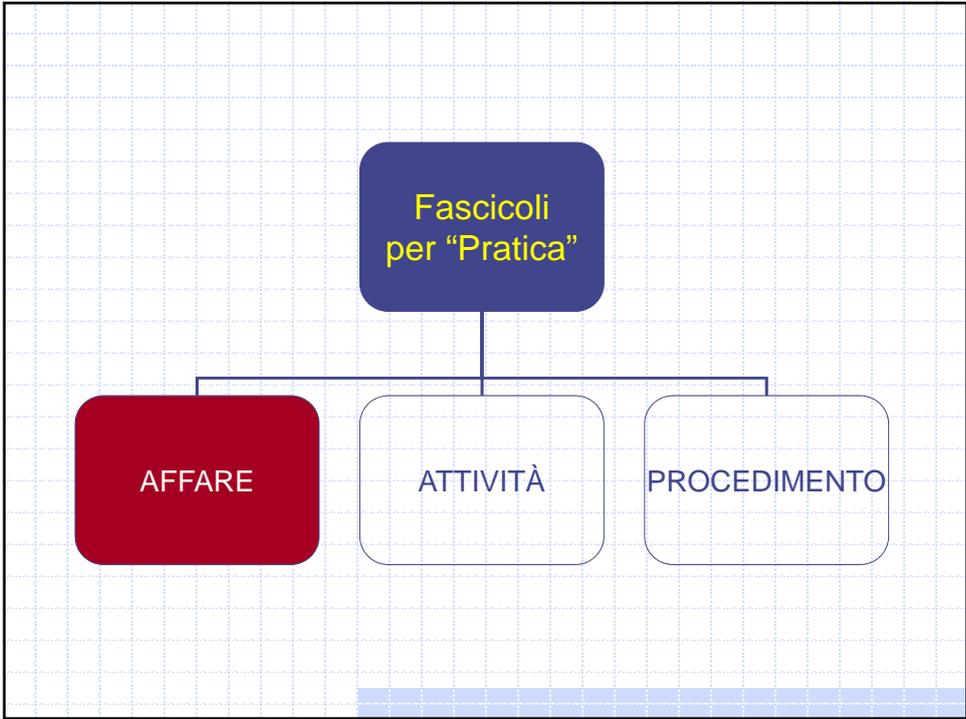
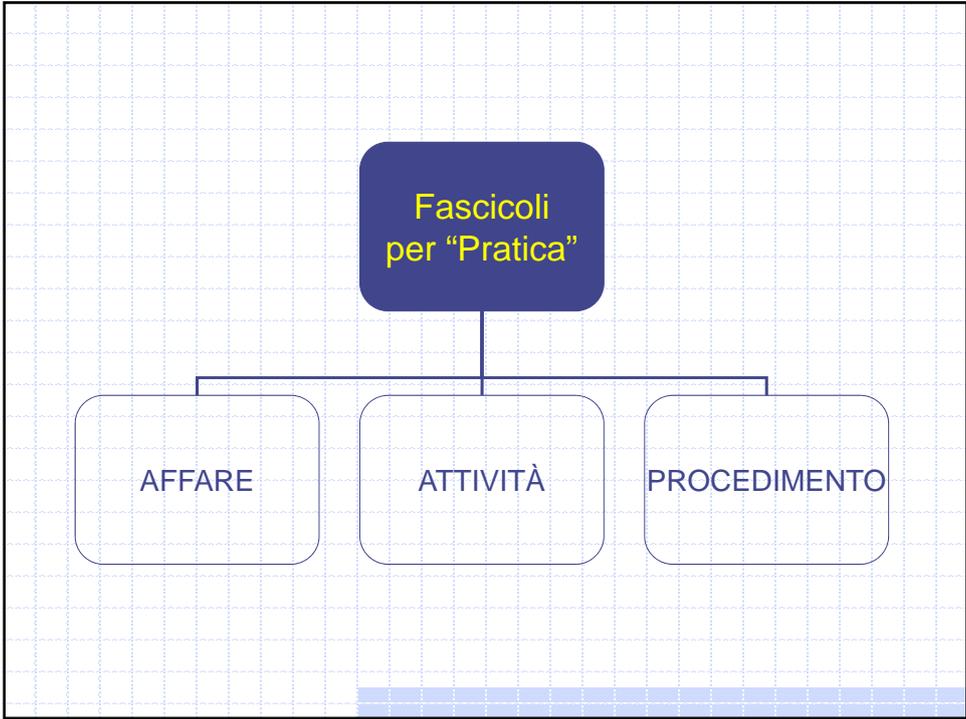
Gianni Penzo Doria

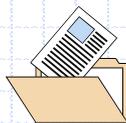


Il fascicolo e il principio di omogeneità

- ❑ Ogni fascicolo conserva documenti classificati in maniera omogenea per il grado divisionale scelto
- ❑ Un fascicolo archivistico non può contenere documenti classificati in modo eterogeneo
- ❑ Il fascicolo di persona (fisica e giuridica) ha la sua omogeneità al primo grado divisionale, con l'eccezione del fascicolo di persona "endoprocedimentale"

Gianni Penzo Doria

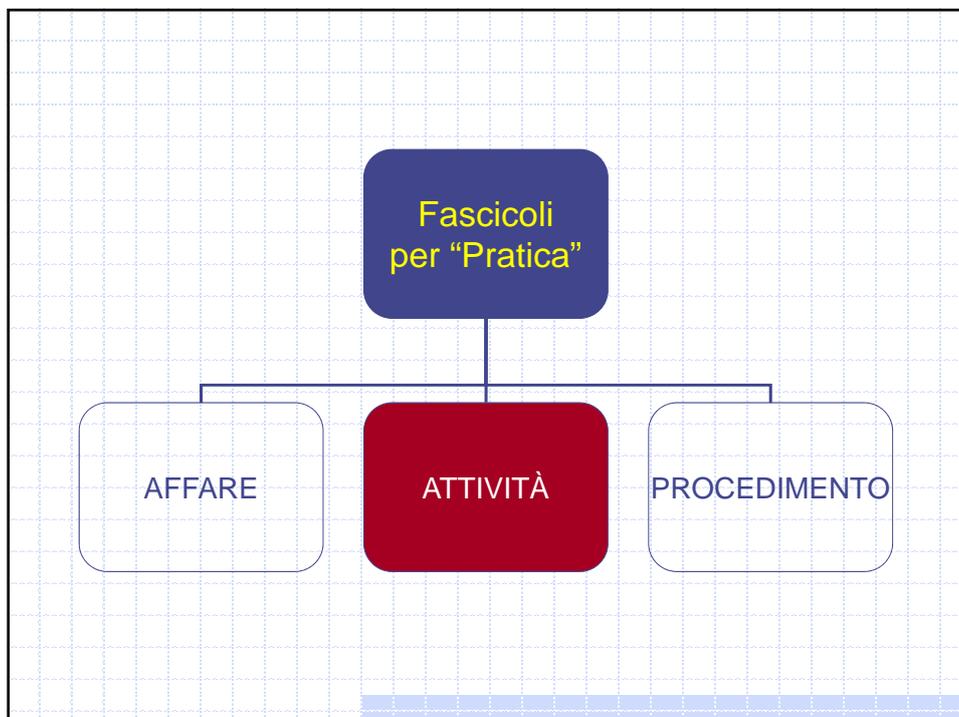


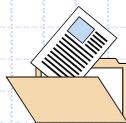


Il fascicolo di affare

- ❑ Il fascicolo di affare conserva i documenti relativi ad una competenza non procedimentalizzata, per la quale, dunque, non è previsto l'adozione di un provvedimento finale.
- ❑ 2008 - I/6.23 «Gruppo di lavoro sul sistema informativo»
- ❑ 2009 - VII/14.35 «Corso di formazione sul procedimento amministrativo»
- ❑ 2010 - I/14.2 «Comunicati stampa dicembre 2010»

Gianni Penzo Doria

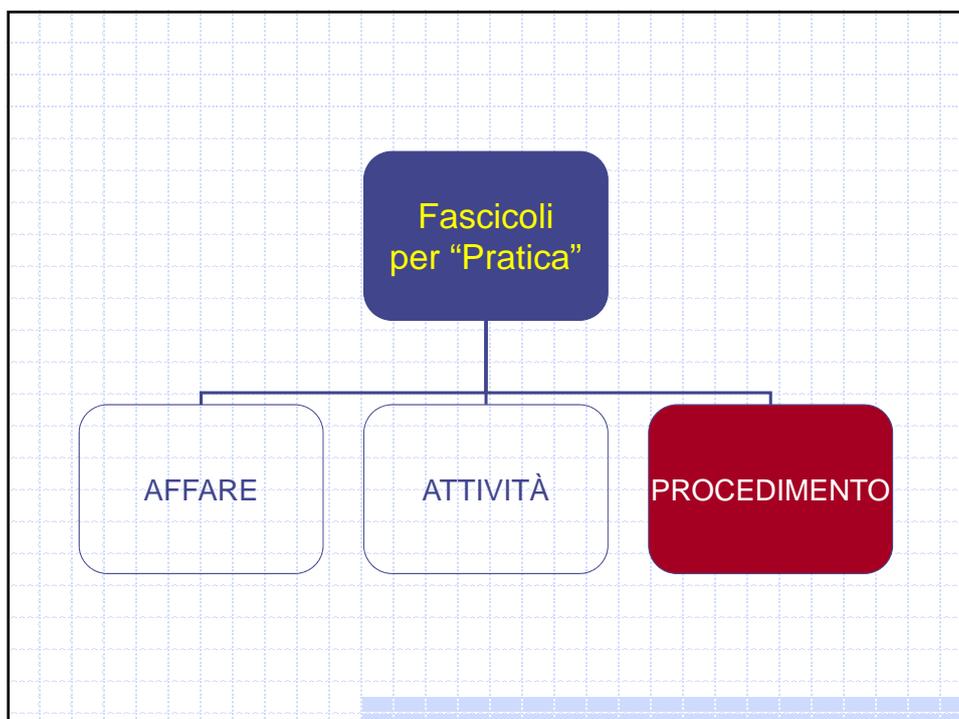


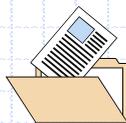


Il fascicolo di attività

- ❑ Il fascicolo di attività conserva i documenti relativi ad una competenza proceduralizzata, per la quale esistono documenti vincolati o attività di aggiornamento di banche-dati e per la quale non è previsto l'adozione di un provvedimento finale.
- ❑ 2008 - V/1.14 «Richieste dei bollettini informativi dei corsi di studio»
- ❑ 2008 - I/12.14 «Statistiche e reportistica per il 1° trimestre 2008»

Gianni Penzo Doria





Il fascicolo di procedimento amministrativo

- ❑ Il fascicolo di procedimento amministrativo conserva i documenti relativi ad una pluralità di atti tra loro autonomi, scanditi nel tempo e destinati allo stesso fine, cioè alla emanazione di un provvedimento finale.
- ❑ 2008 – VII/1.14 «Concorso a tempo indeterminato per personale amministrativo di categoria C»
- ❑ 2008 – X/4.81 «Gara per la fornitura di dieci fotocopiatrici per il settore Affari generali»

Gianni Penzo Doria



Il procedimento amministrativo

- ❑ Il procedimento amministrativo è come un torrente di montagna, che trascina a valle tronchi, detriti di ogni genere: assistiamo a “loop” incredibili
- ❑ Ci vuole un temporale per “metterlo in moto”
- ❑ Esiste una fase “tennistica” del procedimento
- ❑ Output è diverso da Outcome
- ❑ Mandarinismo della amministrazione pubblica
- ❑ Miglioramento incrementale o reingegnerizzazione
- ❑ Rivoluzione / Riformismo

Fonte: Pietro di Benedetto – UniDOC 2008

Gianni Penzo Doria

	AFFARE	ATTIVITA'	PROCEDIM
Contiene atti esclusivamente vincolati o proceduralizzati?	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ha contenuto esclusivo e peculiare?	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Ha contenuto tipico?	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Ha un tempo certo per la chiusura?	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Può cambiare il modello di fascicolazione in base alla mole?	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Può essere iterato anno dopo anno? È periodico?	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Si chiude con un atto finale?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Grazie per l'attenzione



The screenshot shows the website of the University of Insubria. At the top, there is a navigation menu with links for 'RUBRICA', 'SEDI E ORARI', 'CONCORSI', and 'BANDI DI GARA'. Below the menu, there are sections for 'NOTIZIE' (News) and 'EVENTI' (Events). The 'NOTIZIE' section includes headlines such as 'Master General Management: cerimonia consegna dipl...', 'Il professor Onetti a Davos per presentare Startup...', 'Concluso il ciclo sul fumetto di fantascienza l'an...', and 'Mediazione penale: simulazione con gli studenti...'. The 'EVENTI' section features a date '13 febbraio 2014' and a headline 'La strage di Piazza Fontana e il ruolo del movimento studentesco milan...'. The website also displays the university's logo and the European Union flag.

Università degli Studi dell'Insubria
direttore.generale@uninsubria.it

Gianni Penzo Doria

PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO

SAGGI 67

LABIRINTI DI CARTA

L'ARCHIVIO COMUNALE
ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLA DOCUMENTAZIONE
A 100 ANNI DALLA CIRCOLARE ASTENGO

Atti del convegno nazionale
Modena, 28-30 gennaio 1998

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI
DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI

2001

GIANNI PENZO DORIA

La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione

Marco Polo descrive un ponte, pietra per pietra. «Ma qual è la pietra che sostiene il ponte?», chiede Kublai Kan. «Il ponte non è sostenuto da questa o da quella pietra — risponde Marco Polo — ma dalla linea dell'arco che esse formano». Kublai Kan rimane in silenzio, riflettendo... poi soggiunge: «Perché mi parli delle pietre? È solo dell'arco che mi importa». Marco Polo risponde: «Senza pietre non c'è arco».

Italo Calvino

1. *Premessa.* — L'archivio, inteso come *universitas rerum*, si dipana dall'archivio corrente — e quindi dalla registratura — all'archivio storico¹. Il mestiere dell'archivista, inteso nella sua completa sfera di attività, deve quindi affrontare tutte le cosiddette età dei documenti². Tuttavia, anche solo verificando la quantità di inventari e di titolari di classificazione elaborati dagli archivisti (tralasciamo pure

¹ G. CENCETTI, *Sull'archivio come «universitas rerum»*, in «Archivi», IV (1937), pp. 7-13, ora in ID., *Scritti archivistici*, Roma, Il Centro di ricerca, 1970, pp. 47-55; concetto che abbiamo, anche di recente, più volte ribadito: G. PENZO DORIA, *Progetto archivi. Organizzazione ed ordinamento dell'archivio generale dell'Università degli Studi di Padova*, Padova, Università degli studi, 1996, *passim* e A. MIRANDOLA - G. PENZO DORIA, *Titulus 97: un progetto per la valorizzazione, la tutela e la gestione dei documenti nelle università italiane*, in «Atti e Memorie dell'Accademia Patavina di scienze, lettere e arti», CIX (1996-1997), 2, pp. 135-147.

² Sulla formazione degli archivisti esistono molti studi, sia nazionali che internazionali. Per una panoramica recente ed esaustiva cfr. E. LODOLINI, *Saggio di bibliografia italiana sulla formazione degli archivisti*, in «Nuovi annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari», X (1996), pp. 169-184. In questa sede però vale la pena richiamare almeno *La formazione professionale degli archivisti e dei bibliotecari degli enti locali. Atti del convegno di studio. Udine, 23-25 novembre 1989*, Udine, Del Bianco, 1994 e le stupende pagine di I. ZANNI ROSIELLO, *Sul mestiere dell'archivista*, in «Rassegna degli Archivi di Stato» (d'ora in poi «RAS»), XLI (1981), 1-2-3, pp. 57-73 e EAD., *Archivi e memoria storica*, Bologna, il Mulino, 1987, in particolare pp. 143-159, assieme a F. VALENTI, *Un libro nuovo su archivi e archivisti*, in «RAS», XLIX (1989), 2, pp. 416-431.

la quantità dei massimari di selezione³ e la qualità di entrambi) si può comprendere quanto l'interesse per la parte storica degli archivi sia predominante⁴.

Eppure, proprio l'attenzione verso la corretta costruzione dell'archivio rappresenta uno dei punti strategici del nostro lavoro, contrapposto fortemente all'idea dell'«archivista-storico», custode e fruitore delle antiche carte. Ad esempio, tuttora in molte università italiane si riscontra uno degli errori metodologici più gravi, laddove gli archivi storici sono gestiti da centri per la storia (e quindi per lo più da storici-utenti), con una cesura fisica e logica rispetto agli archivi di deposito e agli archivi correnti. Si configura così un duplice paradosso, considerato che da un lato un ufficio è gestito dal proprio utente e dall'altro che l'archivio è frammentato in rapporto ad interessi scientifici o amministrativi esterni ad esso.

Non solo. Anche analizzando le istruzioni e i criteri di normalizzazione dei lavori d'archivio ci si accorge come vi sia una sperequazione a favore della parte storica; esiste, ad esempio, la circolare ministeriale n. 39 del 1966 per la pubblicazione degli inventari⁵, ma nulla di simile per la redazione dei titolari di classificazione o dei massimari di selezione. Tutto ciò con la complicità dei programmi delle scuole di archivistica, paleografia e diplomatica istituite presso gli archivi di Stato, dove l'archivistica contemporanea è lasciata alla buona volontà dei docen-

³ È preferibile questa dicitura rispetto a quella di *massimario di scarto* o *massimario di conservazione* o *piano di conservazione*. A ben vedere, infatti, sia lo scarto che la conservazione sono *effetti* della selezione, cioè una delle *cause* del lavoro dell'archivista. Sul massimario e sul prontuario di selezione cfr. G. PENZO DORIA, *La selezione dei documenti attraverso prontuario e massimario. Metodi e strumenti per la conservazione critica della memoria*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Thesis 99. Atti della 2ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, in corso di stampa.

⁴ Per le guide e gli inventari cfr. *Le fonti archivistiche. Catalogo delle guide e degli inventari editi (1861-1991)*, a cura di M.T. PIANO MORTARI e I. SCANDALIATO CICIANI, introduzione e indici dei fondi a cura di P. CARUCCI, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Sussidi 8); il titolare per i Comuni risale al 1897 (circolare del Ministero dell'interno n. 17100-2 del 1º marzo 1897), mentre quello che le Università italiane hanno iniziato ad adottare grazie all'interessamento dell'Ufficio centrale per i beni archivistici (UCBA) è del 1997 (Gazz. Uff. n. 301 del 29.12.1997; la circolare dell'UCBA, Div. III Vigilanza è la n. 3856.8767.VE.4.2 del 16.03.1998); per i titolari-massimari di scarto approvati dall'Amministrazione archivistica cfr. G. PESIRI, *Le problematiche dello scarto nel settore degli archivi vigilati*, in «Archivi per la storia», XI (1998), 1, pp. 23-33, in particolare p. 28, nota 9 e L. CUFFARO, *Problematiche connesse all'attività di scarto*, *ibid.*, pp. 35-42, in particolare pp. 38-39, nota 8.

⁵ MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, Circolare n. 39 del 25 giugno 1966, n. prot. 13118/8901.10.bis, *Uniformità redazionale dei lavori archivistici destinati alla pubblicazione*, la si può consultare, senza però l'importante nota introduttiva ministeriale, in P. CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, NIS, 1983, pp. 231-239.

ti⁶. Com'è noto, infatti, i programmi delle scuole risalgono al 1911 e risentono in massima parte del fatto che esse sorsero soprattutto per la formazione degli archivisti di Stato e quindi per funzionari che, ad eccezione delle commissioni di sorveglianza, avevano poco o nulla a che fare con la gestione degli archivi correnti e quindi con il controllo sulla ordinata produzione dei documenti⁷.

Invece «da salvaguardia materiale degli archivi prima ancora che passino in quelli di Stato, la selezione di ciò che merita di essere conservato, la possibilità di facilitare tale selezione con accorgimenti da porre in atto fin dall'impostazione iniziale degli archivi correnti, l'ordine stesso di tali archivi sono tutti problemi cui gli archivi di Stato non possono dichiararsi indifferenti, pena la perdita di contatto con quella realtà che spetta loro trasferire sul piano dell'interesse scientifico»⁸.

In altre parole, mentre Giorgio Cencetti e Leopoldo Sandri affermavano l'impossibilità di differenziare teoricamente l'ufficio di protocollo dall'archivio, l'archivio corrente da quello di deposito: tutto è semplicemente archivio» e che «le fonti documentarie per la storia nascono e si difendono nell'archivio in formazione», l'archivistica italiana, con le eccezioni che affronteremo più oltre, si è quasi del tutto disinteressata ai problemi dell'archivio corrente, preferendo di gran lunga occuparsi della sezione separata, considerata a torto come la parte più nobile⁹.

⁶ Si leggono ancora con grande piacere gli accenti di dibattito tra Panella e Vittani [A. PANELLA, *Le scuole degli archivi di Stato*, in «Gli Archivi Italiani», V (1918), 2, pp. 55-71, poi in ID., *Scritti archivistici*, Roma, Ministero dell'Interno, 1955, pp. 65-79 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, XIX); G. VITTANI, *Le Scuole degli Archivi di Stato*, in «Gli Archivi Italiani», V (1918), 3, pp. 99-100 e V (1918), 4, pp. 134-145], ripresi da G. CENCETTI, *Il problema delle scuole d'archivio*, in «Notizie degli Archivi di Stato», VIII (1948), pp. 19-35, poi in ID., *Scritti archivistici*, cit., pp. 103-134. Per una recente disamina, segnalo che l'ANAI ha dedicato al problema un intero fascicolo della propria rivista, «Archivi per la storia», II (1989), 2, con numerosi e qualificati interventi, tra i quali rinvio almeno ad A. ROMITI, *Le Scuole d'Archivio: un vecchio problema sempre nuovo*, pp. 7-31.

⁷ A onor del vero, le commissioni di sorveglianza furono istituite soltanto nel 1963; prima, infatti, esistevano soltanto le commissioni di scarto, che si costituivano *ad hoc* e che si scioglievano una volta terminate le operazioni. Fu il d.p.r. 1409/1963 ad introdurre il principio della sorveglianza permanente dell'Amministrazione archivistica su tutti gli uffici statali: cfr. E. LODOLINI, *Organizzazione e legislazione archivistica italiana*, Bologna, Pàtron, 1989⁴, in modo particolare pp. 323-344. Meritano una rilettura le proposte antesignane dello stesso E. LODOLINI, *Rapporti fra gli Archivi di Stato e gli archivi delle Amministrazioni statali*, in «La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione», V (1958), 3, pp. 456-466.

⁸ C. PAVONE, *Archivi fatti e archivi in fieri*, in «RAS», XXIV (1964), 2-3, pp. 359-360.

⁹ G. CENCETTI, *Il fondamento teorico della dottrina archivistica*, in «Archivi», VI (1939), pp. 7-13, poi in G. CENCETTI, *Scritti archivistici*, cit., pp. 38-46 (il passo riportato è a p. 40); L. SANDRI, *L'archivistica*, in «RAS», XXVII (1967), 2-3, pp. 410-429, poi in *Antologia di scritti archivistici*, a cura di R. GIUFFRIDA, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1985, pp. 9-25, il passo riportato è a p. 11 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 3).

Se si esclude infatti l'attività scientifica quasi trentennale di Raffaele De Felice¹⁰ e gli studi settoriali degli archivisti ecclesiastici promossi in tre distinti congressi della loro associazione¹¹, gli interventi degli archivisti sono pochi ancorché meritevoli¹².

¹⁰ R. DE FELICE, *La classificazione degli atti negli archivi moderni*, in «RAS», XXIV (1964), 2-3, pp. 215-242; ID., *Per la formazione dei titolari d'archivio*, in «RAS», XXVII (1967), 1, pp. 59-86; ID., *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, Il Centro di ricerca, 1981 [rist. an. 1986]; ID., *Il concetto di archivio e la classificazione archivistica*, in «Archivi e cultura», XVI (1982), pp. 27-52; ID., *L'archivio contemporanea. Titolarie e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988.

¹¹ V. FENICCHIA, *L'ordinamento degli archivi in formazione: classificazione degli atti e titolari. Considerazioni preliminari*, in «Archiva Ecclesiae», II (1959), pp. 56-61; B. HÜBSCHER, *Classificazione e titolari nelle Curie Vescovili della Svizzera*, *ibid.*, pp. 62-68; L. PEZZOTTI, *Aggiornamento dei Titolari dell'Archivio corrente della Curia diocesana e della Parrocchia*, *ibid.*, pp. 79-92; A. FALLER, *Classificazione e titolari negli Archivi Parrocchiali della Germania*, *ibid.*, pp. 69-74; A. BALDUCCI, *Classificazione e titolari degli Archivi delle Curie Vescovili*, *ibid.*, pp. 75-86; A. PRESENTI, *Classificazione e titolari per gli Archivi Parrocchiali*, *ibid.*, pp. 89-99; G. M. MONTANO, *Classificazione e titolari per gli Archivi degli Istituti religiosi*, *ibid.*, pp. 100-133; A. CICERI, *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi Diocesani e Capitolari (12 aprile 1966)*, in «Archiva Ecclesiae», VIII-IX (1965-1966), pp. 59-73; G. RASPINI, *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi delle Parrocchie, delle Confraternite e delle Associazioni (12 aprile 1966)*, *ibid.*, pp. 74-93; B. PANDZIC, O.F.M., *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi delle Curie Generalizie e Provincializie (14 aprile 1966)*, *ibid.*, pp. 97-107; S. DELLA SACRA FAMIGLIA, O.C.D., *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi delle Case Religiose (14 aprile 1966)*, *ibid.*, pp. 108-129; e la relazione sull'ultimo Congresso degli archivisti ecclesiastici fatta da F. CAVAZZANA ROMANELLI, *Convegno: «Archivi ecclesiastici. Strutture, titolari, personale» (Roma, 6-9 ottobre 1987)*, in «RAS», XLVIII (1988), 3, pp. 686-691.

¹² E. CALIFANO, *Gli archivi correnti dei ministeri*, in «Amministrazione civile», nn. 47-51 (1961), pp. 433-459; A. SPAGNUOLO, *L'archivista e il progresso tecnologico. Appunti per una discussione*, in «Archivi e cultura», IV (1970), pp. 155-180; G. BONFIGLIO DOSIO, *Un titolarie d'archivio per i consigli circoscrizionali. Il caso veneziano*, in «RAS», XLVII (1987), 2-3, pp. 505-509; V. VITA SPAGNUOLO, *Riflessioni al margine di un'esperienza archivistica: la stesura di un quadro di classificazione per l'archivio della Soprintendenza per i beni artistici e storici di Roma*, in «RAS», LIV (1994), 2, pp. 379-408; *Archivio e protocollo del Consiglio della Regione Emilia-Romagna*, a cura di L. PINI e G. VENTURI, Imola 1990; A. SPAGGIARI, *Non solo storia. Gli archivisti di stato di fronte ad istituzioni e archivi moderni*, in «Archivi per la storia», III (1990), 2, pp. 287-299, poi in *Scritti in memoria di Antonino Lombardo*, Firenze, Le Monnier - ANAI, 1996, pp. 83-95; A. ANTONIELLA, *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, a cura di L. BORGIA, F. DE LUCA, P. VITI e R.M. ZACCARIA, Lecce, Conti, 1995, pp. 19-41; A. SPAGGIARI, *Gli archivi correnti della Regione Emilia-Romagna: progetti di titolarie*, in «Archivi per la storia», X (1997), 1, pp. 63-78; a parte i brevi capitoli dedicati al titolarie dalla manualistica, vale la pena ricordare il lavoro di C. MANARESI, *Regolamento e titolarie per l'archivio della provincia di Milano (in attuazione dal 1° gennaio 1914)*, Milano, Reggiani, 1914 e gli ottimi spunti teorici che si trovano nel volume *Gli archivi degli istituti e delle aziende di credito e le fonti d'archivio per la storia delle banche. Tutela, gestione, valorizzazione, Atti del convegno, Roma, 14-17 novembre 1999*, Roma, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 35).

In questa fase delicata e strategica che precede l'introduzione obbligatoria del protocollo informatico ex d.p.r. 428/1998, il ruolo di sorveglianza e vigilanza dell'Amministrazione archivistica dovrebbe essere quello di progettare e validare titolari normalizzati per identiche tipologie di enti produttori basandosi su un'analisi funzionale.

Pare che il vento stia cambiando, anche per una nuova strategia di collaborazione verso gli archivisti da parte dell'Autorità per l'informatica, soprattutto per gli enti che vogliono sfruttare una occasione formidabile per rovesciare positivamente i termini della questione, applicando la nuova normativa sulla riorganizzazione e la semplificazione della pubblica amministrazione, che tra poco esamineremo.

2. *Un'esigenza organizzativa della pubblica amministrazione, ma dissociata dall'organizzazione degli uffici.* – La rivoluzione normativa iniziata pallidamente nella metà degli anni Ottanta e proseguita con un certo vigore sulla strada della riorganizzazione e della semplificazione dell'attività amministrativa, pur non facendo mai espressamente riferimento agli archivi, ha lentamente condotto la burocrazia verso una loro rivalutazione¹³. Un archivio ordinato e organizzato è infatti sinonimo di trasparenza, efficacia ed efficienza, cioè sinonimo delle parole e dei concetti chiave che rappresentano i principali obiettivi da perseguire secondo la strategia di cambiamento impostata dalla nuova normativa. Per la legge 241/90, infatti, «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità...»¹⁴, mentre per il decreto legislativo 29/93 «le amministrazioni pubbliche (...) ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri: a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità; (...) d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa»¹⁵.

¹³ G. PENZO DORIA, *Piove sugli archivi. L'alluvione normativa dal 1990 al 1997*, in ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA - SEZIONE VENETO, *Archivi e cittadino. Atti della giornata di studio, Chioggia, 8 febbraio 1997*, a cura di G. PENZO DORIA, Chioggia, Il Leggio, 1999, pp. 156-174. Il cammino, a onor del vero, è ancora lento e faticoso: cfr. *L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana. Strumenti per una gestione manageriale efficace*, a cura di R. LEONARDI e F. BOCCIA, Milano, Il Sole 24Ore Libri, 1997; G. TRAVERSA, *Metodi e strumenti per l'innovazione della pubblica amministrazione*, Roma, Scuola superiore della pubblica amministrazione - INFORaV, 1997.

¹⁴ Legge 7 agosto 1990, n. 241 *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (in Gazz. Uff. 18 agosto 1990, n. 192), art. 1, comma 1.

¹⁵ Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (Suppl. ord. alla Gazz. uff. n. 119 del 25 maggio 1998, testo aggiornato con le modifiche del d.lg. 31 marzo 1998, n. 80), art. 2, comma 1.

Ma il dato più significativo per l'archivistica è la riconosciuta — e a volte tenacemente ricercata — interconnessione con altre discipline, quali l'informatica giuridica, la scienza dell'amministrazione e la sociologia dell'organizzazione. Oggi il concetto di *archiviazione* è diventato infatti sinonimo non soltanto di organizzazione dei documenti, ma anche di gestione dei flussi di lavoro, di *workflow management*. Ecco che allora l'archivistica, riconosciuta come scienza e non più banalizzata come «disciplina ausiliaria della storia»¹⁶, può essere raffigurata nelle *sfer*e di interazione scientifica come segue:



Anzi, è stato recentemente ribadito che «d'organizzazione e l'archivio non sono per nessuna ragione due realtà separabili e nemmeno l'ipotesi che l'archivio conservi quanto già utilizzato dal processo organizzativo può giustificare un'affermazione contraria. Anzi l'archivio va letto e vissuto dentro

¹⁶ Indimenticabili le pagine di E. LODOLINI, *La guerra di indipendenza degli archivisti*, in «Archives et Bibliothèques de Belgique / Archief-en Bibliotheekwezen in België», LVII (1987), 1-2, pp. 269-293, ma anche ID., *L'archivio da ieri a domani. L'archivistica fra tradizione e innovazione*, in «Archiva Ecclesiae», nn. 38-39 (1995-1996), pp. 35-53.

l'organizzazione, come una delle componenti del processo, alla pari delle altre funzioni; per questo esso si connette con ogni altra componente ed è parte viva in tutte le fasi dell'organizzazione»¹⁷.

Tenendo ben fermo il fatto che l'organizzazione archivistica dei documenti va completamente distinta dall'organizzazione dei processi che essi attivano e dagli uffici che li producono, conviene ora soffermarci su alcune caratteristiche del titolare.

3. *Stabilità, staticità e inefficacia retroattiva del titolare.* – L'archivio in formazione deve essere organizzato in misura predeterminata. La corretta classificazione rappresenta pertanto uno degli snodi cruciali per effettuare la gestione dei documenti in maniera corretta.

Lo strumento più importante per raggiungere questo scopo è il titolare di classificazione che, assieme al repertorio dei fascicoli (altro baluardo dimenticato dagli archivisti e dalla pubblica amministrazione), permette di adempiere ai criteri di trasparenza, efficacia ed efficienza già richiamati e di dare alla "casa di vetro" una visibilità interna ed esterna.

L'art. 2, comma 1 del decreto legislativo 29/1993 recitava:

«Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento ovvero, sulla base delle medesime, mediante atti di organizzazione»¹⁸.

¹⁷ R. SCORTEGAGNA, *L'organizzazione e l'archivio*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97: verso la creazione di un sistema archivistico universitario nazionale. Atti della 1ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova, CLEUP, 1999, pp. 21-36; ma anche ID., *La ricerca della qualità attraverso l'organizzazione dell'archivio. Atti del convegno di Venezia-Mestre, 29-30 ottobre 1992*, a cura di G. BONFIGLIO DOSIO, Venezia, Italarchivi, 1993, pp. 29-40; per le altre discipline vedasi R. D'AMICO, *Manuale di scienza dell'amministrazione*, in collaborazione con G. Massari, A. Petralia e F. Raniolo, Roma, Lavoro, 1996, in particolare pp. 389-428; T. TORRICINI, *Workflow e archivistica*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97 ...cit.*, pp. 77-85; *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, a cura di D.A. LIMONE, Milano, Giuffrè, 1995 e G. FINOCCHIARO, *Argomenti di informatica giuridica*, Bologna, CLUEB, 1995; per una visione complessiva, di taglio sociologico, cfr. F.P. CERASE, *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Roma, Carocci, 1998.

¹⁸ Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche...*; ho detto «recitava» perché il testo è stato rivisto completamente, ma non nei concetti e nella sostanza, dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 119 del 25 maggio 1998, testo aggiornato), che, infatti, ha modificato l'art. 4, comma 1 del decreto n. 29/1993 come segue: «Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa». In questa sede manteniamo, pertanto, i riferimenti alla prima versione del decreto legislativo n. 29/1993, così come apparsa sul Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 30 del 6 febbraio 1993.

Quindi potremmo oggi richiamare, come nella prassi è stato già fatto, un concetto elementare: il titolare è un *atto di organizzazione* in quanto tale, essendo, come vedremo meglio più avanti, del tutto indipendente dall'organizzazione degli uffici. Come tutti gli atti di organizzazione, esso richiede una revisione e un aggiornamento periodici. L'organizzazione infatti è «un processo continuo, un insieme di azioni concatenate finalizzate a produrre risultati e quindi a perseguire obiettivi; un processo dove persone e cose (mezzi materiali e immateriali) interagiscono senza interruzione, progettando e riprogettando, risolvendo problemi, correggendo errori, formulando scelte e così via. E proprio al termine di detto processo si ottiene quello che viene definito "prodotto", riconoscibile in servizi o in beni materiali, destinati a dare risposta alle esigenze, per le quali la stessa organizzazione è nata»¹⁹.

Il titolare di classificazione è però, per sua stessa natura, uno strumento che tende ad avere una stabilità riconoscibile: più un titolare risulta uguale nel tempo e nello spazio, più "normalizzate" saranno l'archiviazione e la ricerca. L'organizzazione è, al contrario, costantemente in movimento. Non esiste, quindi, rispondenza tra titolare e organizzazione. Potrebbe forse sussistere nel caso di una forzatura teorica, certamente limitata nel tempo, per la quale l'organizzazione degli uffici corrisponderebbe provvisoriamente all'omogeneità delle funzioni enucleate nel titolare. Si tratta di un'ipotesi assolutamente sconsigliabile: essendo l'organizzazione in movimento, il titolare non collimerebbe più alla prima riorganizzazione degli uffici.

Da questo si evince un punto fermo: il titolare modellato sull'apparato burocratico è destinato ad essere modificato ripetutamente e, quindi, a fallire uno dei suoi scopi principali: la *stabilità*. Se si provasse a redigere un titolare sulla base dell'organizzazione degli uffici e quindi delle competenze, non si avrebbe un quadro di classificazione, ma un organigramma. Non si può perciò pensare di snaturare la funzione di archiviazione logica propria del titolare a vantaggio di quella fisica, poiché quest'ultima è effimera e vincolata ai mutamenti continui causati dall'organizzazione.

Un documento non muta la propria natura e, quindi, la propria classificazione se a produrlo è il *Settore ragioneria* anziché il *Settore bilanci e contabilità*. L'archivio deve quindi essere mantenuto indipendente dalle persone e dai modelli organizzativi che lo producono. Maggiori sono le dimensioni organizzative di un ente, maggiore sarà l'articolazione in uffici e strutture, cioè in unità organizzative; maggiore sarà anche la mole di documenti, ma identica sarà la loro

¹⁹ R. SCORTEGAGNA, *L'organizzazione e l'archivio*, cit., p. 23.

tipologia e quindi le funzioni da essi espresse. Più documenti, dunque, ma identiche funzioni. Come vedremo, infatti, il titolario di classificazione dipende dalle funzioni dell'ente produttore — anzi, deve rispecchiarle — visto che ne rappresenta una dimensione nel tempo e nello spazio. Ma mutando le funzioni, con il mutare delle leggi, degli statuti e dei regolamenti, il titolario di classificazione deve essere aggiornato e integrato. Non bisogna dunque confondere la stabilità con la *staticità* del titolario. La sua staticità deve quindi essere valutata in rapporto alla effettiva stasi delle norme che regolano l'attività dell'ente produttore. È infatti buona norma rivedere periodicamente *ab imis* tutte le decisioni assunte, soprattutto nell'articolazione gerarchica dei titoli e delle classi, non soltanto per verificare concretamente il passaggio o l'assunzione di nuove funzioni da parte dell'ente produttore, ma per fare in modo che il titolario rimanga uno strumento vivo e vitale al servizio della produzione dei documenti. Un titolario che non si adegui immediatamente al mutare delle funzioni o dell'attività pratica di un ente produttore è destinato a fallire rapidamente attraverso la sua inapplicazione o ad essere modificato in maniera scoordinata e personalistica dai vari uffici: in quest'ultimo caso, i titolari *fai-date* rappresentano una delle più ricorrenti minacce all'integrità dell'archivio e alla riconoscibilità del sistema archivistico dell'ente produttore. Per evitare che ciò accada, occorre che da sistema statico, il titolario diventi un sistema dinamico, pronto ad accogliere non soltanto nuove funzioni, ma anche le sollecitazioni della sperimentazione e della prassi archivistica.

Va ricordato comunque che, nel caso di un titolario di classificazione redatto con criteri scientifici e senza che l'ente produttore abbia assunto nuove funzioni, le operazioni di sperimentazione, revisione e aggiornamento potrebbero concludersi con la decisione che lo stato dell'arte sia efficace per le esigenze dell'ente produttore, confermando il titolario in uso. In quanto atto di organizzazione, l'adozione (o la sua conferma) spetta alle funzioni dirigenziali di gestione e organizzazione, cioè ad un decreto o una determinazione del segretario generale di un comune, del direttore generale di un'azienda di servizi pubblici o del direttore amministrativo di una università degli studi²⁰.

²⁰ In piena armonia con quanto disposto dalla *Bassanini 1*: legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 20, comma 5: «I regolamenti si conformano ai seguenti criteri e principi: f) trasferimento a organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali che non richiedano, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi».

A questo punto vale la pena ribadire un concetto fondamentale per la costruzione della memoria: il titolare di classificazione approvato in una determinata data avrà effetti solo sulla documentazione da produrre e non su quella già prodotta. Riclassificare il pregresso, documento per documento o fascicolo per fascicolo, oltre a rappresentare un sostanziale falso storico, non riveste alcuna utilità organizzativa, trattandosi di un'operazione ambigua rispetto alla visione diacronica degli interventi di un ente produttore sul proprio archivio. Inoltre — ed è questo l'aspetto fondamentale — così facendo si disintegra il vincolo, cioè l'archivio stesso. Perfino un archivio privo di qualsiasi elemento di classificazione non va riclassificato per ricondurlo forzatamente ad un ordine fittizio.

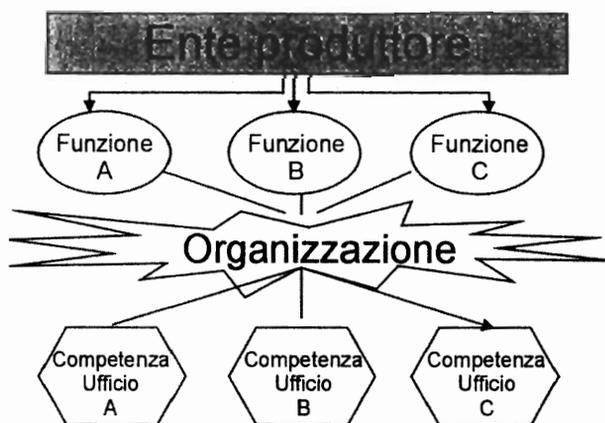
Il titolare, quindi, *non ha alcuna efficacia retroattiva*. Se un archivio si è sedimentato in malo modo e con strumenti inadeguati, così deve rimanere o così deve essere ricostituito da un lavoro di riordino archivistico. Quello che invece può essere interessante redigere, soprattutto per la storia istituzionale di un ente produttore, è la tavola sinottica della vecchia e della nuova classificazione con le rispettive e puntuali voci di rinvio, ma nulla di più. Bisogna dunque tenere separati i momenti della classificazione da quelli dell'ordinamento e dell'inventariazione.

4. *Il titolare e la definizione di archivio; funzioni e competenze*. — Richiamando la definizione cencettiana dell'archivio come «complesso degli atti spediti e ricevuti da un ente o individuo per il conseguimento dei propri fini o per l'esercizio delle proprie funzioni»²¹ è possibile notare come si ribadiscano le due sfere di produzione di un archivio da parte di qualsiasi ente pubblico: l'attività pratica (collegata ai *propri fini*) e le funzioni (collegate alla *funzione primaria*). Il titolare di classificazione, quindi, nella sua enunciazione teorica altro non è che l'elenco delle attività pratiche e delle funzioni dell'ente produttore. Insomma, una sorta di «funzionigramma».

Prima di proseguire il nostro discorso, conviene chiarire se esista una differenza tra attività pratiche e funzioni. Per convenzione, diremo che mentre le funzioni sono desunte dalla normativa (leggi, statuti, regolamenti, circolari...), le attività pratiche, invece, sono gli eventi che un ente produttore deve porre in essere per il conseguimento della propria *mission*, della propria *raison d'être*, cioè della propria funzione primaria.

²¹ G. CENCETTI, *Sull'archivio come «universitas rerum»*, cit., p. 51.

Esiste, invece, una differenza sostanziale tra funzione e competenza. Mentre la funzione è qualcosa di logico, di astratto e perciò avulso dall'organizzazione, la competenza è l'aspetto concreto, cioè il "come" un ente produttore si organizza mediante l'istituzione di uffici e la destinazione di risorse (umane e materiali) per adempiere alle funzioni che deve svolgere. La competenza infatti corrisponde alla funzione esercitata in un arco di tempo determinato da una unità organizzativa, cioè da un ufficio, una sezione, una ripartizione, una divisione: insomma, utilizzando il lessico della legge 241/90, da un'unità organizzativa responsabile²². Così allora potremmo dire che la funzione del Comune di Modena relativa al piano regolatore è competenza dell'unità organizzativa denominata "Ripartizione urbanistica e programmazione territoriale", mentre la funzione dell'Università degli studi di Padova relativa alle immatricolazioni è competenza dell'unità organizzativa denominata "Segreteria studenti".



²² I tradizionali "uffici" sono stati ridenominati *unità organizzative responsabili* dall'art. 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha introdotto anche nel successivo art. 6 la figura del *responsabile del procedimento amministrativo*. La nuova normativa, introdotta dal ministro per la Funzione pubblica, Sabino Cassese, ha però una lacuna concettuale. È stata introdotta la figura del responsabile del procedimento, cioè della correttezza delle norme e delle forme, ma non del risultato dell'azione amministrativa, cioè, in una parola, dell'efficacia di qualsiasi evento della pubblica amministrazione.

Quindi la classificazione, che — come vedremo — deve essere totalmente slegata dall'organizzazione degli uffici, non sarà più, com'è usuale dire, una classificazione sistematica di competenza, ma una *classificazione sistematica per funzioni*²³.

Ma al di là degli aspetti lessicali, pure importanti, è necessario ora sgomberare il campo da un equivoco molto più grave sui rapporti tra titolare e archivio introdotto da Raffaele De Felice, uno dei massimi esperti italiani della classificazione archivistica.

Egli infatti, anche di recente, ha affermato che

«l'atto che consente il riconoscimento dell'esistenza del vincolo con la conseguente attuazione dell'archivio, la quale determina la formazione di serie organiche di documenti e rende attuale la funzione giuridico-amministrativa dell'archivio corrente, è dovuto all'operazione della classificazione»²⁴,

dopo aver chiarito che

«l'attuarsi dell'archivio dipende chiaramente dalla classificazione, e il quadro di classificazione o titolare, acquista una rilevanza che non può essere sottovalutata perché rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene al riconoscimento del vincolo e di conseguenza alla formazione organica e non disorganica delle serie documentarie. E poiché l'organicità della formazione della serie di archivio, da considerare elemento essenziale alla formazione dell'archivio, si attua in funzione del quadro di classificazione, questo deve essere inteso come unico strumento attraverso il quale si può pervenire all'atto conoscitivo dell'esistenza nel documento di quell'elemento della *reductio ad unum* senza la quale non si potrebbe avere una *universitas rerum*»²⁵.

Questa posizione, in realtà, è fuorviante. La classificazione infatti investe soltanto la sfera gestionale, ma non quella costitutiva dell'archivio. Essa, dunque, non consente il riconoscimento dell'esistenza del vincolo né attua l'archivio, semplicemente perché si tratta di un fattore esterno e non interno all'archivio stesso.

La classificazione non è quindi il presupposto né la *conditio sine qua non* dell'esistenza dell'*universitas rerum*. Semmai essa rende esplicito il vincolo archivistico, ma certamente non lo attua. Non bisogna dunque confondere il vincolo archivistico con la sua rappresentazione²⁶.

²³ R. DE FELICE, *L'archivio contemporaneo. Titolare e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988.

²⁴ *Ibid.*, p. 81.

²⁵ ID., *Il concetto di archivio...* cit., poi pubblicato nella seconda ristampa de *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione*, cit., pp. XVII-XLII (il passo riportato è a p. XXVII)

²⁶ Sul vincolo vale la pena rileggere F. VALENTI, *Parliamo ancora di archivistica*, in «RAS», XXXV (1975), 1-2-3, pp. 161-197; ID., *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi*, in «RAS», XLI (1981), 1-2-3, pp. 9-37 e A. ROMITI, *Riflessioni sul significato del vincolo nella definizione del concetto di archivio*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, cit., pp. 1-18, poi in ID., *Temi di archivistica*, Lucca, MPF, 1996, pp. 7-28.

Dato atto che la classificazione archivistica è nata sul finire del XVIII secolo, la posizione del De Felice metterebbe in discussione tutti gli archivi formati nei secoli precedenti in quanto privi di classificazione? E gli attuali archivi correnti delle pubbliche amministrazioni che non hanno il benché minimo barlume di classificazione (cioè la maggioranza), sono o non sono archivi?²⁷

Certo che lo sono. Si tratta di archivi disordinati e disorganizzati, ma pur sempre archivi, perché il vincolo è naturale, intrinseco all'archivio e indipendente da tutte le forme di organizzazione esterna. Nella prassi, infatti, la classificazione può anche non esistere o, comunque, non essere applicata (è il caso di buona parte degli archivi contemporanei), ma non per questo "non attuare" l'archivio. Da ciò si desume che l'archivio non si attua grazie alla classificazione, poiché quella *reductio ad unum* esiste indipendentemente da essa e si riferisce non tanto al documento, quanto piuttosto al fascicolo, inteso come unità archivistica. Ma v'è di più. La classificazione, incidendo sulla sfera gestionale e non su quella giuridico-probatoria, può mutare (ad es., per errore o per mutate esigenze pratiche), mentre il vincolo non può che essere originario e naturale e quindi rimanere sempre uguale.

A questo punto possiamo affermare che l'archivio e il vincolo esistono indipendentemente dalla classificazione archivistica che un ente si dà nel corso del tempo, ma soprattutto esistono indipendentemente da come essi vengono resi visibili o espliciti.

5. *Aspetti pratici della redazione dei titolari.* – In che modo procedere di fronte ad un incarico per la redazione o l'aggiornamento di un titolare di classificazione di una pubblica amministrazione?²⁸ Ci sono almeno tre soluzioni di natura teorica, ciascuna intersecantesi con le altre due, più un'altra di ordine

²⁷ De Felice addirittura ricondusse, con diverse forzature teoriche, la demanialità degli archivi proprio all'esistenza della classificazione. Essa venne teorizzata attiva fin dagli albori dell'uomo e considerata sempre come fattore essenziale per l'attuazione dell'archivio: R. DE FELICE, *Il concetto di archivio*, cit., p. xxx.

²⁸ G. BONFIGLIO DOSIO, *I lavori archivistici. Una proposta di regolamentazione per il settore dei liberi professionisti: requisiti scientifici, rapporti con la committenza, tariffe*, il testo, anticipato da «A.N.A.I. Notizie», [VI] (1998), 2-3, pp. 24-36, è stato pubblicato (incompleto) in *Conferenza nazionale degli archivi, Roma, Archivio centrale dello Stato, 1-3 luglio 1998*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 1999 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 50), pp. 194-200 e poi, in versione integrale, in G. BONFIGLIO DOSIO, *Lavori archivistici: terza puntata*, in «Archivi in Valle Umbra», I (1999), 1, pp. 52-91, assieme all'articolo di L. GRANATA, *Libera professione: alcune riflessioni sugli aspetti normativi*, *ibid.*, pp. 92-98, che ne rappresenta l'ideale completamento.

pratico, che dimostra quanto il lavoro di analisi per la redazione del titolare di classificazione faccia parte di tasselli con margini poco definiti di un *puzzle* che l'archivista deve ricomporre.

La prima consiste nello studio della normativa tanto in forma sincronica, quanto in forma diacronica. Nel primo caso si procede all'analisi dello stadio corrente delle funzioni esercitate e degli affari trattati dall'ente produttore; nel secondo caso, invece, si tratta di capirne e interpretarne lo sviluppo. Dovendo, ad esempio, prendere in esame il titolare dei comuni (ora è tempo, ad oltre un secolo di distanza), è necessario riferirsi almeno alla seguente normativa specifica, che rappresenta la scansione temporale dell'assegnazione di nuove funzioni agli enti locali:

- decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382* (in Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 234 del 29 agosto 1977);
- legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 135 del 12 giugno 1990);
- legge 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 72, del 27 marzo 1993);
- decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, *Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 65 del 18 marzo 1995).

Oltre a quella appena elencata, va studiata anche la normativa che ha cambiato volto non solo agli enti locali, ma anche a tutta la pubblica amministrazione:

- legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, (in Gazz. Uff. n. 192 del 18 agosto 1990);
- decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, *Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (Gazz. Uff. n. 177 del 29 luglio 1992);
- decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (Suppl. ord. Gazz. Uff. n. 30 del 6 febbraio 1993);
- decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera*

- mm*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Gazz. Uff. n. 42 del 20 febbraio 1993);
- legge 24 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica* (Suppl. ord. Gazz. Uff. n. 303 del 28 dicembre 1993);
 - legge 31 dicembre 1996, n. 675 *Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali* (Suppl. ord. Gazz. Uff. n. 5 dell'8 gennaio 1997);
 - decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 119 del 25 maggio 1998).

Dall'esame di questa normativa, coordinata con le due leggi Bassanini e la più recente bibliografia sugli enti locali, è possibile avere un quadro esaustivo delle funzioni e delle attività pratiche di un comune²⁹.

La seconda soluzione è l'intervista ai dirigenti, ai direttori delle unità organizzative responsabili (UOR) e ai responsabili dei procedimenti amministrativi (RPA).

Si tratta però di una soluzione non priva di rischi, perché può risultare fuorviante rispetto ad almeno due elementi: da un lato il grado di analisi effettuato dai responsabili delle UOR e dagli stessi RPA; dall'altro l'influenza negativa che potrebbe avere la vecchia organizzazione archivistica sulla nuova, ricalcando in maniera deteriore la seconda sulla prima. Inoltre, la dichiarata funzionalità dei vecchi titolari da parte degli uffici, soprattutto da parte degli autori («l'ho scritto io e ci siamo sempre trovati bene»), deve sempre essere gestita con le opportune cautele, soprattutto coinvolgendo il personale nella sua revisione, fino a dimostrare l'inefficienza del vecchio sistema attraverso un'adeguata sperimentazione scientifica, cioè indicando a priori tempi, modi ed elementi soggetti a verifica. Ad esempio, dimostrando la coesistenza della stessa funzione in più classi, verificando che le classi non rappresentano funzioni ma procedimenti amministrativi, marcando il fatto che la distribuzione orizzontale dei titoli non rispetta una logica generale, oppure segnalando uno

²⁹ Conviene anche esaminare i periodici rapporti del Dipartimento per la funzione pubblica, ad es. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1993, in particolare pp. 27-31, «L'incerta distribuzione delle funzioni». Per un raffronto analogo sulle regioni cfr. L. LONDEI, *Verso la costituzione degli archivi storici regionali*, in «Archivi per la storia», X (1997), 1, pp. 113-134, e A. MULÈ, *Rassegna delle disposizioni normative regionali in materia di archivi*, *ibid.*, pp. 135-160.

degli errori metodologici che vedremo tra poco parlando del *bricolage* amministrativo a proposito di titolario topografico, titolario nomenclativo e titolario burocratico. L'archivista deve quindi considerare l'intervista al personale uno dei possibili punti di partenza e non un punto di arrivo.

La terza riguarda l'utilizzo integrato di due degli strumenti tanto importanti quanto negletti dalla pubblica amministrazione, nonostante la loro recentissima introduzione: il *carico di lavoro* e la *tabella dei procedimenti amministrativi*.

Il rilevamento dei carichi di lavoro ai fini della rideterminazione della dotazione organica è stato introdotto dal Ministero della funzione pubblica ancora nel 1994. Esso è

«la quantità di lavoro necessario delle diverse qualifiche e professionalità, dato un contesto operativo e un periodo di riferimento, per trattare i casi che vengono sottoposti ad una unità organizzativa in dipendenza:

- a) delle esigenze espresse da utenti finali;
- b) delle attività di altre unità organizzative responsabili;
- c) degli obiettivi di produzione assegnati»³⁰.

La tabella dei procedimenti amministrativi, introdotta dalla già citata legge 241/90 coordinata con il d.p.r. 352/92, consente invece di avere una mappa dei procedimenti amministrativi e anche (seppur in forma minore) degli affari posti in essere da una pubblica amministrazione.

Si tratta cioè degli strumenti che consentirebbero un'approfondita analisi delle funzioni dell'ente produttore e delle competenze affidate ai suoi uffici (ed ecco un altro esempio del binomio archivio-organizzazione). In una parola, degli strumenti che, tolte le attività assegnate agli uffici, stanno alla base di una rigorosa revisione di un titolario di classificazione.

Come dicevamo, esiste un'ulteriore soluzione, di natura pratica. Essa consiste nell'esame dei registri di protocollo prodotti negli ultimi anni, riconducendo gli oggetti dei documenti alle funzioni e agli affari che li hanno espressi, seguendo quindi una logica inversa. Il grado di successo di questa alternativa dipende però dal grado di bontà di quelle registrazioni che, per prassi ormai consolidata, sono del tutto insufficienti a questo lavoro.

Oramai, infatti, la descrizione degli oggetti di documenti si riduce a ben poca cosa, il più delle volte ripetitiva e inefficace per qualsiasi ricerca. Sempre più spesso le registrazioni di protocollo recano frasi stereotipate

³⁰ Ministero della funzione pubblica, Circolare 23 marzo 1994, n. 6, *Carichi di lavoro delle amministrazioni pubbliche e dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 77 del 2 aprile 1994).

come «Invito», «Richiesta dati», «Trasmissione documentazione», rendendo di fatto inutilizzabili le potenzialità di *information retrieval* del protocollo informatico. Il caso più emblematico è l'aver rinvenuto una registrazione di protocollo il cui oggetto era semplicemente «Lettera». Riteniamo non necessario alcun ulteriore commento.

6. *Ottimizzare i gradi divisionali: titoli e classi.* – Una volta individuate le funzioni e le attività pratiche di un ente produttore, è necessario procedere alla loro distribuzione sia in senso orizzontale (i titoli) che in senso verticale (le classi e, se proprio necessarie, le sottoclassi).

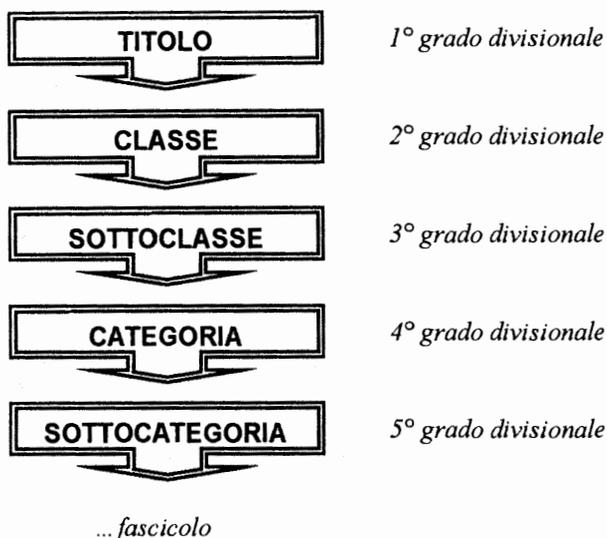
Non esiste una soluzione o uno schema di titolario validi per tutti gli enti produttori. Per i comuni è probabile il ricorso ad un'architettura funzionale su tre gradi divisionali (titolo, classe e sottoclasse), mentre per province e università degli studi quella a due gradi divisionali si è già dimostrata efficace; per taluni archivi privati, addirittura, si può ipotizzare il ricorso soltanto ad un grado divisionale.

È opportuno quindi chiarire che l'articolazione dei gradi divisionali deve essere strumentale alle tipologie delle funzioni esercitate dall'ente produttore, tenendo presente che per garantire l'efficacia del titolario è preferibile ridurre l'articolazione allo stretto necessario. Un'eccessiva frammentazione o enucleazione di norma sortisce l'effetto di poter classificare un documento in più classi o sottoclassi contemporaneamente, ingenerando equivoci deleteri al sistema archivistico. Pertanto, un maggior numero di classi e di sottopartizioni non rende il titolario più analitico, ma lo rende invece pressoché inutilizzabile. Bisogna quindi verificare la reale rispondenza del titolario alle funzioni, perché ipotizzare un modello di titolario di classificazione distinto sempre in cinque gradi divisionali (titoli, classi, sottoclassi, categorie, sottocategorie) equivale pertanto a renderlo inefficace.

Un'ultima, piccola, considerazione. Il titolario di classificazione si chiama così perché è suddiviso in *titoli* (titolario) e *classi* (classificazione). Invece, nel titolario per i comuni del 1° marzo 1897, e in alcuni altri titolari, il primo grado divisionale è rappresentato dalle *categorie*³¹. Per ragioni di uniformità redazionale e anche di normalizzazione del lessico archivistico occorre, perciò,

³¹ Ministero dell'interno, Circolare n. 17100-2 del 1° marzo 1897, *Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali*, art. 2: «Gli atti sono classificati (...) per categorie, le categorie si dividono in classi, le classi in fascicoli».

mantenere la stessa nomenclatura. Sarà opportuno quindi indicare il *titolo* come primo grado divisionale, la *classe* come secondo, la *sottoclasse* come terzo, la *categoria* come quarto e la *sottocategoria* come quinto, anche se nella prassi il ricorso agli ultimi due pare sconsigliabile. Ecco lo schema:



La nomenclatura è la stessa indicata nell'art. 14 del r.d. 35/1900: «Gli atti arrivati sono ripartiti in tanti titoli d'archivio quante sono le materie principali dello stesso servizio amministrativo. I titoli vanno divisi in classi e queste possono essere suddivise in sottoclassi»³². Come vedremo più avanti, però, la

³² Regio decreto 25 gennaio 1900, n. 35, *Approvazione del regolamento per gli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali*, (Gazz. Uff. del Regno n. 44 del 22/02/1900); cfr. anche C. MANARESI, *Regolamento e titolarità...*, cit., in particolare pp. 26-60. Il r.d. 35/1900 è stato recentemente abrogato dal d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 428, *Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche* (Gazz. Uff. n. 291 del 14.12.1998). Questa fondamentale norma collegata alla Bassanini 1 (legge 59/1997), prevede espressamente l'adozione del titolario di classificazione in tutte le pubbliche amministrazioni a partire dal 1° gennaio 2003: art. 2, comma 2: «Ciascuna amministrazione individua, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse»; e poi ancora all'art. 19, comma 1: «Il servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi elabora ed aggiorna il piano di conservazione degli archivi, integrato con il sistema di classificazione, per la definizione dei criteri di organizzazione dell'archivio, di selezione periodica e di conservazione permanente dei documenti».

classificazione da sola non risulta efficace, poiché ogni documento deve essere fascicolato, cioè ricondotto all'unità archivistica della propria classe estrema (l'ultimo grado divisionale utilizzato).

7. *L'ordine logico del titolare: funzione primaria, funzioni finali e funzioni strumentali.* – Per attribuire un ordine logico all'articolazione del titolare, potremmo ricercare un'analogia con i criteri di razionalizzazione imposti alla pubblica amministrazione dalla recente normativa.

In particolare, l'art. 5 del decreto legislativo 29/1993 recitava:

«art. 5

Criteri di organizzazione

1. Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo i seguenti criteri:

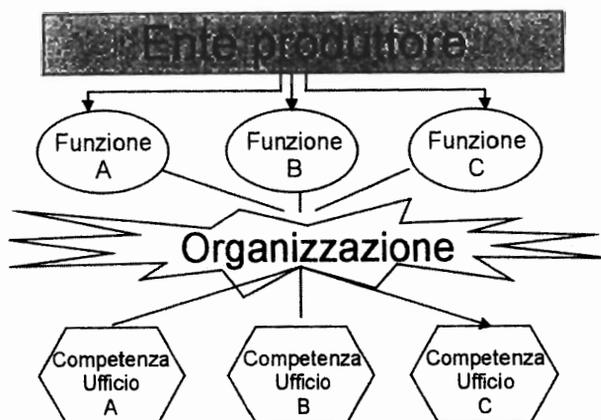
a) articolazione degli uffici per funzioni omogenee, distinguendo tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto»³³.

Potremmo quindi ipotizzare un titolare che abbia i titoli suddivisi per funzioni e affari omogenei, distinguendo le *funzioni finali* (cioè le funzioni operative, dette anche *di line*) da quelle *strumentali*.

Ma all'inizio del titolare, per logica gerarchica, vanno indicate anche le funzioni *trasversali* (dette anche *di supporto* oppure *di staff*), che interessano cioè tutta la sfera dell'attività di un ente produttore. Ad esempio, proprio quella di protocollo e archivio, di controllo di gestione, di sistema informativo, di applicazione delle leggi, etc., tenendo sempre come principale riferimento la funzione *primaria-constitutiva*, detta anche *mission* o *raison d'être*. A queste funzioni trasversali vanno affiancate le funzioni *costitutive e gestionali*, rappresentate principalmente dagli organi di governo, di controllo e di garanzia che ogni ente produttore deve necessariamente avere, anche se non di rado accorpate in un'unica persona giuridica, specialmente nelle organizzazioni medio-piccole.

³³ Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (suppl. ord. Gazz. Uff. n. 30 del 6 febbraio 1993); il testo è stato modificato in più punti ma, per quanto riguarda il nostro discorso, non in forma sostanziale dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 119 del 25 maggio 1998)

Lo schema potrebbe quindi essere il seguente:



Ecco allora lo schema applicato al titolare di classificazione approvato recentemente dall'Università degli studi di Padova³⁴:

Titolo I. Amministrazione

1. Leggi e rispettive circolari applicative
2. Statuto
3. Regolamenti
4. Ordinamento didattico
5. Stemma, gonfalone e sigillo
6. Sistema informativo e sistema informatico e telematico
7. Archivio
8. Informazioni e relazioni con il pubblico
9. Pianta organica, organigramma e funzionigramma

³⁴ Università degli studi di Padova, Decreto rettorale n. 1 dell'11 dicembre 1997, *Regolamento per la gestione, tenuta e tutela dei documenti dal protocollo all'archivio storico* (Gazz. Uff. n. 301 del 29 dicembre 1997). La versione che qui si presenta è quella modificata con il D.R. 2482 del 6 dicembre 1999 sulla base delle indicazioni provenienti dalla sperimentazione nell'ateneo patavino e in ambito nazionale nel corso di oltre due anni (luglio 1997 - novembre 1999); la versione precedente è consultabile in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97...*, citato. Si è trattato di un semplice adeguamento degli affari nella nomenclatura e nella distribuzione logica, nonché dell'accorpamento dei due titoli riguardanti il personale, prima distinti in *docente* e *tecnico amministrativo*.

10. Rapporti sindacali e contrattazione decentrata
11. Controllo di gestione
12. Statistica
13. Designazioni in enti ed organi esterni
14. Attività culturali, sportive e ricreative
15. Editoria e attività informativo-promozionale interna ed esterna
16. Onorificenze, cerimoniale e attività di rappresentanza
17. Richiesta di interventi di carattere politico, economico, socio-culturale e umanitario

Titolo II. Organi di governo, gestione, controllo, consulenza e garanzia

1. Rettore con relative commissioni e comitati, anche misti
2. Prorettori e delegati
3. Senato accademico con relative commissioni e comitati
4. Senato accademico allargato con relative commissioni e comitati
5. Consiglio di amministrazione con relative commissioni e comitati
6. Direttore amministrativo
7. Consulta dei direttori di dipartimento
8. Commissione didattica di Ateneo
9. Commissione scientifica di Ateneo
10. Consiglio degli studenti
11. Conferenza dei rettori delle università italiane
12. Collegio dei revisori dei conti
13. Nucleo di valutazione
14. Comitato per lo sport universitario
15. Comitato per le pari opportunità
16. Collegio dei garanti
17. Difensore civico
18. Collegio arbitrale di disciplina

Titolo III. Attività didattica, di ricerca, programmazione e sviluppo

1. Corsi di studio
2. Scuole di specializzazione e corsi di perfezionamento
3. Dottorati di ricerca
4. Didattica e ricerca, compresi premi e borse di studio post lauream
5. Rapporti, accordi e scambi culturali con enti, istituti di ricerca, aziende ed imprese italiani ed esteri
6. Rapporti con enti e istituti di area socio-sanitaria
7. Cooperazione con paesi in via di sviluppo
8. Piani di sviluppo dell'università
9. Corsi di formazione permanente

Titolo IV. Affari legali

1. Contenzioso giudiziale e stragiudiziale
2. Atti di liberalità
3. Reati e contravvenzioni
4. Responsabilità civile, penale e amministrativa del personale
5. Pareri e consulenze

Titolo V. Studenti e laureati

1. Orientamento, informazione e tutorato
2. Immatricolazioni
3. Passaggi interni e trasferimenti da e per altra sede
4. Cursus studiorum e provvedimenti disciplinari
5. Diritto allo studio; tasse e contributi (con relativi esoneri), borse di studio
6. Cessazione o conclusione della carriera di studio
7. Esami di Stato
8. Programmi di formazione, programmi di ricerca e progetti speciali
9. Servizi di assistenza
10. Associazionismo, goliardia e manifestazioni organizzate da studenti o ex studenti

Titolo VI. Strutture didattiche, di ricerca e di servizio

1. Istituzione ed attivazione di strutture
2. Facoltà
3. Dipartimenti
4. Istituti
5. Centri
6. Biblioteche e sistema bibliotecario
7. Musei, pinacoteche e collezioni scientifiche
8. Consorzi ed enti a partecipazione universitaria

Titolo VII. Personale

1. Concorsi e selezioni
2. Assunzioni e cessazioni
3. Comandi e distacchi
4. Contratti e mansionario
5. Carriera e inquadramenti
6. Retribuzione e compensi
7. Adempimenti fiscali, contributivi e assicurativi
8. Pre-ruolo, trattamento di quiescenza, buonuscita
9. Dichiarazioni di infermità ed equo indennizzo
10. Servizi a domanda individuale
11. Assenze
12. Tutela della salute e sorveglianza sanitaria
13. Giudizi di merito e provvedimenti disciplinari
14. Formazione e aggiornamento professionale
15. Personale non strutturato

Titolo VIII. Finanza, contabilità e bilancio

1. Entrate
2. Uscite per la didattica e la ricerca scientifica
3. Uscite per i servizi generali e tecnico-amministrativi
4. Attività per conto terzi e relativo tariffario
5. Bilancio preventivo, rendiconto consuntivo e verifiche contabili
6. Tesoreria, cassa e istituti di credito
7. Imposte, tasse, ritenute previdenziali e assistenziali

Titolo IX. Lavori pubblici, edilizia ed impiantistica

1. Progettazione e costruzione di nuove opere edilizie con relativi impianti
2. Manutenzione ordinaria, straordinaria, ristrutturazione, restauro e destinazione d'uso
3. Sicurezza e messa a norma degli ambienti di lavoro
4. Telefonia, telematica e informatica
5. Urbanistica
6. Materiali e attrezzature tecniche

Titolo X. Patrimonio, provveditorato ed economato

1. Acquisizione di beni immobili e relativi servizi
2. Locazione di beni immobili, di beni mobili e relativi servizi
3. Acquisizione e fornitura di beni mobili, di materiali e attrezzature non tecniche e di servizi
4. Manutenzione di beni mobili
5. Alienazione di beni immobili e di beni mobili
6. Ecologia
7. Pagamenti, rimborsi, fondo piccole spese
8. Inventario, rendiconto patrimoniale, beni in comodato

Titolo XI. Oggetti diversi

(*Senza ulteriori suddivisioni in classi; affari che non rientrano nei precedenti titoli di classificazione, neppure per analogia*).

8. *La gestione integrata: titolario e repertorio dei fascicoli.* – Ciò che rende davvero efficace l'archiviazione non è tanto il titolario, quanto piuttosto la sua inscindibile associazione al repertorio dei fascicoli, cioè al mezzo di corredo che rappresenta il vero cuore dell'organizzazione dell'archivio corrente³⁵.

Sono infatti le unità elementari a garantire il rapido rinvenimento dei documenti, visto che senza la repertoriazione dei documenti in fascicoli risulterebbe vano ogni tentativo di efficacia nell'archiviazione. Ciascun fascicolo

³⁵ Esiste una bibliografia abbastanza vasta sui mezzi di corredo. In questa sede vale la pena di rinviare almeno a A. ROMITI, *I mezzi di corredo archivistici e i problemi dell'accesso*, in «Archivi per la storia», III (1990), 2, pp. 217-246, poi in *Scritti in memoria di Antonino Lombardo*, cit., pp. 53-82 e a G. GIUBBINI, F. GUARINO, L. LONDEI, *I repertori*, in «Archivi per la storia», VII (1994), 1, pp. 183-191. Di recente, anche A. ANTONIELLA, *Attualità degli strumenti dell'archivio e del protocollo*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97...* cit., pp. 69-76: «Titolario d'archivio (prefigurato in astratto) e repertorio dei fascicoli (da sviluppare parallelamente alla produzione dei documenti) si configurano rispettivamente come presupposto e come conseguenza di una classificazione dalla quale scaturisce l'ordinamento primo della registrazione-protocollo e prende corpo un preciso vincolo archivistico che correla fra loro, in maniera strutturale, i documenti di uno stesso fascicolo, i diversi fascicoli appartenenti a una medesima partizione classificatoria e, infine, le diverse successioni di fascicoli che esauriscono il quadro generale dell'attività svolta da un'istituzione» (p. 73).

deve quindi essere individuato da una classificazione logica, riservata alla tipologia del procedimento amministrativo o dell'affare e da una classificazione fisica, cioè dal luogo fisico — ma al tempo stesso soprattutto logico — che occupa un fascicolo nell'archivio, cioè all'interno delle partizioni del titolare, che il repertorio dei fascicoli deve rispecchiare.

Il fascicolo, dunque, rimane pur sempre un'unità logica, anche se il numero progressivo di repertorio può essere associato alla sua collocazione fisica in archivio, che muta con il mutare delle fasi di vita dei documenti: corrente, deposito, sezione separata. Ogni documento deve essere quindi individuato attraverso la classificazione e deve poi essere inserito obbligatoriamente in un fascicolo.

Il fascicolo è a sua volta individuato da tre elementi:

1. l'anno di apertura;
2. il numero di fascicolo, cioè un numero sequenziale all'interno dell'ultimo grado divisionale, da 1 a "n" con cadenza annuale;
3. l'oggetto del fascicolo, cioè una stringa di testo per descrivere compiutamente un affare, una pratica, un *dossier*, una carpetta, una *papèla*, un procedimento amministrativo o più di questi insieme³⁶.

Per convenzione, il titolo va scritto in numeri romani, mentre gli altri gradi divisionali vanno scritti in cifre arabe (titolo I - classe 3 - sottoclasse 5 - categoria 2 - sottocategoria 6). L'anno va separato dal titolo da un trattino (-); il titolo va separato dagli altri gradi divisionali da una barretta (/); gli altri gradi divisionali, invece, vanno separati dal numero del fascicolo da un punto (.); l'oggetto del fascicolo va scritto tra virgolette caporali (« »).

Ad esempio, adottando il titolare di classificazione dell'Università degli studi di Padova appena riportato, possiamo ipotizzare una stringa:

1998-IX/1.6 «Costruzione della nuova sede degli uffici»

che individua all'interno del titolo IX (i lavori pubblici) e della classe 1 (la costruzione di nuove opere) il 6° fascicolo, istruito nell'anno 1998, che ha per oggetto la costruzione della nuova sede degli uffici.

³⁶ Per una normalizzazione della descrizione dell'oggetto è opportuno fare riferimento alla tabella dei procedimenti amministrativi oppure a un *thesaurus*, ricordando che in un fascicolo possono confluire documenti di più affari e di più procedimenti amministrativi, dimenticando la deleteria equazione procedimento = fascicolo.

L'insieme di questi elementi — cioè anno di apertura, titolo, classe, numero del fascicolo, oggetto del fascicolo — costituisce il “Repertorio dei fascicoli”. Si tratta di un registro annuale che diventa di fatto:

- a) un indispensabile mezzo di corredo dell'archivio corrente che, fascicolando correttamente i documenti, permette di non duplicare fascicoli relativi ad un medesimo affare o procedimento amministrativo;
- b) l'inventario coevo dell'archivio.

Non va mai omissa l'anno di apertura, come purtroppo accade nella maggioranza dei sistemi archivistici. Se ipotizziamo infatti una durata quinquennale di un affare, ad es. 1998-2002, l'annotazione dell'anno di apertura permetterà di ricondurre il fascicolo correttamente all'anno 1998, anno in cui quel fascicolo ha avuto origine e fascicolazione archivistica. Proprio in quell'anno esiste il vuoto da colmare nella archiviazione dei fascicoli, determinato dalla numerazione progressiva all'interno di un determinato grado divisionale. In questo modo, indipendentemente dagli uffici e dal tempo necessario ad esaurire un affare o un procedimento amministrativo, l'archivio si ricompone in assoluto ordine anche a molta distanza di tempo dall'inizio di un determinato affare, poiché viene rispettato l'ordine di sedimentazione³⁷.

Va inoltre detto che la gestione del titolare e del repertorio dei fascicoli incide sulla sfera organizzativo-gestionale e non su quella giuridico-probatoria; pertanto i documenti possono anche essere spostati da un fascicolo ad un altro, cambiando quindi indice di classificazione, così come deve essere consentito annullare un fascicolo per crearne uno nuovo o ripartire i documenti di un fascicolo in uno o più sottofascicoli sulla base di mutate esigenze pratiche. L'importante è che non esistano documenti “sciolti”, cioè documenti non inseriti in un fascicolo e che un fascicolo contenga documenti omogenei, cioè classificabili allo stesso modo³⁸.

³⁷ La mancanza della data di istruzione di un fascicolo rappresenta invero un grave errore metodologico, a meno di non redigere un Repertorio dei fascicoli perenne, da 1 all'infinito all'interno di una medesima classe. Si tratterebbe, com'è intuibile, di una soluzione apparentemente efficace, ma comunque assolutamente inefficiente già dopo qualche anno. Nemmeno il De Felice (*L'archivio moderno ... cit.*, in particolare pp. 59-69 e *L'archivio contemporaneo ... cit.*, in particolare pp. 75-79) e, più in generale, la manualistica hanno mai segnalato la fondamentale importanza dell'anno di apertura nella redazione del repertorio dei fascicoli.

³⁸ Farebbero eccezione i fascicoli del personale e il metodo di “trascinamento” o “scivolamento” anno per anno dei fascicoli aperti in anni precedenti nell'archivio corrente. *Quel farebbero lo affronteremo in altra sede.*

Ci sono infine altri tre elementi che devono garantire la corretta gestione del fascicolo:

1. la data di chiusura;
2. l'annotazione del passaggio dall'archivio corrente all'archivio di deposito;
3. l'annotazione del passaggio dall'archivio di deposito all'archivio storico o, in alternativa, l'avvenuto scarto.

Soprattutto gli ultimi due elementi danno il senso dell'unicità dell'archivio in rapporto alle età dei documenti, dal protocollo all'archivio storico.

Sulla scorta di quanto finora affermato, possiamo dire che l'*indice di classificazione* di un documento è costituito dai seguenti elementi: anno di apertura, classificazione completa (titolo, classe ed eventuali altre ripartizioni), numero di fascicolo (ed eventuali altre ripartizioni).

Il *repertorio dei fascicoli* è invece costituito dall'indice di classificazione, al quale vanno aggiunti l'anno di chiusura, l'oggetto del fascicolo (ed eventualmente l'oggetto di sottofascicoli, inserti, etc.), l'annotazione dello *status* relativo all'età: corrente, versamento all'archivio di deposito, passaggio all'archivio storico o, in alternativa, l'avvenuto scarto.

Repertorio dei fascicoli				
Classifica	Oggetto	sf	Chiuso	Status
1998-IX/1,6	«Costruzione della nuova sede degli uffici»		2000	deposito

9. *Il timbro di protocollo.* – Esiste un ultimo accorgimento per la funzionalità del sistema archivistico che sembrerebbe superfluo ribadire ma che, per prassi ormai consolidata, superfluo invece non è. Gli elementi della classificazione devono risultare integrati con quelli della gestione dei procedimenti amministrativi e degli affari nel timbro di protocollo.

Anche questo importantissimo strumento del lavoro dell'archivista è spesso trascurato nella progettazione o nella reingegnerizzazione di un sistema di gestione dei documenti, tanto da confonderlo con il timbro di arrivo o un banalissimo numeratore automatico.

Ecco perché il timbro per un efficace *records management* all'interno di un *recordkeeping system* potrebbe essere progettato come segue:

DENOMINAZIONE DELL'ENTE – Ufficio di registratura		
Anno..... Tit..... Cl..... Fasc.....		
cm. 3	N.	28 GEN. 1998
	UOR	CC

cm. 6,5

Il numero di protocollo e la data di registrazione vanno posti in posizione centrale e ben evidenziata, come elementi di rilevanza attestativa; nella parte superiore deve trovarsi l'indice di classificazione, mentre la parte inferiore deve ospitare l'indicazione dello *smistamento di competenza* e della *assegnazione di competenza*.

Lo smistamento di competenza si riferisce all'ufficio competente a trattare un affare o un procedimento amministrativo, cioè alla UOR, l'unità organizzativa responsabile. In questo caso è il dirigente della UOR che riceve il documento in originale e che a sua volta deve procedere all'assegnazione di competenza. Egli infatti deve confermare la responsabilità del procedimento a se stesso o assegnarla ad un altro RPA, responsabile del procedimento amministrativo, segnandolo nell'apposito spazio (e nel campo del protocollo informatico)³⁹.

Va anche riservato uno spazio di CC, copia per conoscenza, per indicare che il documento è stato inviato a organi e uffici per mera notizia, da non confondere con la conferenza di servizi. La conferenza di servizi viene istitui-

³⁹ Giusto quanto disposto dalla già citata legge 241/1990, che all'art. 5, comma 1, recita: «Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale».

ta quando due o più uffici sono coinvolti per competenza in un medesimo affare o procedimento amministrativo. In questo caso, le UOR vanno segnate in sequenza verticale nel timbro di protocollo, tenendo presente che l'originale deve essere inviato alla UOR prima indicata, che diventa l'unica autorizzata ad aprire un fascicolo condiviso con l'altra o le altre UOR cointeressate, evitando l'uso di fotocopie.

Un timbro così impostato consentirà l'eliminazione di ulteriori timbri e timbretti (non di rado se ne riscontrano fino a cinque) contenenti l'indicazione dei vari uffici e sottouffici, tanto che a un certo punto (e non è un eccesso) un documento arriva a contenere più timbri che testo. Inoltre, a parte il fatto che il timbro di arrivo con tanto di datario non riveste alcuna rilevanza giuridico-probatoria⁴⁰, avere un timbro di protocollo senza la classificazione né le indicazioni del *workflow management* significa rinunciare ad un valore aggiunto davvero importante per la centralità del servizio archivistico nella pubblica amministrazione. Semplicemente esaminando il timbro di protocollo, si può infatti verificare con buona approssimazione se una pubblica amministrazione applichi o meno quanto stabilito dalla legge 241/1990 in termini di trasparenza e di responsabilità dell'azione amministrativa.

Un'ultima nota riguarda le dimensioni, che devono essere tali da consentire l'apposizione del timbro sul *recto* del documento: le dimensioni di cm. 3x6,5 dovrebbero rispondere a questo importante requisito, evitando quindi di sovrapporsi al testo o di dover effettuare l'apposizione sul *verso*.

10. *Tre errori da evitare nel bricolage amministrativo: il titolare topografico, il titolare nomenclativo e il titolare burocratico.* – Negli uffici e negli enti dove vige l'anarchia archivistica, sia per mancanza di organizzazione sia per assoluto disinteresse verso i problemi della documentazione, ciascun dipendente si è organizzato un "proprio" archivio secondo un "proprio" titolare, basandosi di fatto su un empirismo diffuso. Una sorta di *bricolage* amministrativo.

Ecco che allora sorgono tre principali tipologie di titolari di classificazione, tutte rigorosamente da evitare:

- a) il titolare topografico
- b) il titolare nomenclativo
- c) il titolare burocratico.

⁴⁰ A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note, sentenza per sentenza*, Viareggio, SAL, 1995.

Nel caso del *titolarlo topografico* si tende a classificare i documenti secondo un ordine fisico, sia di archiviazione che di ubicazione degli uffici. Troveremo così i documenti classificati come “1^a stanza - 2^o armadio a destra” ad indicare la posizione fisica dei documenti; oppure “sede 1” - “sede 2” - “sede 3” - “sede 4” a seconda delle sedi dislocate sul territorio degli uffici di competenza. Ma la domanda sorge spontanea: qual è la prima stanza? E il primo armadio a destra va indicato rispetto a dove si entra o a dove si esce? Com'è facilmente intuibile, qualsiasi “risistemazione” dei luoghi fisici (ad es. un trasloco o una riorganizzazione interna degli spazi) annullerebbe la classificazione e l'archiviazione dei documenti.

Più di frequente capita invece di imbattersi in un *titolarlo nomenclativo*, mediante il quale è possibile archiviare i documenti secondo la persona fisica o la persona giuridica cui quel documento è indirizzato o da cui quel documento proviene.

Avremo così un elenco asettico di enti, di cariche e di organi:

- a) Regione Emilia Romagna
- b) Comune di Modena
- c) Giunta comunale
- d) Sindaco
- e) Consiglio di amministrazione del teatro
- f) Prefettura

o di uffici:

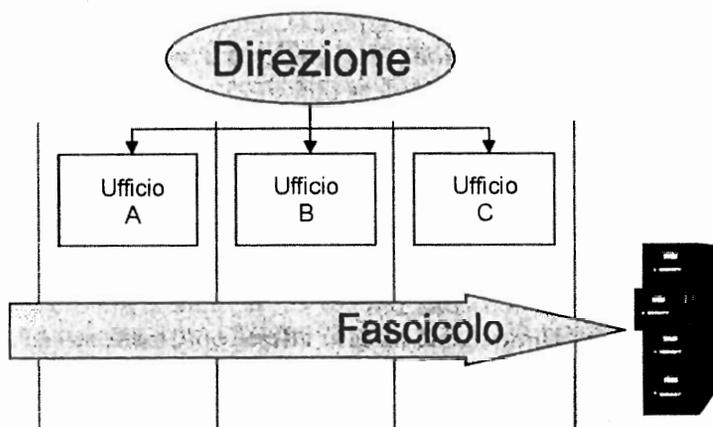
- a) Gabinetto del sindaco
- b) Ripartizione servizi tecnici
- c) Ripartizione urbanistica e pianificazione territoriale
- d) Ripartizione vigili urbani e plateatico
- e) Ripartizione commercio

dimenticando che spesso i documenti assumono le competenze di più enti o più uffici contemporaneamente, richiedendo una conferenza di servizi. L'effetto è il ricorso abnorme alle fotocopie, cioè a quanto di più deleterio possa esistere per la frantumazione del vincolo archivistico. Senza contare che oggi i modelli organizzativi sono improntati al raggiungimento degli obiettivi mediante un'articolazione per processi (quindi per risultati) secondo un'organizzazione a matrice, più che una rigida organizzazione gerarchica di tipo piramidale.

Il *titolarlo burocratico* è però quello che più di frequente si trova applicato nella pubblica amministrazione. Esso è basato acriticamente sull'organizzazione degli uffici. Ogni ufficio ha un proprio grado divisionale primario, cioè un

proprio titolo, che di norma corrisponde al nome dell'ufficio stesso, all'interno del quale si dipanano gli altri gradi divisionali. A questo punto pare del tutto superfluo ricordare che una simile impostazione è destinata a fallire alla prima riorganizzazione degli uffici.

Ma vi è di più. Il fascicolo è per sua natura improntato ad un processo orizzontale, secondo un'articolazione a matrice, mentre l'organizzazione piramidale è per sua natura di tipo verticale. Nell'ipotesi di tre uffici di competenza:



avremmo un fascicolo scomposto in tre parti, ciascuna per ogni ufficio, con la conseguente e deleteria proliferazione delle fotocopie. Soltanto la redazione del titolare deve essere articolata per funzioni distribuite in verticale e in orizzontale, mentre l'organizzazione del fascicolo deve essere, come abbiamo visto, solo orizzontale.

Facciamo un esempio. Il Comune di Modena ha, tra le sue tante funzioni, quella della promozione della cultura. Ipotizziamo di dover organizzare un ciclo di conferenze denominato «Corso di cultura locale» in collaborazione con due associazioni regolarmente iscritte all'albo dell'associazionismo. Serve dunque una delibera della Giunta comunale per approvare l'evento culturale e uno o più decreti dirigenziali per liquidare le spese connesse, tra le quali possiamo anche prevedere un incarico esterno per la traduzione simultanea dall'inglese all'italiano, visto che al nostro evento abbiamo invitato anche un relatore proveniente dagli Stati Uniti.

Ipotizziamo inoltre che il Comune di Modena sia organizzato come segue: l'Ufficio cultura provvede a redigere la delibera per la concessione del patrocinio e l'erogazione di un contributo economico, che, dopo i necessari impegni di

spesa all'Ufficio ragioneria e contabilità e le firme di regolarità tecnico-contabile dei dirigenti, passa all'Ufficio copia prima del passaggio in Giunta. C'è un ultimo adempimento presso l'Ufficio contratti, che dovrà provvedere, dopo il rituale impegno di spesa, a stipulare un contratto per la traduzione simultanea.

In una logica anti-archivistica, ogni ufficio avrà un suo "personale" fascicolo. Avremo cioè ben quattro fascicoli per un medesimo affare, visto che ciascun ufficio avrà un proprio titolare e, quindi, un'organizzazione archivistica indipendente da quella degli altri uffici. L'Ufficio cultura avrà una classe che sarà denominata «Eventi culturali» oppure «Concessione di patrocini e contributi economici»; l'Ufficio ragioneria e contabilità avrà una classe che sarà denominata «Liquidazione spese per manifestazioni culturali»; l'Ufficio copia avrà una classe che sarà denominata «Atti deliberativi provenienti dall'Ufficio cultura»; e, infine, l'Ufficio contratti avrà una classe che sarà denominata «Contratti per manifestazioni culturali».

In una logica archivistica, invece, esisterà un solo fascicolo, riconducibile ad un solo indice di classificazione e quindi ad un unico titolare, denominato «Corso di cultura locale - 1998», trattato come unità archivistica da tutti gli uffici e, con tutti i documenti che ad esso afferiscono, trasferito all'archivio di deposito una volta concluso l'affare.

Ancora: l'Archivio generale dell'Università degli studi di Padova è stato istituito nel 1996. In precedenza il protocollo era affidato alla Divisione affari legali, che si occupava, com'è facilmente intuibile dal nome, anche del contenzioso; l'archivio di deposito era competenza della Divisione patrimonio, mentre l'archivio storico era gestito dal Centro per la storia dell'università. Ora (1998) la Divisione affari legali non esiste più, perché è stata scorporata in due tronconi: un Ufficio legale e una Divisione istituzione centri, contratti e convenzioni; mentre le competenze sull'archivio di deposito e sull'archivio storico sono passate all'Archivio generale. La funzione di protocollo e archivio, come tutte le altre funzioni, è sempre esistita in forma diacronica, indipendentemente cioè dai modelli organizzativi sincronici, in quanto funzione propria dell'ente produttore. Così, quando sarà necessario ricercare un fascicolo che riguarda l'archivio, con il nuovo titolare sarà sufficiente cercare in un unico indice di classificazione (I/7) e non più individuare l'ufficio competente all'epoca dell'affare e studiarne il titolare, nella speranza di rinvenire documenti originali e non — com'è usuale in un'organizzazione con più titolari — in fotocopia.

Concludendo, un fascicolo deve contenere tutti i documenti prodotti per la trattazione di un affare o un procedimento amministrativo indipendentemente dagli uffici o dalla struttura organizzativa che lo hanno prodotto.

11. *Gli «Oggetti diversi»*. – Al termine della redazione di un titolare di classificazione è opportuno che l'archivista lasci per sé e per gli uffici una piccola valvola di sfogo. Questa piccola valvola di sfogo, però, deve essere concepita proprio come un fattore eventuale della produzione documentaria e non come fattore strutturale. In altre parole, è necessario creare un ultimo grado divisionale e denominarlo «Oggetti diversi», ma lasciandolo privo di classi, quindi senza ulteriori gradi divisionali.

Si tratta, nella pratica, di una sorta di stazione di transito riservata a funzioni non esplicitate nel titolare o, più correttamente, a funzioni non previste e successivamente acquisite dall'ente produttore per l'assunzione di nuove deleghe o l'avvio di una nuova attività pratica. È consigliabile introdurre il nuovo titolare modificato con la nuova funzione assieme all'avvio del protocollo, cioè il 1° gennaio di ogni anno, con un decreto di modifica dirigenziale, soltanto dopo averne verificato l'utilità pratica e la coerenza funzionale.

Ecco che allora il titolo «Oggetti diversi» assume il ruolo di una sorta di limbo nel quale inserire esclusivamente i documenti che rispondono a nuove funzioni. L'anno seguente a quello del passaggio della nuova funzione, il titolare sarà modificato, anzi integrato, con l'aggiunta di una nuova classe, oppure, nel caso di funzioni complesse, con un nuovo titolo.

12. *Conclusioni*. – L'attenzione che gli archivisti hanno rivolto all'archivio corrente è tuttora non paragonabile a quella rivolta all'archivio storico. La cartina di tornasole è rappresentata non tanto dall'insufficienza degli studi archivistici sul titolare e sul massimario di selezione, quanto piuttosto dalla totale assenza di criteri redazionali.

Il titolare di classificazione, vero e proprio atto di organizzazione per un ente produttore, deve essere redatto con criteri scientifici, evitando di ridurlo ad una banale elencazione di uffici o di enti con cui normalmente intercorre un carteggio amministrativo e soprattutto tenendo ben distinte l'organizzazione logica dall'organizzazione fisica, non soltanto dei documenti ma anche dello stesso ente produttore.

Infine, senza l'istituzione di un repertorio dei fascicoli, il titolare è di per sé insufficiente all'efficacia dell'azione archivistica. In molte pubbliche amministrazioni, infatti, si è perso completamente il senso della classificazione archivistica come organizzazione dei documenti, atrofizzando il titolare ad una mera incombenza burocratica. Tanto che «si è assistito, in un gran numero di casi, ad un funzionamento per così dire dimezzato del protocollo, con l'omissione sistematica di tutte le procedure di classificazione e di fascicolazione

dei documenti, per cui l'adozione del nuovo sistema si è configurata, in quei casi, come fatto meramente formale, privo di qualsiasi riflesso sul piano dell'organizzazione della memoria e su quello dell'efficienza amministrativa»⁴¹.

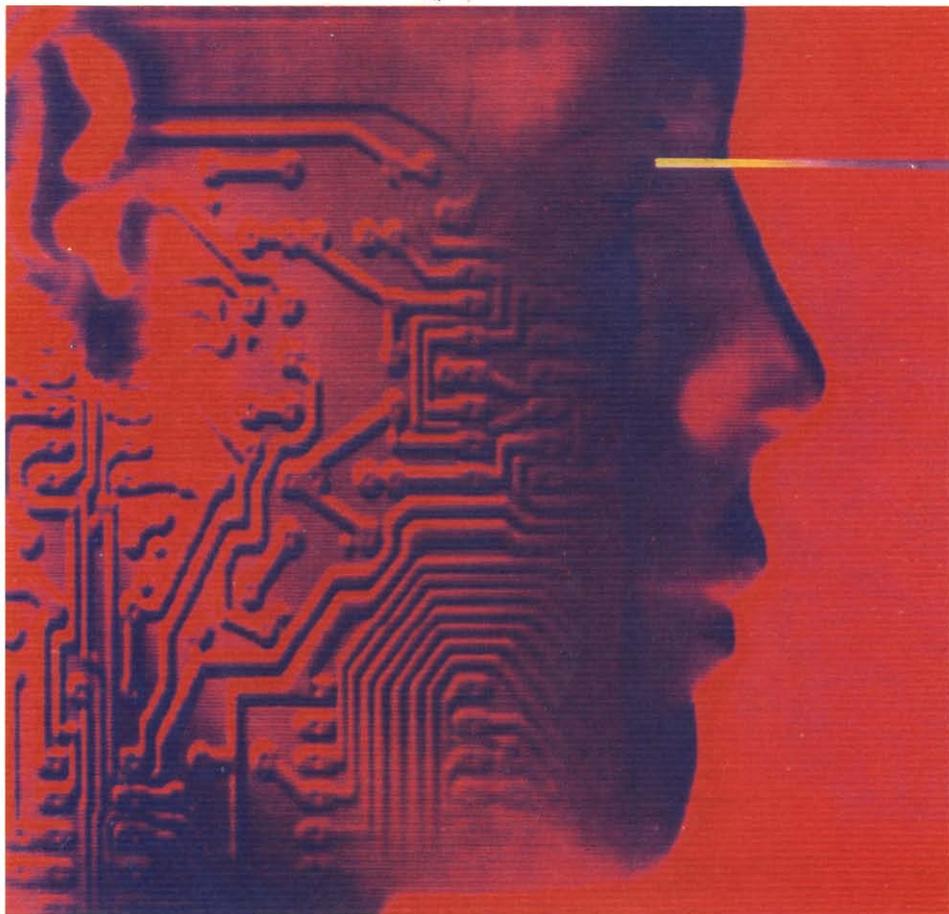
Per risollevare le sorti dell'archivio corrente, gli archivisti devono dunque tornare a fare gli archivisti a 360 gradi ed occuparsi anche (e, forse, soprattutto) dell'archivio in formazione.

⁴¹ A. ANTONIELLA, *Attualità degli strumenti dell'archivio e del protocollo*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97...* cit., il passo è alle pp. 73-74.

Documenti e informatica

Gli archivi correnti degli enti pubblici territoriali dell'Umbria

Atti del 2° incontro di lavoro – Terni, 3 ottobre 2000



a cura di
Giovanna Giubbini

Segni di civiltà

Quaderni della Soprintendenza archivistica per l'Umbria

GIANNI PENZO DORIA

Due osservazioni sul fascicolo archivistico

1. *Archivistica e disinformativa*

«A che cosa serve la classificazione?». Questa è una delle domande più frequenti che un archivista si sente rivolgere con sempre maggiore insistenza quando si tratta di sviluppare un sistema informatico, senza alcuna distinzione tra pubblico e privato¹.

Negli ultimi anni, infatti, il mito della ricerca globale sulle banche dati ha fatto ritenere a molti che l'organizzazione archivistica fosse un evento ormai superato dall'ingresso prepotente delle nuove tecnologie e in particolare di quelle di *information retrieval*. Eppure, a ben vedere, proprio la grande mole di dati, informazioni e documenti archiviabili nelle memorie elettroniche ha amplificato l'esigenza di un'organizzazione archivistica.

Per gli informatici, infatti, il documento può essere rappresentato come un "oggetto" completo in se stesso, in quanto latore di un certo numero di informazioni desumibili dal contenuto e dalle note di riferimento che redige il responsabile della sua tenuta. In questo senso, trattato come risorsa informativa alla stregua di un libro, il documento diventa un oggetto privo di relazioni stabili e naturali, dove una soggettazione o un abstract possono avere la pretesa di sostituire la classificazione, in considerazione del fatto che prevale l'ordinamento occasionale, o comunque forzoso, per materia².

¹ Per la bibliografia sull'argomento cfr. G. PENZO DORIA, *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *Thesis 99. Atti della 2ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova, Cleup, 2001, pp. 305-340. In questa sede vale però la pena di rinviare almeno a 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, in particolare alle pp. 58-76 e ai due brevi articoli di M. ROBERGE, *Le système de classification des documents administratifs*, «LLIGALL. Revista Catalana d'Arxivistica», n. 2 (1990), pp. 11-20 e Id., *La concepció, el desenvolupament i l'aplicació d'un sistema corporatiu i integrat de gestió automatitzada dels documents administratius*, «LLIGALL. Revista Catalana d'Arxivistica», n. 4 (1991), pp. 25-33, oltre ai suoi due volumi sulla gestione dei documenti amministrativi: *La gestion des documents administratifs*, La Pocatiere, 1983 e *La Gestion de l'information administrative : application globale, systémique et systématique*, Documentor Inc., 1992.

² Su questo tema si veda il lucidissimo paragrafo su *Documento e informazione*,

Un documento archivistico, invece, viene prodotto nell'esercizio di una funzione determinata o di un'attività pratica dell'ente produttore, tanto da determinare necessariamente un vincolo tra il documento e la funzione o l'attività esercitata.

La conservazione di una banca dati contenente una sequenza di documenti registrati in ordine cronologico e diversi per tipologia ed oggetto non riveste infatti alcuna utilità pratica. Forse, a quel punto, sarebbe più funzionale avere una pila di carte da sfogliare, anziché conservare i documenti nello stesso ordine attribuito dalla registrazione di protocollo, che è, appunto, una sequenza di documenti registrati in ordine cronologico.

Un archivio non si basa, pertanto, su dati e informazioni ricavabili dai singoli documenti, ma sulle interrelazioni tra ciascun documento e l'affare o il procedimento a cui si riferisce, e tra quest'ultimi con l'archivio, inteso come complesso organico di documenti all'interno del quale quei documenti devono essere conservati. All'archivista infatti non interessa l'informazione di un singolo atto, o l'informazione in quanto tale come insieme di dati, ma la storia di un procedimento, di un affare, di una pratica e, di conseguenza, *contestualizzare* l'informazione al periodo in cui venne prodotta in una visione diacronica dell'intero processo di produzione della catena documentaria. In una parola: serve il fascicolo come insieme organico di documenti e non il documento singolo³.

Non classificare significa *decontestualizzare*, cancellare in qualche modo il DNA archivistico che ogni documento necessariamente deve possedere come vincolo intrinseco, senza l'evidenza del quale i docu-

poi ripreso da molti, di P. CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1983, pp. 25-38 e C. M. DOLLAR, *Archivistica e informatica. L'impatto delle tecnologie dell'informazione sui principi e i metodi dell'archivistica*, a cura di O. BUCCI, Macerata, Università degli Studi di Macerata, 1992 (Informatica e documentazione, 1), in particolare pp. 49-56.

³ «Anche in tempi di informatizzazione dilagante e quindi estremamente propizi sul piano tecnologico, l'aspetto della classificazione-fascicolazione continua, secondo tradizione, a segnare il passo. Vi contribuisce ulteriormente l'equivoco recente (e tutto informatico) secondo cui il documento sarebbe solo un contenitore di dati, gestibili come tali e non anche e prim'ancora, una fonte dotata di valore certificativo primario dove i dati stessi assumono la loro necessaria e indispensabile contestualizzazione sul piano giuridico e storico». L'efficace considerazione è di A. ANTONIELLA, *Attualità degli strumenti dell'archivio e del protocollo*, in *Tinulus 97. Atti della 1^a conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane: verso la creazione di un sistema archivistico universitario nazionale - Padova, 22-23 ottobre 1998*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova, CLEUP, 1999, pp. 70-76; ma cfr. anche Id., *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi in onore di Arnaldo D'Addario*, cit., pp. 19-41.

menti sono destinati a diventare *desaparecidos* sfilacciati dal contesto generale che li ha prodotti.

Per questi motivi, prima di procedere all'analisi delle specifiche di un sistema informatico, si deve ricercare un medesimo linguaggio, che superi le facili e conflittuali ambivalenze della terminologia, tipiche di quelle parole che in informatica assumono un significato e in archivistica un altro completamente diverso, antitetico o, comunque, equivoco, in maniera tale da integrare le competenze informatiche con quelle archivistiche nella consapevolezza critica della distinzione e della sequenzialità necessaria dei ruoli⁴.

È quindi opportuno chiarire che una sequenza occasionale di bit non assume alcun significato; serve invece una sequenza organizzata di bit, in modo tale da poter produrre un significato, ovvero il byte. Tanti bit sparsi qua e là nelle memorie del computer non costituiscono informazioni, anche se rappresentano, in quanto "dati", una componente essenziale dell'informazione.

Trasferito questo concetto in archivistica, potremmo dire che il singolo documento slegato dal contesto rappresenta un bit, che diventa invece un byte quando è ordinato e collegato agli altri bit, secondo una sequenza logica e necessaria. Una sorta, dunque, di vincolo informatico.

Riassumendo potremmo dire che un bit sta ad un byte come un documento sta ad un fascicolo e formulare così la seguente equazione:

$$\text{bit} : \text{byte} = \text{documento} : \text{fascicolo}$$

A voler essere rigorosi, andrebbe invero precisato che il byte è già di per sé una sequenza ordinata di bit e che, pertanto non potrebbe ipotizzarsi una sequenza disordinata. L'informatica è dunque ordine ferreo. Proprio come l'archivistica. E allora non si capisce come mai quando si tratta di applicare la prima alla seconda, l'ordine ferreo debba essere solo informatico.

Eppure gli stessi informatici, organizzando le directory in un disco fisso, classificano, pur in modo grossolano, i files che poi saranno inseriti in directory proprio come i documenti dovrebbero essere inseriti nei rispettivi fascicoli. Se invece si persiste nel non classificare oppure nel ritenere la classificazione non più efficace, allora dovremmo avere un disco fisso privo di directory con la sola

⁴ Su questo tema, affrontato più volte dalla teoria archivistica, si veda ultimamente G. PENZO DORIA, *La progettazione di un sistema archivistico nelle università italiane*, «Archivi per la Storia», XII/1-2 (1999), pp. 147-151.

radice (c:\ e basta), cioè una pila di documenti sedimentata in ordine cronologico.

Non si può non notare come questo rischio stia dietro ogni angolo per gli archivi, soprattutto quando l'impiego delle nuove tecnologie costringe il sistema informativo dell'ente produttore ad adattarsi al nuovo sistema informatico. Ciò, in ultima analisi, rappresenta la negazione delle più elementari regole della dottrina archivistica, obbligandoci a ricordare la nostra formula del caos amministrativo:

$$D \cdot I = C^2$$

laddove D sta per disorganizzazione, I per informatica e C per caos amministrativo.

Il problema dell'archivista di fronte all'avanzare della tecnologia, quando quest'ultima è rappresentata da prodotti *business* anziché *service oriented*, è di evitare l'informatizzazione del caos, non replicando errori del sistema informativo nel sistema informatico e rimanendo serenamente non coinvolto nella grande vetrina di prodotti hardware e software per la gestione dei documenti. Oggi sono davvero molti, come molte sono le ditte che offrono, con la collaudata formula «chiavi in mano», un servizio completo di archiviazione per l'ente pubblico e per i privati. In non pochi casi, però, si archivia senza archivistica.

Il servizio proposto in *outsourcing* va dalla formazione dei documenti alla loro archiviazione e futuro reperimento. Non serve dire che l'errore più grande per un ente produttore sarebbe quello di far gestire ad altri la propria documentazione fin dalla nascita: si ipotizzerebbe così un ente che delega ad altri la costruzione della propria memoria: un ente produttore non gestore.

Passi pure, in carenza assoluta di spazio e con buona pace della vecchia (ma sana) regola che le spese per l'archivio sono obbligatorie, l'affidamento della gestione fisica dei singoli pezzi già formati e correttamente classificati ad una ditta esterna, con costi rapportati ai metri lineari occupati. In casi non isolati, invece, si propone come unica alternativa possibile l'utilizzo indiscriminato del disco ottico, senza valutare in maniera scientificamente corretta la ricaduta delle nuove tecnologie, controllandone l'impiego e il sovrautilizzo indiscriminato e lasciando che gli archivi si sedimentino con una logica archivistica, da replicare anche in informatica.

Un'ultima considerazione non può non essere svolta per corroborare quanto è stato detto sui rapporti tra archivistica e informatica. Attualmente il protocollo e l'organizzazione archivistica dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione non è conforme ai

requisiti previsti dalla normativa vigente, in particolare dal dpr 445/2000⁵.

Insomma, allo stato dell'arte l'AIPA non è *AIPA compliant* (ma non rappresenta il solo caso dell'Amministrazione statale), considerato che, ad esempio, i documenti vengono depositati fisicamente in archivio seguendo l'ordine cronologico annuale, mentre la classificazione e la fascicolazione vengono applicate solamente in via informatica, permettendo che un documento possa essere virtualmente inserito in uno o più fascicoli sulla base dell'argomento o del soggetto trattato. Si tratta, nella sostanza, della gestione di una serie di link con i quali si presume di surrogare la fascicolazione, evidenziando il vincolo archivistico in modo occasionale e del tutto instabile.

2. *Efficienza ed efficacia del fascicolo archivistico*

Il protocollo, inteso come sistema integrato di gestione, tenuta e tutela dei documenti, ha due anime: una di rilevanza giuridico-probatoria e l'altra di rilevanza organizzativo-gestionale. Alla prima spetta l'efficacia della registrazione di un documento, cioè l'attribuzione di data e provenienza certa stabilmente certificabili; alla seconda spetta invece la visione strategica dell'organizzazione dell'ente produttore riguardo alle implicazioni che un determinato documento ha rispetto alle tre sfere di competenza del protocollo gestionale. Queste tre sfere di competenza sono:

- a) la normalizzazione e l'implementazione delle banche dati;
- b) l'istruzione e la trattazione di affari e di procedimenti amministrativi;
- c) la gestione dell'archivio.

L'organizzazione archivistica, pertanto, non incide sulla rilevanza giuridico-probatoria, cioè sull'efficacia della registrazione (con l'eccezione che vedremo più avanti), ma permette ad un sistema efficace di raggiungere anche gli obiettivi di efficienza ed economicità.

Ciò che rende strategica l'archiviazione non è tanto il titolare, quanto piuttosto la sua inscindibile associazione al repertorio dei fascicoli, cioè al mezzo di corredo che rappresenta il vero cuore dell'organizzazione dell'archivio corrente.

⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico sulla documentazione amministrativa* (G.U. 30.02.2001, n. 42, suppl. 30L), ma si veda anche la cosiddetta "circolare D'Alema", cioè la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999, *Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*, (in G.U. 11.12.1999, n. 290).

Sono infatti le unità elementari a garantire il rapido rinvenimento dei documenti e, pertanto, ciascun fascicolo deve essere individuato da una funzione logica, riservata alla tipologia del procedimento amministrativo o dell'affare, e da una classificazione fisica, cioè dal luogo fisico – ma al tempo stesso soprattutto logico – che occupa un fascicolo nell'archivio, cioè all'interno delle partizioni del titolario, che il repertorio dei fascicoli deve rispecchiare.

Il fascicolo, dunque, rimane pur sempre un'unità logica, anche se il numero progressivo di repertorio può essere associato alla sua collocazione fisica in archivio, che muta con il mutare delle fasi di vita dei documenti: corrente, deposito, sezione separata⁶.

Ogni documento deve essere quindi individuato attraverso la classificazione e deve poi essere inserito obbligatoriamente in un fascicolo.

Il fascicolo è a sua volta individuato da tre elementi:

1. l'anno di apertura (o di *istruzione*);
2. il numero di fascicolo, cioè un numero sequenziale all'interno dell'ultimo grado divisionale, da 1 a *n* con cadenza annuale;
3. l'oggetto del fascicolo, cioè una stringa di testo per descrivere compiutamente un affare, una pratica, un *dossier*, una carpetta, una *papèla*, un procedimento amministrativo o più di questi insieme.

Per una normalizzazione della descrizione dell'oggetto del fascicolo è opportuno fare riferimento alla tabella dei procedimenti amministrativi oppure a un *thesaurus*, ricordando che in un fascicolo possono confluire documenti di più affari e di più procedimenti amministrativi, dimenticando la deleteria equazione procedimento = fascicolo.

Per convenzione, il titolo va scritto in numeri romani, mentre gli altri gradi divisionali vanno scritti in cifre arabe (titolo I; classe 3; sottoclasse 5; categoria 2; sottocategoria 6).

L'anno va separato dal titolo da un trattino (-); il titolo va separato dagli altri gradi divisionali da una barretta (/); gli altri gradi divisionali, invece, vanno separati tra loro e dal numero del fascicolo da

⁶ Sul problema delle età dei documenti e del passaggio cruciale nell'archivio di deposito, cfr. almeno E. FREGNI, *Qualche osservazione in merito all'organizzazione dell'archivio comunale di deposito*, «Rassegna degli Archivi di Stato», LIV/3 (1994), pp. 604-613, E. LODOLINI, *Archivistica. Principi e problemi*, Milano, Franco Angeli, 1995 (7^a ed.), in particolare alle pp. 31-64, DURANTI, *I documenti archivistici*, cit., alle pp. 115-125 e M. GUERCIO, *La sfida della quantità: archivi intermedi e strategia di conservazione dei documenti archivistici*, in *Per la storiografia italiana del XXI secolo. Seminario sul progetto di censimento sistematico degli archivi di deposito dei ministeri realizzato dall'Archivio Centrale dello Stato, Roma, 20 aprile 1995*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali – Ufficio centrale per i beni archivistici, 1998 (Saggi, 46), pp. 38-54.

un punto (.); l'oggetto del fascicolo va scritto tra virgolette caporali (« »).

Ad esempio, adottando il titolario di classificazione dell'Università degli Studi di Padova appena riportato, possiamo ipotizzare una stringa:

1998 - IX/1.6 «Costruzione della nuova sede degli uffici»

che individua all'interno del titolo IX (i lavori pubblici) e della classe I (la costruzione di nuove opere) il 6° fascicolo istruito nell'anno 1998, che ha per oggetto la costruzione della nuova sede degli uffici.

L'insieme di questi elementi – cioè anno di apertura, titolo, classe, numero del fascicolo, oggetto del fascicolo – costituisce il *Repertorio dei fascicoli*. Si tratta di un registro annuale che diventa di fatto:

- a) un indispensabile mezzo di corredo dell'archivio corrente che, fascicolando correttamente i documenti, permette di non duplicare fascicoli relativi ad un medesimo affare o procedimento amministrativo;
- b) l'inventario coevo dell'archivio.

Non va mai omissa l'anno di apertura, come purtroppo accade nella maggioranza dei sistemi archivistici. Se ipotizziamo infatti una durata quinquennale di un affare, ad es. 1998-2002, l'annotazione dell'anno di apertura permetterà di ricondurre il fascicolo correttamente all'anno 1998, anno in cui quel fascicolo ha avuto origine e repertoriazione archivistica. Proprio in quell'anno esiste il vuoto da colmare nella sequenza dei fascicoli, determinato dalla numerazione progressiva all'interno di un determinato grado divisionale. In questo modo, indipendentemente dagli uffici e dal tempo necessario ad esaurire un affare o un procedimento amministrativo, l'archivio si ricompone in assoluto ordine anche a molta distanza di tempo dall'inizio di un determinato affare, poiché viene rispettato l'ordine di sedimentazione⁷.

La mancanza della data di istruzione di un fascicolo rappresenta invero un grave errore metodologico, a meno di non redigere un repertorio dei fascicoli perenne, da 1 all'infinito all'interno di una medesima classe. Si tratterebbe, com'è intuibile, di una soluzione apparentemente efficace, ma comunque assolutamente inefficiente già dopo qualche anno. Né d'altra parte pare condivisibile far "scivolare" o

⁷ Le pagine più importanti sull'argomento sono state scritte da F. VALENTI, *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XLI/1-2-3 (1981), pp. 9-37, ora in ID., *Scritti e lezioni di archivistica, diplomatica e storia istituzionale*, a cura di D. GRANA, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali – Ufficio centrale per i beni archivistici, 2000, pp. 83-113 e da I. ZANNI ROSIELLO, *Archivi e memoria storica*, Bologna, Il Mulino, 1987, in particolare alle pp. 43-142.

“trascinare” anno dopo anno i fascicoli non ancora chiusi all’anno successivo, a causa della considerevole mole di rinvii che ogni fascicolo dovrebbe registrare anno per anno.

Va inoltre detto che la gestione del titolare e del repertorio dei fascicoli incide sulla sfera organizzativo-gestionale e non su quella giuridico-probatoria; pertanto i documenti possono anche essere spostati da un fascicolo ad un altro, cambiando quindi indice di classificazione, così come deve essere consentito, mantenendo la numerazione sequenziale del repertorio, annullare un fascicolo per crearne uno nuovo o ridistribuire i documenti di un fascicolo in uno o più sottofascicoli sulla base di mutate esigenze pratiche. L’importante è che non esistano documenti “sciolti”, cioè documenti non inseriti in un fascicolo e che un fascicolo contenga documenti omogenei, cioè classificati allo stesso modo.

Ci sono infine altri tre elementi che devono garantire la corretta gestione del fascicolo:

- a) la data di chiusura;
- b) l’annotazione del passaggio dall’archivio corrente all’archivio di deposito;
- c) l’annotazione del passaggio dall’archivio di deposito all’archivio storico o, in alternativa, l’avvenuto scarto.

Soprattutto gli ultimi due elementi danno il senso dell’unicità dell’archivio in rapporto alle età dei documenti, dal protocollo all’archivio storico.

Sulla scorta di quanto finora affermato, possiamo dire che l’*indice di classificazione* di un documento è costituito dai seguenti elementi: anno di apertura del fascicolo, classificazione completa (titolo, classe ed eventuali altre ripartizioni), numero di fascicolo (ed eventuali altre ripartizioni).

Il *repertorio dei fascicoli* è invece costituito dall’indice di classificazione, al quale vanno aggiunti l’anno di chiusura, l’oggetto del fascicolo (ed eventualmente l’oggetto di sottofascicoli, inserti, etc.), l’annotazione dello *status* relativo all’età: corrente, versamento all’archivio di deposito, annotazione del passaggio all’archivio storico o, in alternativa, l’avvenuto scarto.

Repertorio dei fascicoli

Anno	Classifica	Fasc.	Oggetto	sf	Chiuso	Status
1998	IX/1	6	«Costruzione della nuova sede degli uffici»		2000	deposito

Pur rivestendo, come abbiamo visto, una rilevanza organizzativo-gestionale, in alcuni casi la corretta tenuta del fascicolo archivistico può assumere una rilevanza giuridica, diventare cioè efficace all'interno di un procedimento amministrativo e, in particolare, corroborare la motivazione di un atto amministrativo. Non solo efficienza, dunque, ma anche efficacia.

Questa rilevanza "accessoria" emerge con chiarezza dalla giurisprudenza, in particolare dall'esame di due recenti sentenze del Consiglio di Stato. Nella prima, la n. CS/IV/89/1997 viene stabilito che la carenza di motivazione può essere supportata dal richiamo in atti di precedenti documenti sui quali un determinato procedimento si basa:

Consiglio di Stato sez. IV, 4 febbraio 1997, n. 89

Non ricorre il vizio di difetto di motivazione dell'atto amministrativo quando le ragioni poste a base del provvedimento risultano enunciate in precedenti atti del procedimento.

Nella seconda sentenza, la n. CS/IV/66/1998, che con ogni evidenza ricalca e riprende la prima, si parla esplicitamente di "lettura degli atti del procedimento".

Consiglio di Stato sez. IV, 26 gennaio 1998, n. 66

La funzione della motivazione del provvedimento amministrativo è quella di consentire all'amministrazione la possibilità di valutare ed eventualmente di contestare la ragionevolezza delle scelte dell'amministrazione; tale funzione risulta soddisfatta anche nel caso in cui, ancorché nel provvedimento finale non risultano chiaramente e compiutamente esplicitate le ragioni sottese alla scelta, nondimeno queste possono essere agevolmente colte dalla lettura degli atti del procedimento, richiamati nel provvedimento finale.

Da ciò emerge che gli atti devono essere disponibili non solo per permettere il diritto di accesso a terzi, ma anche l'esercizio del diritto di tutela verso terzi che impugnano un provvedimento per carenza di motivazione. Traducendo in archivistichese, la *ratio* delle due sentenze ha come presupposto la corretta gestione di tutti i documenti, i quali, per essere efficacemente e autenticamente "disponibili" devono essere conservati in un fascicolo archivistico⁸.

⁸ Quest'ultima affermazione diventa assolutamente ineludibile nella gestione dei documenti elettronici, soprattutto dopo che l'archivista ha eliminato la firma digitale: da quel momento, infatti, l'autenticità del documento è garantita dalle procedure di

In definitiva, la percezione di un sistema informativo documentale deve essere completa e critica; per essere tale, essa deve prevedere l'adozione di un titolario di classificazione redatto con rigore metodologico con la conseguente applicazione della fascicolazione, vero fulcro dell'efficienza nella gestione e nella tenuta dei documenti, senza tralasciare il fatto che la loro corretta organizzazione può supportare l'efficacia dell'azione amministrativa.

migrazione e tenuta del documento. Sono conclusioni alle quali è giunto il gruppo di lavoro internazionale di *InterPares* (<http://www.terpares.org> - ultima visita luglio 2001). Esiste anche una serie di studi, con intrecci tra archivistica e biblioteconomia, realizzata dall'Unesco: si tratta del programma RAMP (*Records and Archives Management Programme*); tra i molti, segnalo quello, pur datato, di K. GAVREL, *Conceptual problems posed by electronic records: a RAMP study*, Parigi, Unesco, 1990.

ARCHIVI & COMPUTER

AUTOMAZIONE E BENI CULTURALI

La nuova generazione dei titolari di classificazione: modelli a confronto

SAGGI

M. VALENTINI, *Introduzione*

M. MORISI, *L'amministrazione italiana tra "regole" e "politiche": il ruolo strategico delle memorie*

G. PENZO DORIA, *Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi*

M. VALENTINI, *Rapporto tra "funzioni" e "materie": i modelli di titolare per le Giunte e per i Consigli regionali*

G. ROMANZI, *Il ruolo del titolare nella formazione dell'archivio digitale: l'esperienza delle Province*

G. BONFIGLIO-DOSIO, *Il titolare e gli altri strumenti di gestione degli archivi comunali*

R. PERNA, *Dalla sedimentazione alla selezione: il piano di conservazione per gli archivi delle Aziende sanitarie ed ospedaliere*

E. BIDISCHINI, *Criteri per la manutenzione e l'aggiornamento: il titolare delle Camere di commercio*

INTERVENTI

F. FOSCARINI, *Cosa sappiamo in realtà delle funzioni? Una rilettura critica dell'approccio alla selezione e scarto dei documenti basato sulle funzioni*

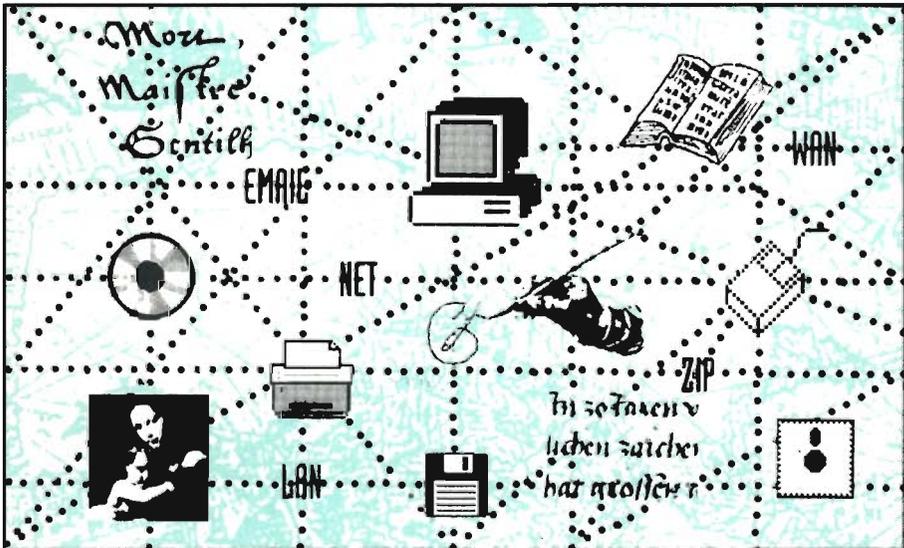
K.-E. CANNING, *Government, archivists, citizens: secrecy and access to information under the Bush Administration*

M. GUERCIO, *MoReq2 specifications: una sintesi commentata dei nuovi requisiti modello per la gestione di documenti elettronici*

A. MARZONA, A. FORNASIN, *L'anagrafe informatica delle famiglie friulane costruita sulla base delle fonti presenti presso l'Archivio di Stato di Udine*

DOCUMENTI

G. OLIVER, S. ROSS, M. GUERCIO, C. PALA, *Report on automated re-appraisal: managing archives in digital libraries*



Gianni PENZO DORIA

Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi¹

Abstract: *The author's attention is dedicated to the definition of the files typologies related to the organizational models. It is the result of a project developed by a network of Universities for establishing rules for appraisal and selection.*

1. Premessa

Per i boiardi distratti e disinformati, la classificazione e la fascicolazione dei documenti rappresentano da sempre un adempimento oneroso, a volte addirittura incomprensibile dopo l'introduzione dei sistemi informatici. Eppure, si tratta di due attività sequenziali ormai diventate strategiche e irrinunciabili in qualsiasi sistema informativo documentale all'avanguardia. Inoltre, si tratta di adempimenti obbligatori, a norma di legge, per tutte le amministrazioni pubbliche².

¹ Lo studio che qui si presenta è uno dei frutti del progetto *Cartesio*, finalizzato alla redazione di un massimario di selezione per gli archivi delle università italiane. Il gruppo di lavoro è stato istituito dall'Università degli Studi di Padova con decreto del Direttore amministrativo 27 aprile 2005, n. 996 e costituito da Gennaro Capasso (Università Ca' Foscari di Venezia), Teresa Lucia Colombo (Università degli Studi di Pavia), Maria Emanuela Marinelli (in rappresentanza del Servizio III della Direzione generale per gli archivi), Monica Martignon (Università IUAV di Venezia), Donatella Mazzetto (Università degli Studi di Padova), Alessandra Miola (Politecnico di Milano), Remigio Pegoraro (Università degli Studi di Padova), Gianni Penzo Doria (Università degli Studi di Padova), Michele Toschi (Alma Mater Università di Bologna). Successivamente il gruppo è stato integrato da Paola Ciandrini (Politecnico di Milano, che ha sostituito Alessandra Miola), Carlo Colombi (Università degli Studi di Pavia), Salvatore Consoli (Università degli Studi di Catania), Katia Milanese (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro") e Antonella Sannino (Università degli Studi di Salerno). Questi colleghi sono di fatto coautori di questo saggio per via delle numerose riflessioni teoriche condivise nel corso progetto. I risultati di *Cartesio* sono integrati anche nella revisione del titolare per gli archivi universitari, entrato in vigore dal 1° gennaio 2007. I lavori di quest'ultimo gruppo sono stati pubblicati nel volume *I calzini del principe Carlo. Titulus 97. I titolari per gli archivi delle università italiane*, a cura del Gruppo nazionale sui titolari delle università, Padova, Cleup, 2007 (*Instrumenta archivi Studi Patavini*, 2). Devo infine segnalazioni, correzioni e suggerimenti ad altri colleghi e amici. Qui ne cito e ringrazio una parte: Maria Grazia Bevilacqua, Valeria Bosçp, Dimitri Brunetti, Franco Cardin, Concetta Damiani, Pietro Di Benedetto, Laura Flora, Stefania Gastaldi, Luca Milani, Barbara Montini, Isabella Orefice, Maria Grazia Pastura, Domenica Porcaro Massafra, Rossella Pozzi e Micaela Procaccia.

² Sulla classificazione, si veda il dpr 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa* (G.U. 20.02.2001, n. 42 – SO n.

La normativa italiana emanata negli ultimi anni ha dunque chiarito in più occasioni due concetti fondamentali: da un lato, che dalla introduzione dei sistemi archivistici deriva un ampio margine di efficacia per le amministrazioni al passo coi tempi, dall'altro lato che i nessi logico-giuridici tra l'organizzazione archivistica e il principio del buon andamento dell'azione amministrativa sono fattori imprescindibili per qualsiasi azione amministrativa di successo³. Un richiamo forte su queste tematiche è contenuto in una recente direttiva, nella quale viene testualmente affermato che: "Devono censurarsi quelle amministrazioni che giustificano il mancato rispetto dei termini procedurali in considerazione della mole di lavoro ovvero con la difficoltà nel reperimento della documentazione istruttoria. Tali comportamenti, peraltro, comportano censure di illegittimità da parte dell'autorità giudiziale amministrativa, in tutti quei casi in cui il trascorrere del termine per la conclusione del procedimento, equivale a provvedimento di diniego. Così la giurisprudenza amministrativa ha qualificato come illegittimo il rigetto dell'istanza, ove ciò sia ricondotto ad una "difficoltà di reperimento del fascicolo" (TAR Lazio, sentenza 14 ottobre 2003 n. 8356)"⁴.

In questi contesti, il cuore dell'organizzazione documentale non è rappresentato dalla classificazione, ma dal fascicolo. È dunque l'unità archivistica di base

30/L): art. 1, comma 1, lett. q); art. 50, comma 4; art. 56; art. 64, comma 4; art. 68, comma 1. Si veda in proposito il § *Il titolare di classificazione è obbligatorio?* del volume *I calzini del principe Carlo*, cit., pp. 35-37. Sulla fascicolazione, si veda ancora il dpr 28 dicembre 2000, n. 445, art. 67. Un importante contributo sul "TUDA" è quello di L. Giuva, *Il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, in «Rassegna degli archivi di Stato», LX/3 (2000), pp. 620-631; si veda anche S. Coronato, *La semplificazione della documentazione amministrativa nel quadro più generale del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione e di snellimento dell'attività amministrativa*, in «Il Diritto sanitario moderno», 2001/3, pp. 182-196 e G. Fares, *Il testo unico sulla documentazione amministrativa*, in «Studium iuris», 2002/2, pp. 172-180.

³ Oltre a quanto previsto nello stesso dpr 445/2000, cfr. anche Direttiva PCM 28 ottobre 1999, *Gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*, (G.U. 11.12.1999, n. 290), § 1: «La gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni risulta così finalizzata – oltre che al potenziamento dei supporti conoscitivi – al miglioramento dei servizi, alla trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi, secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa»; poi anche il § 6: «La definizione e l'applicazione di sistemi di classificazione di archivio – a cura delle singole amministrazioni – rappresentano il presupposto indispensabile per la realizzazione e lo sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei flussi documentali. L'obiettivo è la costruzione di un sistema integrato di informazioni sui documenti»; *ex multis*, cfr. L. Giuva, *Caratteri dell'attuale fase di applicazione e sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei documenti (protocollo informatico) e prospettive future per la professione archivistica*, in *Cartesio. Atti della 4ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane – Padova, 24 e 25 ottobre 2002 e della 5ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane – Padova, 8 e 9 giugno 2006*, Padova, Cleup, 2006, pp. 19-37.

⁴ Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Direttiva 6 dicembre 2007, n. 8, *Principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni – Responsabilità disciplinare* (G.U. 18.02.2008, n. 41). Avremo modo di tornare ampiamente sul tema, anche per questioni molto stimolanti che riguardano l'archivio come *bene della vita*.

che garantisce non solo la corretta sedimentazione della quasi totalità dei documenti prodotti dalle amministrazioni pubbliche (sostanzialmente fanno eccezione i documenti organizzati per serie), ma anche l'esercizio del diritto di accesso⁵.

Sulle modalità di gestione dei fascicoli, la teoria archivistica italiana si è ampiamente espressa⁶. Non altrettanto la normativa dedicata agli archivi, nella quale si fatica a trovare descrizioni di dettaglio. Recentemente, però, alcune normative speciali hanno iniziato a descrivere le procedure di gestione delle unità archivistiche. È il caso di una delibera dell'Autorità per l'energia, che attribuisce al segretario del collegio arbitrale precise funzioni archivistiche⁷. Ed è anche il caso della recente normativa in materia di sperimentazione di farmaci, che dedica un intero capo a "Il fascicolo permanente della sperimentazione e l'archiviazione"⁸.

Pare quindi necessario riflettere sulle modalità di sedimentazione e di organizzazione dei documenti in un fascicolo archivistico, considerato che i fascicoli non sono tutti uguali, né hanno simili modalità di archiviazione. Ogni ente produttore

⁵ G. Penzo Doria, *Due osservazioni sul fascicolo archivistico*, in *Documenti e informatica. Gli archivi correnti degli enti pubblici territoriali dell'Umbria. Atti del 2° incontro di lavoro*, Terni, 3 ottobre 2000, a cura di G. Giubbini, Perugia, Soprintendenza archivistica per l'Umbria, 2001, pp. 102-111, ripreso in Id., *Osservazioni sul fascicolo archivistico*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 2002/22, pp. 2502-2505.

⁶ Un riassunto delle posizioni teoriche e la descrizione della gestione di un fascicolo si trovano in G. Penzo Doria, *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *Labirinti di carta. L'archivio comunale: organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla Circolare Astengo. Atti del convegno nazionale, Modena, 28-30 gennaio 1998*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali – Direzione generale per gli archivi, 2001 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 67), pp. 72-104 e G. Bonfiglio-Dosio, *Natura e struttura del fascicolo*, in «Rassegna degli archivi di Stato», LXII/1-2-3 (2002), 431-440.

⁷ Autorità per l'energia elettrica e il gas, delibera 14 marzo 2005, n. 42, *Disposizioni in materia di procedure arbitrali per la risoluzione delle controversie in materia di accesso alle reti dell'energia elettrica e del gas e di revoca della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 127/03* (G.U. 9.04.2005, n. 82), riportata qui nell'appendice 1. Ulteriore normativa sul fascicolo, anche se molto incoerente, è contenuta nel dlgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale* (G.U. 16.05.2005, n. 112 – SO 93/L) e nella sua più importante modifica, purtroppo non l'unica, contenuta nel dlgs. 4 aprile 2006, n. 159, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale* (G.U. 29.04.2006, n. 97 – SO 105/L) si veda G. Penzo Doria, *L'informaticrazia e il codice dell'amministrazione digitale*, in «Aidainformazioni», XXIV/2-3 (2006), pp. 81-97. Infine, sul dlgs. 5/2006 v. *infra* e nota 17.

⁸ Dlgs. 6 novembre 2007, n. 200, *Attuazione della direttiva 2005/28/CE recante principi e linee guida dettagliate per la buona pratica clinica relativa ai medicinali in fase di sperimentazione a uso umano, nonché requisiti per l'autorizzazione alla fabbricazione o importazione di tali medicinali* (G.U. 9.11.2007, n. 261 – SO n. 228), riportata qui nella appendice 2. Sul tema, anche per l'importanza dell'organizzazione archivistica dei fascicoli, si veda anche il dpr 21 settembre 2001, n. 439, *Regolamento di semplificazione delle procedure per la verifica e il controllo di nuovi sistemi e protocolli terapeutici sperimentali* (G.U. 19.12.2001, n. 294) e l'attività della *Contract Research Organization* (CRO) per la gestione della documentazione di studi clinici (sperimentazioni farmaci) e osservazionali (studio su farmaci in mercato o eventuale comparazione): esiste anche l'*Associazione italiana Contract Research Organization* (www.aicro.it).

dovrà quindi iniziare a definire regole per la loro corretta tenuta, partendo dall'analisi delle tipologie di azioni amministrative dalle quali scaturiscono i rispettivi documenti che le rappresentano e che poi dovranno essere conservati nelle unità archivistiche di base.

2. *Procedura, processo e procedimento amministrativo in archivistica*

Prima di proseguire il nostro discorso, pare opportuno chiarire il significato di tre parole – *procedura*, *processo* e *procedimento* – utilizzate a volte superficialmente e senza particolari distinzioni, che invece assumono accezioni peculiari nei modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche⁹.

Questi tre significanti assumono significati legati a una logica archivistica e diplomatica, laddove risulta indispensabile distinguere atti, attori e documenti. In definitiva, per l'archivistica e la diplomazia contano le azioni, i ruoli delle persone fisiche e giuridiche, nonché la rappresentazione in forma giuridicamente rilevante delle azioni stesse. In altri ambiti queste tre parole hanno significati simili, ma non sempre equivalenti. Si pensi, ad esempio, alle espressioni tecniche di *procedura penale* (diritto penale), *elaborazioni di procedura* (informatica), *procedura di non conformità* (scienza dell'organizzazione e qualità), *processo verbale* (diritto amministrativo), *processo di laboratorio* (chimica), *processo cefalico* (embriologia), *processo ciliare* (anatomia), *procedimento algebrico* (matematica), *procedimento d'accusa* (diritto costituzionale) e altro ancora, che variano da contesto a contesto. In questa sede, infine, tralasciamo un'affascinante *excursus* sugli etimi e sull'evoluzione dei significati, anche grazie ad un'analisi comparativa, a partire dai giuristi medievali e dal *Digesto*.

La procedura

La *procedura* è un insieme di attività ripetitive, sequenziali e condivise tra chi le attua, poste in essere per raggiungere un risultato determinato. In sostanza, è il *che cosa*, descritto sotto forma di “regole” (formalizzate o riconosciute come consuetudini) deve essere attuato per addivenire a un *qualcosa*, a un *prodotto*. Quel *qualcosa* potrebbe essere, ad esempio, l'accensione di un computer, la confezione di un dolce, la realizzazione di un software, il viaggio di un aereo, l'iscrizione di un neonato allo stato civile o l'immatricolazione di uno studente in una scuola.

Nel caso della confezione di un dolce, la procedura è rappresentata dalle operazioni descritte nella *ricetta*, il viaggio di un aereo è descritto nella *routine* di decollo, nel piano di volo e nella *routine* di atterraggio, mentre per la descrizione di ciò che deve realizzare un software oggi si utilizza prevalentemente una descrizione UML.

⁹ Altre definizioni di *procedura* e *processo* sono contenute nelle norme ISO 9000 che, per qualche sottile differenza, non si attagliano al nostro discorso.

In archivistica sono procedure, ad esempio, la protocollazione o lo scarto di documenti. Esse prevedono, infatti, una serie di azioni sequenziali. Per la protocollazione di un documento in arrivo da terzi è necessario aprire la busta contenente un documento, verificare che sia di competenza dell'area organizzativa omogenea, descrivere il mittente, l'oggetto e gli allegati, assegnare la classificazione e poi attendere il numero e la data di registrazione da parte del sistema informatico e infine apporre o associare la segnatura. Per lo scarto in un archivio vigilato è sequenzialmente necessario redigere un elenco di scarto, farlo approvare con un provvedimento formale, trasmettere la richiesta alla Soprintendenza archivistica, ricevere l'autorizzazione e poi procedere alla eliminazione legale dei documenti.

Va evidenziato che la caratteristica più importante di una procedura è la sua condivisione. Nelle organizzazioni più efficienti, viene infatti redatto e tenuto aggiornato il *Manuale delle procedure* per due motivi piuttosto evidenti: in primo luogo perché rappresenta uno strumento di conoscenza e quindi di miglioramento dell'efficienza, in secondo luogo per normalizzare le attività del personale evitando peculiarizzazioni e personalismi o, peggio, la "monolitizzazione" del *know-how*. Ciò serve a evitare che l'assenza improvvisa del personale addetto determini lo stallo provvisorio di una procedura.

A differenza, come vedremo, del procedimento amministrativo, la procedura varia in base ai modelli organizzativi dell'ente produttore e in base a molti fattori: complessità dei processi decisionali, regolamenti interni, formazione del personale, etc. Una procedura molto utilizzata negli ultimi anni è quella affidata al cosiddetto "sistema qualità", che fa capo alle norme della serie ISO 9000.

In archivistica, la procedura di protocollazione è dunque ciò che deve realizzare il software in base alle sequenze dettate dai protocollisti, così come il *Manuale di gestione del protocollo informatico*, previsto dall'art. 3 e descritto nell'art. 5 del dpcm 31 ottobre 2000, analizza le procedure e, come vedremo tra poco, anche i processi collegati al sistema di gestione dei flussi documentali e degli archivi di una amministrazione pubblica¹⁰.

Il processo

Il *processo* è l'insieme delle risorse strumentali utilizzate e dei comportamenti attuati da persone fisiche o giuridiche finalizzati alla realizzazione di una procedura determinata. In altre parole, è il *chi fa che cosa*. Il processo, dunque, dipende dalle persone e dagli strumenti da esse utilizzati ed è, di norma, descritto negli organigrammi e nei funzionigrammi degli enti produttori.

Ogni procedura può essere retta da più *ownership di processo*, cioè da più attori coinvolti. Nel caso dello scarto, descritto in un'unica procedura, possiamo enucleare

¹⁰ Dpcm 31 ottobre 2000, *Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998*, n. 428 (GU 21.11.2000, n. 272).

tre distinti processi: il primo è il lavoro dell'archivista, il secondo è la sequenza di azioni di una collegialità (convocazione, adunanza, discussione, votazione e verbalizzazione) o di un organo monocratico (decisione attraverso, ad esempio, una determina), il terzo è l'attività dell'organo di vigilanza, che si esplica attraverso un controllo e un'interazione con l'ente richiedente e si conclude con l'emanazione di un'autorizzazione.

Mentre la procedura è perlopiù codificata ed è neutrale rispetto alle persone che la realizzano, il processo invece è affidato a persone e può essere modificato in funzione di variabili ambientali. Se, ad esempio, in un ente è individuata una persona che si occupa della protocollazione e tale persona in un certo momento dell'anno comunica la propria assenza prolungata, la dirigenza dovrà immediatamente occuparsi della sua sostituzione provvisoria o, in subordine, affidare ad altre unità organizzative responsabili la realizzazione della procedura di protocollazione. In questo caso, la procedura rimane identica, ma cambiano gli attori, cioè il processo. Infine, procedure e processi vengono, di norma, descritti in diagrammi di flusso, o *workflow chart*, che descrivono anche graficamente *chi fa che cosa*, nei modi che tra poco vedremo.

Il procedimento amministrativo

Secondo la definizione tradizionale, per procedimento amministrativo si intende una pluralità di atti tra loro autonomi, scanditi nel tempo e destinati allo stesso fine, cioè alla emanazione di un provvedimento finale. Quindi, mentre la procedura si riferisce all'attività e alle regole, il processo a "uomini e mezzi", il procedimento amministrativo inerisce ai documenti prodotti all'interno di una procedura o di un processo¹¹.

Mentre la protocollazione non produce alcun documento (ma atti pubblici: la registrazione e la segnatura)¹², nella autorizzazione allo scarto abbiamo: l'elenco dei documenti proposti per lo scarto, la delibera o la determina di approvazione dell'elenco e il provvedimento di autorizzazione da parte della Soprintendenza archi-

¹¹ P. Virga, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2001⁽⁶⁾, vol. 2, pp. 47 e ss. Per una disamina delle recenti novità legislative in materia, cfr. M.V. Monteleone, *La riforma del procedimento amministrativo. Le innovazioni più significative nel nostro ordinamento giuridico alla luce delle leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 2006/8, pp. 1053-1068.

¹² Per la registrazione e la segnatura intese come atti pubblici, cfr. Cassazione penale, sez. II, 12 marzo 1997, n. 9209: «Il timbro del protocollo apposto sulla corrispondenza pervenuta ad un ufficio pubblico ha natura di atto pubblico; ed infatti, posto 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 che gli viene attribuita, la materiale apposizione sul documento medesimo del timbro riprodotto la data di ricezione ed il numero attribuitogli non costituisce altro che una prosecuzione di detta attività certificatrice, onde che registrazione e riproduzione della stessa sul documento costituiscono un'operazione unica e contestuale avente la stessa natura».

vistica. Tutti i documenti prodotti all'interno della procedura di autorizzazione allo scarto sono destinati allo stesso fine, in quanto finalizzati all'eliminazione legale.

Va inoltre rimarcato che, mentre la procedura e il processo possono indistintamente essere realizzati da un ente pubblico o da un ente privato, il procedimento amministrativo, istituito dalla legge 241/1990, appartiene solo alla sfera delle amministrazioni pubbliche¹³. Questo fattore determina anche l'obbligo di stabilire i tempi entro i quali un procedimento amministrativo deve concludersi, nonché l'attribuzione delle responsabilità organizzative e fisiche, individuabili come UOR e RPA nella *tabella dei procedimenti amministrativi*¹⁴.

Oltre a contenere la descrizione di procedure e/o di processi, i diagrammi di flusso descrivono anche le fasi della produzione documentale (in questo caso, si

¹³ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (G.U. 08.08.1990, n. 192). La legge 241/1990 è stata recentemente integrata e modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa* (G.U. 21.02.2005, n. 42) e dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali* (G.U. 14.05.2005 n. 111 – SO n. 91). La legge è stata poi modificata, in maniera sostanzialmente alluvionale e in certi casi anche marginalmente. Il dl 30 novembre 2005, n. 245, convertito nella legge 27 gennaio 2006, n. 21, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania* (G.U. 28.01.2006, n. 23) ha modificato gli artt. 20 e 21; il dl 31 gennaio 2007, n. 7, convertito nella legge 2 aprile 2007, n. 40, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese* (G.U. 2.04.2007, n. 77) ha introdotto un comma all'art. 21 quinquies sulla revoca dell'atto amministrativo; infine il dpr 2 agosto 2007, n. 157, *Regolamento recante riordino della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista dall'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, a norma dell'articolo 1, comma 1346, della legge 27 dicembre 2006, n. 296* (G.U. 21.09.2007, n. 220) ha introdotto una modifica di scarso rilievo all'art. 18 (autocertificazione) e ha abrogato i commi 4 e 7 dell'art. 22. A causa della conclusione anticipata della XV legislatura, si è interrotto l'iter di approvazione del c.d. "DDL Nicolais", *Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese*, approvato dal Consiglio dei ministri del 22 settembre 2006 e contenuto nell'atto del Senato della Repubblica n. 1859. Ringrazio Barbara Montini per le preziose segnalazioni.

¹⁴ Tra gli elementi obbligatori modificabili del protocollo vi sono la unità organizzativa responsabile (UOR) e il responsabile del procedimento amministrativo (RPA) previsti dagli artt. 4-6 della legge 7 agosto 1990, n. 241; cfr. G. Penzo Doria, *Profili archivistici del protocollo informatico*, in «Archivi & computer», XV/1 (2005), pp. 91-109, in particolare p. 99 e ss.; si veda anche A. Valorzi, *Procedure amministrative e modelli di responsabilità*, «Jus», 2003/1, pp. 53-67 e F. Romano, *La responsabilità del pubblico funzionario nel procedimento amministrativo, nel trattamento dei dati e nella tenuta del protocollo informatico*, in «Comuni d'Italia», 2006/10, pp. 23-37; G. Molè, *Profili di responsabilità della dirigenza pubblica tra legalità e trasparenza, logica di mercato ed etica pubblica. Riflessioni sulla direttiva 1 febbraio 2007 del Dipartimento della funzione pubblica*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2007/2, pp. 559-564.

tratta di un *diagramma di flusso spiegato* o a matrice). Queste descrizioni risultano fondamentali anche per capire in quale punto intervenire per semplificare un *insieme* fatto di procedure, processi e procedimenti amministrativi¹⁵.

Riassumendo quanto abbiamo detto finora possiamo definire alcune corrispondenze di sintesi:

- a) a una *procedura* corrispondono le attività, sequenziali e condivise, descritte sotto forma di regole o di *routine*;
- b) a un *processo* corrispondono i modelli organizzativi e le loro variabili;
- c) a un *procedimento amministrativo* corrispondono i documenti amministrativi.

Concettualizzato questo, possiamo iniziare l'enucleazione delle tipologie di fascicolo.

3. Le cinque tipologie di fascicolo

Possiamo distinguere il fascicolo archivistico delle amministrazioni pubbliche, di norma, in cinque tipologie. Avremo, pertanto, i documenti amministrativi organizzati in fascicoli di:

- 1) affare
- 2) attività
- 3) procedimento amministrativo
- 4) persona fisica
- 5) persona giuridica.

Il fascicolo di affare

Il *fascicolo di affare* conserva i documenti relativi ad una competenza generalmente non proceduralizzata né procedimentalizzata, per la quale, dunque, non è previsto l'adozione di un provvedimento finale, inteso come atto dotato di capacità di incidere nella sfera giuridica di terzi. L'istituzione, ad esempio, di un "gruppo di lavoro per lo studio della nuova legge finanziaria", infatti, non si conclude con un provvedimento espresso, ma con una relazione finale. Tale relazione non contiene elementi volitivi, di norma competenza degli organi che la esamineranno e ai quali è diretta, ma atti di conoscenza o di natura mista, di scienza e di giudizio.

Per gli affari non esiste un termine per la conclusione previsto da norme, perché ogni affare ha la sua complessità ed eventualmente la sua tempistica, che a seconda

¹⁵ Per una veloce disamina anche del *Mandelkern Report* sugli standard europei per la semplificazione, cfr. S. Battini, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2004/4, pp. 450-454; A. Natalini, *Le semplificazioni in Italia: alcuni casi, ibid.*, pp. 455-459. Da ultimo segnalato due recenti e articolati saggi, anche con risvolti archivistici e riflessioni sull'introduzione dell'informatica e del codice dell'amministrazione digitale [tema trattato in G. Penzo Doria, *L'informaticrazia...*, cit.]: P. Piras, *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in «Il Diritto dell'informazione e dell'informatica», 2006/4-5, pp. 537-543 e C. D'Orta, *Cinque proposte per una reale funzionalità delle pubbliche amministrazioni*, in «Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2007/2, pp. 417-447.

dei casi viene imposta con il provvedimento istitutivo del gruppo di lavoro o stabilita da precedenti analoghi.

Ulteriormente, ogni corso di formazione professionale o di addestramento per il personale produce un fascicolo per affare. Infatti, la pianificazione delle attività viene approvata solitamente in un *Piano annuale* o affidata al capitolo di bilancio o, per gli enti locali, descritta nel *Piano esecutivo di gestione* (PEG) gestito dal responsabile dei corsi. Conseguentemente, nel fascicolo verranno conservati i documenti relativi ai contatti con i docenti, i programmi, i materiali distribuiti a lezione, i fogli presenze, le minute delle certificazioni rilasciate e gli avvisi con l'indicazione di orario e delle sedi dove avrà luogo la formazione. Tutto ciò è comunque slegato da una gestione provvedimentale e, con l'eccezione dei corsi finanziati da enti esterni, non è regolato da scadenze particolari.

Il fascicolo di attività

Il *fascicolo di attività* conserva i documenti relativi ad una competenza proceduralizzata, per la quale esistono documenti vincolati o attività di aggiornamento procedurale e per la quale non è comunque previsto l'adozione di un provvedimento finale. La differenza sostanziale con il fascicolo di affare è che mentre quest'ultimo conserva in modo organico documenti relativi a un medesimo argomento e di norma non prende avvio con una istanza di parte, il fascicolo di attività conserva documenti relativi ad argomenti diversi pressoché privi di organicità.

In definitiva, la distinzione tra un fascicolo di affare e un fascicolo di attività è che il primo contiene documenti inerenti a uno o più processi, mentre il fascicolo di attività contiene documenti inerenti a una procedura, con documenti vincolati nella forma e, a volte, anche nel contenuto, considerato che in molti casi è previsto l'utilizzo di una modulistica dedicata. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un fascicolo contenente documenti aggregabili in originale e minuta, in una sorta di "botta e risposta", che vengono conservati in linea di massima per arco temporale o per soggetto richiedente e riuniti assieme agli altri documenti che rappresentano la medesima azione amministrativa.

In questo senso, un esempio è rappresentato dall'invio o dallo scambio di pubblicazioni. Viene infatti inviato agli enti interessati un documento che reca in allegato la pubblicazione, al quale viene risposto solitamente con il documento relativo alla presa in carico e i ringraziamenti di rito.

I documenti degli uffici *Informagiovani* di norma sono conservati in fascicoli di attività: arrivo e diffusione di iniziative, registrazione ad un evento, etc. Negli atenei esistono fascicoli di attività istruiti, ad esempio, dagli uffici cui è affidato l'orientamento, per il fascicolo relativo alle informazioni verso gli studenti dell'ultimo anno delle scuole superiori: così avremo un fascicolo 2008-V/1.4 "Richieste dei bollettini informativi dei corsi di studio". Anche i documenti relativi alle attività di rilascio dei permessi per il ricovero delle autovetture in spazi aziendali

vengono di norma conservati in fascicoli di attività, del tipo 2008-X/4.28 “Rilascio permessi per il parcheggio interno al personale – anno 2008”¹⁶.

Un'altra procedura molto frequente nelle amministrazioni pubbliche è l'aggiornamento normativo o la cosiddetta *informativa giuridica*. Essa solitamente consiste nell'incarico a un ufficio della lettura delle gazzette ufficiali, dei bollettini regionali e ministeriali, ma anche dei siti web specializzati, in modo da poter analizzare le ricadute delle novità normative e informare con tempestività le unità organizzative interessate. Anche in questo caso non esiste un provvedimento finale ma, a seconda della mole delle informative giuridiche rilasciate o della complessità della materia trattata, vengono istruiti fascicoli per arco temporale o per tematiche: edilizia privata, ambiente, finanza e così via. Così avremo fascicoli per attività di questo tipo: 2008-I/1.2 “Informative giuridiche in materia di ambiente” oppure 2008-I/1.1 “Informative giuridiche rilasciate nel 2° semestre 2008”.

Infine, i pareri e le consulenze legali, sia interni che esterni, prodotti dall'ufficio emittente sono conservati nella loro minuta in fascicoli di attività, che viene unita all'originale con il quale è stato richiesto il parere o la consulenza. A sua volta, la minuta della richiesta viene conservata di norma in un fascicolo di procedimento amministrativo da parte dell'ufficio richiedente.

Nel caso di un parere rilasciato da un ufficio interno si crea addirittura una situazione che va archivistivamente ben compresa. Poniamo il caso di un procedimento amministrativo per la fornitura di un bene, ad esempio, una fotocopiatrice. Alla gara partecipa una ditta che, a giudizio del responsabile del procedimento, sembra non godere dei requisiti richiesti dal bando. A questo punto, l'ufficio incaricato dell'acquisto del bene richiede con una lettera ufficiale un parere all'ufficio legale interno. L'originale della richiesta di parere verrà spedito all'ufficio legale e la minuta verrà conservata nel fascicolo di procedimento amministrativo inerente alla gara, classificata in modo omogeneo con tutta la documentazione pertinente alla gara stessa. L'originale ricevuto dall'ufficio legale, invece, non potrà avere la medesima classificazione, in quanto la funzione espressa non è relativa alla gara, ma alla formulazione del parere.

A questo punto, la fascicolazione dell'originale dipende da diversi fattori organizzativi interni. A seconda della mole dei pareri prodotti nell'arco di un anno, l'ufficio legale potrà dunque istruire un fascicolo annuale, semestrale, trimestrale o mensile: 2008-IV/5.6 “Pareri legali e consulenze del 2° trimestre 2008”; oppure ciascuno relativo a tematiche determinate: 2008-IV/5.8 “Pareri legali in materia di urbanistica per il 2008”; 2008-IV/5.8 “Pareri legali in materia di contenzioso per il personale per il 1° semestre 2008”.

Nel caso di pareri formulati da organi esterni, studi legali o da parte dell'Av-

¹⁶ Le esemplificazioni sono realizzate utilizzando il titolario per gli archivi universitari, descritto nel volume *I calzini del principe Carlo. Titulus 97*, cit.

vocatura dello Stato, non è difficile ipotizzare un'istruzione di fascicoli periodici (annuali, mensili, etc.) per ente destinatario del parere, perlopiù organizzati in sottofascicoli per causa, come avviene per molti studi legali convenzionati con enti pubblici di piccole dimensioni.

Il fascicolo di procedimento amministrativo

Il fascicolo di procedimento amministrativo conserva una pluralità di documenti che rappresentano azioni amministrative omogenee e destinate a concludersi con un provvedimento finale.

Una tipica attività procedimentale è il concorso per l'assunzione di personale. Il fascicolo si apre con l'autorizzazione, generale o peculiare, a bandire il posto in organico, procede con la emanazione del bando e la sua pubblicazione, la ricezione delle domande dei candidati, la nomina della commissione valutatrice, i documenti relativi alle prove concorsuali, i verbali della commissione e infine l'approvazione della graduatoria come provvedimento finale. Così avremo: 2008-VII/1.14 "Concorso a tempo indeterminato per personale amministrativo di categoria C". Nel caso in cui allo svolgimento di un procedimento amministrativo concorra un provvedimento di una collegialità (la Giunta comunale, il Consiglio di amministrazione, etc.), va di norma aperto un sottofascicolo, il quale descrive e conserva i documenti inerenti al subprocedimento di formazione della volontà collegiale.

A norma della legge 241/1990, ogni amministrazione pubblica deve redigere una *tabella dei procedimenti amministrativi*, contenente la descrizione del procedimento e i tempi per la sua conclusione. Aggiungiamo noi, almeno anche l'enucleazione della tipologia dei documenti prodotti e la classificazione archivistica. Non occorre scendere nel dettaglio per descrivere i procedimenti amministrativi comuni alle amministrazioni pubbliche, anche perché la stragrande maggioranza dei documenti prodotti riguarda procedimenti amministrativi: oltre a quelli inerenti alla propria *mission*, essi si riferiscono, di norma, alle risorse umane, alle risorse finanziarie, ai beni immobili e ai beni mobili. Così avremo un procedimento amministrativo per il reclutamento del personale, per l'approvazione del bilancio consolidato, per la costruzione di nuove opere edilizie e per la fornitura di beni o servizi.

Sono pochi gli esempi normativi contenenti istruzioni per l'organizzazione e la tenuta del fascicolo. Tra questi, l'art. 76 del dlgs. 5/2006 richiama espressamente i diritti e i doveri degli attori coinvolti: "Immediatamente dopo la pubblicazione della sentenza di fallimento, il cancelliere forma un fascicolo, anche in modalità informatica, munito di indice, nel quale devono essere contenuti tutti gli atti, i provvedimenti ed i ricorsi attinenti al procedimento, opportunamente suddivisi in sezioni, esclusi quelli che, per ragioni di riservatezza, debbono essere custoditi separatamente. Il comitato dei creditori e ciascun suo componente hanno diritto di prendere visione di qualunque atto o documento contenuti nel fascicolo. Analogo

diritto, con la sola eccezione della relazione del curatore e degli atti eventualmente riservati su disposizione del giudice delegato, spetta anche al fallito. Gli altri creditori ed i terzi hanno diritto di prendere visione e di estrarre copia degli atti e dei documenti per i quali sussiste un loro specifico ed attuale interesse, previa autorizzazione del giudice delegato, sentito il curatore¹⁷.

Il fascicolo di persona fisica

Il fascicolo di persona fisica conserva documenti relativi a diversi procedimenti amministrativi, distinti affari o diverse attività, ma legati da un vincolo archivistico interno, relativo a una persona fisica¹⁸.

Mentre le tre tipologie di fascicolo fin qui descritte – di affare, di attività e di procedimento amministrativo – conservano documenti classificati in modo omogeneo, il fascicolo di persona fisica è l'unico caso che può sfuggire alla regola della omogeneità funzionale della classificazione di una unità archivistica.

L'esempio diffuso in tutte le amministrazioni pubbliche è il *fascicolo di personale* (in questa fase non importa se a tempo determinato o indeterminato, se con un contratto "atipico", di collaborazione coordinata e continuativa, etc.)¹⁹. Prima di proseguire il nostro discorso può essere utile una precisazione archivistico-lesicale: il *fascicolo di persona* è il *genus*, mentre il *fascicolo di personale* è una *species* delle diverse tipologie dei fascicoli di persona. Tecnicamente è preferibile usare la dicitura *fascicolo di personale* in luogo di *fascicolo personale*, anche se si tratta di una espressione ormai entrata nell'uso.

In questa tipologia sono infatti conservati documenti relativi a una pluralità di affari, attività e procedimenti riguardanti una persona che ha un rapporto struttu-

¹⁷ Dlgs. 9 gennaio 2006, n. 5, *Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80* (G.U. 16.01.2006, n. 12 – SO n. 13).

¹⁸ Anche nei sistemi di protocollo informatico, soprattutto nelle descrizioni delle anagrafiche dei corrispondenti e per la tenuta dei fascicoli di personale, risulta fondamentale prevedere uno standard di descrizione: *International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons, and Families ISAAR(CPF)*, la cui traduzione è stata pubblicata in «Rassegna degli Archivi di Stato», LXIII/1 (2003), pp. 59-349, accompagnata da alcuni saggi, tra i quali segnalò quello di S. Vitali, *Un ciclo che si chiude. La seconda edizione di ISAAR (CPF)*, pp. 46-56.

¹⁹ Sul fascicolo di personale, con un'ampia descrizione della normativa e della dottrina, si veda R. Pegoraro, *Il progetto Ad Personam. Appunti per l'individuazione delle problematiche relative alla gestione del fascicolo personale*, in *Studium 2000. Atti della 3^a Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. Penzo Doria, Padova, Cleup, 2002, pp. 39-48; sul progetto universitario padovano cfr. D. Mazzeo, *Ad Personam: un progetto per la riorganizzazione del fascicolo personale*, *ibid.*, pp. 49-54. Due recenti interventi sul fascicolo di persona sono quelli di E. Bucci, *Il "fascicolo personale": e il sistema di classificazione per funzioni: problematiche e possibili soluzioni*, in *La metodologia per la definizione dei piani di classificazione in ambiente digitale*, a cura di E. Aga Rossi e M. Guercio, Roma, SSPA Edizioni, 2005, pp. 45-48 e di A. Guastalla, *L'esperienza dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento in merito alla organizzazione, gestione e conservazione dei documenti all'interno del fascicolo personale*, in «Archivi», I/1 (2006), pp. 165-185.

rato di lavoro: si va dalla nomina in servizio (procedimento amministrativo) alla comunicazione della variazione di residenza o dei dati bancari (attività), dal provvedimento di nomina in una commissione di studio (affare) alla richiesta di quiescenza (procedimento amministrativo)²⁰.

I documenti previsti per il *fascicolo di personale* nel sistema informativo riguardano esclusivamente la gestione, la tenuta e la tutela del rapporto giuridico con il datore di lavoro. Trattandosi di documenti archivistici, non deve essere dunque prevista alcuna procedura finalizzata alla gestione giuridico-amministrativa del dipendente. Una cosa è il residuo archivistico nel fascicolo con valore giuridico probatorio (i documenti), ben altra è la gestione giuridica e amministrativa (assenze, retribuzione, servizi a domanda individuale, etc.). In ogni caso, trattandosi di gestire documenti contenenti dati personali, devono essere attuate politiche e direttive per il controllo sugli accessi non autorizzati e, più in generale, per la tutela dei dati personali²¹.

Con l'introduzione dell'informatica e soprattutto a causa della frammentazione delle responsabilità e dei relativi sottofascicoli, va posta la massima attenzione nella implementazione del sistema archivistico. Nelle medie e grandi organizzazioni, infatti, il fascicolo di persona, pur rimanendo logicamente unitario, risulta fisicamente parcellizzato in sottofascicoli conservati nei vari uffici che si occupano, ad esempio, del reclutamento (ufficio concorsi), della carriera (ufficio inquadramenti), della parte stipendiale (ufficio trattamento economico), dell'organizzazione (ufficio organizzazione e metodo), dei procedimenti disciplinari (ufficio del collegio di disciplina), della quiescenza (ufficio pensioni) e così via. Ogni ufficio dovrà poter visualizzare nella ACL (*access control list*) solo i documenti di pertinenza e non gli altri. Spetta all'ultimo ufficio, variabile in base agli eventi, riunificare il fascicolo comprensivo di tutti i sottofascicoli in una sorta di *reductio ad unum*: se ne occuperà l'ufficio pensioni se il dipendente è cessato in base a una domanda di quiescenza o l'ufficio carriere se il dipendente ha presentato le dimissioni e così via.

Il fascicolo, inoltre, va sempre considerato come una unità logica. In ambito tra-

²⁰ Lo prevedeva addirittura il Regio decreto 25 gennaio 1900, n. 35, *Approvazione del regolamento per gli Uffici di registrazione e di archivio delle Amministrazioni centrali* (G. U. del Regno 22/02/1900, n. 44), art. 40: «Negli affari che si dicono di personale, ogni persona ha un fascicolo che dura quanto la persona, e la segue negli eventuali passaggi suoi da una ad altra amministrazione».

²¹ M. Meucci, *Diritto del lavoratore di acquisizione dei "dati personali" custoditi dal datore di lavoro nel fascicolo personale* (Nota a provv. Autorità garante protezione dati personali 12 giugno 2000), in «Lavoro e previdenza oggi», 2000/7, pp. 1476-1478; G. Teodori, *Il "fascicolo personale" del dipendente pubblico tra esigenze di trasparenza, tutela della privacy e digitalizzazione*, in «Comuni d'Italia», 2005/12, pp. 45-51. Un importante caso giurisprudenziale è stato descritto da P. Carnevale, *La "par condicio" nelle procedure concorsuali. È illegittimo un concorso per titoli di servizio a posti di dirigente superiore allorché ad un candidato non siano stati valutati incarichi e pubblicazioni, rilevanti ai fini del concorso al quale egli ha partecipato, per mancata annotazione dei predetti nel fascicolo personale e nello stato matricolare*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1996/21-22, pp. 2110-2115.

dizionale, i documenti hanno anche una contiguità fisica, mentre in ambito digitale le interrelazioni e il principio di provenienza vanno sempre mantenuti, ovviamente, in forma logica²². Da ciò deriva il fatto che il fascicolo cartaceo conserva i documenti, anche nei sottofascicoli, con una contiguità fisica, mentre nei sistemi informatici si fa riferimento a un requisito che garantisca la fascicolazione di documenti appartenenti ad un grado divisionale di primo livello. In questo caso, sarà possibile fascicolare i documenti di distinte classificazioni, che però trovano l'omogeneità funzionale del livello superiore.

Spieghiamo meglio il concetto con un'esemplificazione sul *fascicolo di personale*. In un titolario articolato su due livelli, l'omogeneità della classificazione per il fascicolo di persona non è più del secondo e ultimo grado divisionale, ma del primo. Il software in uso dovrà quindi consentire la creazione di fascicoli di persona con classificazione omogenea per il titolo, ma con classi variabili. Per rendere manifesta questa caratteristica, l'ultimo grado divisionale assumerà un valore zero, laddove zero consente di classificare un documento in una qualsiasi delle classi appartenenti all'ultimo grado divisionale, mantenendo quindi il vincolo al primo livello. Nel caso degli archivi universitari, per individuare un fascicolo di un dipendente, avremo: 2008-VII/0.1453 "Rossi Mario", laddove il 2008 rappresenta l'anno di apertura, seguito dal titolo VII (Personale) e dallo zero, cioè dalla possibilità di utilizzare una qualsiasi delle classi del titolo VII e, infine, dal numero di matricola, che in tale contesto coincide con il numero di fascicolo. Similmente, per il *fascicolo di studente* (per il quale v. *infra*) avremo 2008-V/0.13835 "Bianchi Giovanni" e così via.

Il *fascicolo di personale* fa eccezione per la definizione della sua durata. Mentre negli altri fascicoli appena descritti la durata è definita o definibile, in questo caso la chiusura dipende dalla cessazione del rapporto con il dipendente per vari motivi (quiescenza, trasferimento ad altra sede, dimissioni volontarie, etc.).

Un'altra eccezione rispetto agli altri fascicoli è che la persona può chiedere alla propria amministrazione l'inserimento di documenti nel proprio fascicolo e soprattutto di esercitare un diritto di accesso pressoché "imperituro", considerato che: "Il pubblico dipendente ha diritto di ottenere l'accesso ad ogni documento che direttamente lo riguarda, acquisito nel fascicolo personale, in quanto potenzialmente munito di rilievo amministrativo nel contesto dello svolgimento del rapporto di impiego con la precisazione che non vale ad annientare ovvero a sminuire la consistenza di tale diritto la circostanza che il dipendente sia stato collocato a riposo, atteso che, in seguito alla "cessazione" del rapporto di impiego, non viene meno e, dunque, non può essere escluso il persistere dell'interesse del soggetto interessato

²² M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma, Carocci, 2002; L. Duranti, *The Long-term preservation of authentic electronic records: findings on the InterPARES Project*, San Miniato, Archilab, 2005.

ad una ricognizione storica degli atti che lo riguardano al fine di verificarne la corretta tenuta ed eventualmente acquisire elementi che potrebbero rivelarsi utili e/o necessari per attivare iniziative volte alla tutela dei suoi interessi ovvero per avanzare pretese comunque connesse al rapporto intercorso con l'amministrazione. [...] Il pubblico dipendente è titolare di una posizione giuridicamente tutelata in relazione alla conoscenza degli atti contenuti nel suo fascicolo personale, senza, tra l'altro, che ricorra la necessità per il medesimo di esternare espressamente la presenza di un concreto ed immediato interesse"²³.

Pochi dipendenti prestano adeguata attenzione al proprio fascicolo, che invece rappresenta la memoria storica e giuridica della vita lavorativa, anche ai fini dello sviluppo della carriera e delle certificazioni ottenute in previsione di una progressione interna: è infatti certificabile solo ciò che è giuridicamente e correttamente documentato²⁴.

Il *fascicolo di personale* risulta fondamentale anche come strumento attestativo nell'ambito di un procedimento concorsuale, visto che la normativa speciale prevede espressamente che la "Qualità delle funzioni svolte [...] dovranno essere attestate dalle sedi di appartenenza, anche attraverso l'esame del fascicolo personale"²⁵. Ma anche che "Al termine del corso di aggiornamento professionale, il comitato di gestione, in base ai pareri espressi dai docenti, ai risultati delle prove sostenute dai partecipanti ed alla diligenza dimostrata da ciascun partecipante durante il corso, formula una sintetica valutazione finale che tiene conto del livello di preparazione del magistrato e di specifici elementi attitudinali allo svolgimento delle funzioni giudiziarie. La valutazione è inserita nel fascicolo personale del magistrato e il

²³ TAR Lazio, sez. I, 10 marzo 2006, n. 1862. Sul diritto di accesso al proprio fascicolo da parte del dipendente, diritto riconosciuto *in re ipsa*, cfr. anche TAR Toscana, sez. II, 21 aprile 2005, n. 1766; TAR Campania, sez. V, 10 aprile 2003, n. 3691; TAR Marche, 11 ottobre 2002, n. 1138.

²⁴ P.G. Scarabino, *Il fascicolo personale: una "memoria storica" indispensabile per la carriera del pubblico dipendente*, in «L'Amministrazione italiana», 1991/3, pp. 472-473. La nuova legge di modifica dell'ordinamento giudiziario, contenuto quest'ultimo nel dlgs. 5 aprile 2006, n. 160, continua a considerare il fascicolo di personale come un elemento irrinunciabile. Ecco il novellato introdotto dalla legge 30 luglio 2007, n. 111, *Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario* (G.U. 30.07.2007, n. 175 – SO n. 171), che ha modificato l'art. 11, comma 15 del dlgs. 160/2006: «La valutazione di professionalità consiste in un giudizio espresso, ai sensi dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, dal Consiglio superiore della magistratura con provvedimento motivato e trasmesso al ministro della giustizia che adotta il relativo decreto. Il giudizio di professionalità, inserito nel fascicolo personale, è valutato ai fini dei tramutamenti, del conferimento di funzioni, comprese quelle di legittimità, del conferimento di incarichi direttivi e ai fini di qualunque altro atto, provvedimento o autorizzazione per incarico extragiudiziario».

²⁵ Ministero della giustizia, decreto 8 febbraio 2006 n. 47, *Regolamento recante le modalità di espletamento dei concorsi previsti dall'articolo 16, comma 1, lettera a) e lettera b) del decreto legislativo n. 443/1992 per la nomina alla qualifica di vice sovrintendente del Corpo di polizia penitenziaria, la determinazione della prova d'esame e i titoli da ammettere a valutazione ove previsti, la composizione delle commissioni esaminatrici, nonché i programmi e le modalità di svolgimento dei corsi e degli esami di fine corso* (G.U. 24.02.2006, n. 46), art. 11, comma 2, lett. b).

Consiglio superiore della magistratura ne tiene conto ai fini delle determinazioni relative al magistrato medesimo”²⁶.

Nelle aziende sanitarie si distinguono in diverse serie, di norma, i fascicoli relativi al personale medico e al personale non medico, a sua volta distinto in diverse categorie (infermiere professionale, amministrativo, etc.). Nelle università ci sono due tipologie prevalenti di personale, con le loro sottipologie: personale tecnico amministrativo (di categoria B, C, D, EP e Dirigente) e personale docente (ricercatore, professore aggregato, professore associato, professore ordinario).

Altri esempi di *fascicoli di persona fisica* sono il *fascicolo di assegnista di ricerca* nelle università, il *fascicolo di soggetti sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio* nelle aziende sanitarie, il *fascicolo di assistito* nei comuni per quanto riguarda il settore dei servizi sociali. In quest’ultimo caso, il fascicolo è descritto anche in forma neutra come *fascicolo di utente del servizio*, nel rispetto dei dati personali trattati, considerando una serie diversificata di interventi, che vanno dal problema dei parenti obbligati al sostegno psicologico ai minori.

Anche per questi casi vige quanto appena detto, visto che varia l’organizzazione archivistica in base alle esigenze dell’ente produttore. Mentre per gli ultimi due si tratta di una gestione per unità archivistiche, nel caso dell’assegnista di ricerca abbiamo di norma una gestione per sottounità, nel senso che i documenti risultano di norma organizzati in sottofascicoli collegati al fascicolo di procedimento amministrativo proprio dell’assegno di ricerca.

Infine, nelle università, un fondamentale fascicolo di persona è il *fascicolo di studente*. Anche in questo caso le sottipologie sono multiple e archivisticamente differenziate. Possiamo enucleare lo studente iscritto a un corso di laurea (c.d. *triennale*), a un corso di laurea magistrale, lo studente iscritto a un corso di dottorato di ricerca, a un master di primo o secondo livello, a un corso di perfezionamento, a una scuola di specializzazione, a un corso di alta formazione o a un singolo insegnamento. Addirittura è possibile avere contemporaneamente due fascicoli per una stessa persona fisica, derivanti da due posizioni giuridiche diverse: un *fascicolo di personale* e un *fascicolo di studente*, iscritto nell’ateneo dove la persona presta servizio come dipendente.

È necessario distinguere queste tipologie in quanto a ciascuna di esse corrisponde una diversa mole e diverse tipologie di documenti conservati e, di conseguenza, una diversa organizzazione della unità archivistica, anche – come vedremo – ai fini della selezione.

Il fascicolo di persona giuridica

Il *fascicolo di persona giuridica* conserva i documenti relativi a una persona

²⁶ Dlgs. 30 gennaio 2006, n. 26, *Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150* (G.U. 3.02.2006, n. 28 – SO n. 26), art. 26, comma 1 e 2. Il concetto è ripetuto anche nell’art. 30.

giuridica (associazione, impresa, fondazione, amministrazione pubblica, etc.), con modalità simili, anche se non uguali, a quelle del fascicolo di persona fisica. In questo caso, la durata dipende ancora dai modelli organizzativi e dall'entità della mole documentaria prodotta in un arco temporale determinato.

Negli enti locali più evoluti esiste un *Albo dell'associazionismo*, che conserva in ogni fascicolo i documenti della persona giuridica iscritta (lo statuto, il bilancio associativo, il cambio di presidente o degli organi, etc.).

La normativa italiana, in certi casi, ordina addirittura la tenuta di un *fascicolo di persona giuridica*. È il caso del cosiddetto *fascicolo aziendale* previsto dal dlgs. 99/2004, in particolare all'art. 13, comma 1: "Il fascicolo aziendale elettronico di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1999, n. 503, unico per azienda, è integrato con i dati di cui al paragrafo 1, lettera c), e all'articolo 21 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003. L'aggiornamento del fascicolo aziendale elettronico, attraverso procedure certificate del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), può essere effettuato dai soggetti di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1999, nonché dai soggetti di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, sulla base di apposite convenzioni stipulate con l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). Per qualsiasi accesso nel fascicolo aziendale elettronico, finalizzato all'aggiornamento delle informazioni ivi contenute, è assicurata l'identificazione del soggetto che vi abbia proceduto. La pubblica amministrazione, ivi compresi gli enti pubblici economici, registra inoltre nel fascicolo aziendale gli aiuti concessi al soggetto che esercita attività agricola in attuazione della normativa comunitaria, nazionale e regionale"²⁷.

Una tipologia di fascicolo aziendale, relativa alle aziende ortofrutticole, è descritta nel dm 22 marzo 2007 come obbligatorio per poter accedere ai contributi in agricoltura: "1. Ai fini dell'eventuale assegnazione dei titoli per l'ammissione agli aiuti di cui all'art. 1, gli agricoltori costituiscono, ovvero aggiornano, presso l'organismo pagatore competente, il fascicolo aziendale di cui all'art. 13 del decreto legislativo n. 99 del 29 marzo 2004 secondo le modalità ed i termini stabiliti dall'AGEA nella sua qualità di organismo di coordinamento. 2. Nel fascicolo aziendale di cui al comma 1 deve essere inserita, con le modalità e nei termini stabiliti dall'AGEA nella sua qualità di organismo di coordinamento, la dichiarazione riguardante i dati dell'azienda relativi agli ortofrutticoli coltivati nell'anno 2006 su terreni che non sono stati utilizzati come ettari ammissibili al regime di pagamento unico per l'anno 2006"²⁸.

²⁷ Dlgs. 29 marzo 2004, n. 99, *Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38*, (G.U. 22.04.2004, n. 94).

²⁸ Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali 22 marzo 2007, *Ricognizione delle aziende ortofrutticole* (G.U. 23.04.2007, n. 94), art. 3; ma anche la circolare 4 ottobre 2005, n. 43, *Modalità operative per la concessione degli aiuti ai mosti d'uva concentrati e ai mosti d'uva*

Sulla scorta nella normativa statale, la Regione del Veneto ha legiferato, deliberato e decretato in più occasioni in merito al *Sistema informativo del settore primario* (SISP), riconoscendo all'unità archivistica di base, oltre l'obbligatorietà già prevista dalla legge, anche un valore organizzativo imprescindibile, considerato che "il fascicolo aziendale è parte integrante dell'Anagrafe del Settore primario ed è unico per ciascun soggetto registrato nell'Anagrafe; esso è costituito da una componente cartacea ed una componente elettronica. La componente cartacea contiene tutti i documenti atti a comprovare la situazione registrata nell'anagrafe elettronica. [...] La richiesta di iscrizione va predisposta utilizzando l'apposita moduli-stica messa a disposizione dalla Regione del Veneto e deve essere corredata della documentazione necessaria alla costituzione del fascicolo. L'iscrizione può essere effettuata d'ufficio per i soggetti che hanno intrattenuto precedenti rapporti con la pubblica amministrazione. L'iscrizione all'anagrafe comporta la costituzione del fascicolo, sia cartaceo che informatico"²⁹.

Per quanto riguarda le camere di commercio, alcuni adempimenti sui fascicoli del registro delle imprese sono descritti nel dpr 581/1995, dove la figura del conservatore risulta fondamentale³⁰.

Infine, un fascicolo per ente sorvegliato è presente in ciascun Archivio di Stato, uno per ente vigilato è presente in ogni Soprintendenza archivistica, così come un fascicolo per edificio vincolato o tutelato è presente in ogni Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio.

concentrati rettificati utilizzati per l'aumento della gradazione alcolica dei vini per la campagna 2005/2006. Reg. (CE) della Commissione n. 1623 del 25 luglio 2000 (G.U. 31.10.2005, n. 254), § G: «Gli operatori vitivinicoli che intendono predisporre con questa modalità i propri atti dichiarativi, sono tenuti a costituire preventivamente il proprio fascicolo aziendale. Per la costituzione o l'aggiornamento del fascicolo aziendale, gli operatori vitivinicoli possono rivolgersi: 1) al CAA al quale hanno già dato mandato od intendono dare mandato esclusivo per la costituzione ed aggiornamento del fascicolo aziendale elettronico e deposito dei documenti costituenti il fascicolo aziendale cartaceo; 2) all'AGEA – Ufficio vino e aiuti comunitari per la costituzione ed aggiornamento del fascicolo aziendale elettronico e deposito dei documenti costituenti il fascicolo aziendale cartaceo».

²⁹ Regione del Veneto – Delibera della Giunta regionale 29 ottobre 2004, n. 3758, *Legge regionale 12 dicembre 2003, n. 40, art. 11. Linee guida per la costituzione del fascicolo aziendale e per l'Anagrafe del Settore primario. Deliberazione della Giunta regionale 10 settembre 2004 n. 111/CR* (BUR 28.12.2004, n. 134), Allegato I, § 7 e § 11. Con successivo provvedimento, sono state dettate le linee guida per il fascicolo: Regione del Veneto – Decreto del dirigente dell'unità complessa Sistema informativo settore primario e controllo, 24 dicembre 2004, n. 16, *Linee guida per la costituzione e tenuta del fascicolo aziendale e per l'Anagrafe del Settore primario (DGR 3758/2004): disposizioni attuative* (BUR 7.01.2005, n. 2).

³⁰ Dpr 7 dicembre 1995, n. 581, *Regolamento di attuazione dell'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile* (G.U. 3.02.1996, n. 28 – SO n. 17). Tanto per dare un'idea della dimensione del fenomeno, la Camera di commercio di Milano conserva circa 1.300.000 fascicoli del registro delle imprese, una parte dei quali, dopo la riforma, in duplicato anche digitale (v. dpr 581/1995, art. 31) e senza contare quelli versati dal Tribunale di Milano relativo agli esercenti il commercio. Devo queste informazioni a Camilla Occhionorelli, che ringrazio.

Alcuni casi di fascicolo ibrido

Restano esclusi da questa analisi alcuni fascicoli ibridi.

È il caso, ad esempio, del cosiddetto *fascicolo di lavoro*, presente in ogni ufficio per le pratiche semi-permanenti di interesse prevalente, ma gestito in modo alluvionale, anche se omogeneo. Questo *fascicolo di lavoro* conserva documentazione ricevuta o acquisita soprattutto in copia, minute di documenti interni per i quali l'ente produttore conserva comunque l'originale nell'unità organizzativa responsabile (ad esempio, la richiesta di personale, una segnalazione di inefficienza, etc.), letteratura grigia, materiali preparatori, bozze di leggi, proposte di delibera di autorità, copia delle gazzette ufficiali, etc. Si tratta di "unità archivistiche" che vanno comunque gestite prima del trasferimento, in quanto spesso sono conservate acriticamente e maldestramente nell'archivio di deposito.

Tra i fascicoli ibridi abbiamo anche il *fascicolo di persona assegnata*, che riguarda i documenti relativi alla gestione di un dipendente (ma anche di un collaboratore provvisoriamente assegnato: ad es., uno studente 150 ore o un lavoratore socialmente utile, un disabile in stage, etc.) presso una unità organizzativa responsabile (UOR) tenuto dal capo ufficio come memoria informale della gestione ordinaria (richieste ferie, tabulati di valutazione, copie di provvedimenti, etc.). Informale, in quanto gli originali e le minute ufficiali sono comunque conservate dall'ente produttore nelle varie unità organizzative responsabili: per il contratto, dall'ufficio gestione del personale, per le assenze per malattia dall'ufficio assenze, etc.

Un'altra unità archivistica che esula, per il momento, dal nostro discorso è il *fascicolo di opere edilizie* o *fascicolo di lavori tecnici*, che va affrontato con il massimo rigore metodologico per la grande complessità e per i suoi approcci interprocedimentali (edilizia, manutenzione, impiantistica, urbanistica, sicurezza, etc.) in un saggio a parte.

Un'ultima tipologia riguarda il *fascicolo del fabbricato*, previsto principalmente per prevenire situazioni a rischio sismico e idrogeologico da una legge della Regione del Lazio, grazie alla quale è stata assegnata agli enti locali la possibilità di conservare in un fascicolo apposito la documentazione inerente a edifici pubblici e privati³¹.

³¹ Legge regionale 12 settembre 2002, n. 31, *Istituzione del fascicolo del fabbricato* (BUR 30.09.2002, n. 27), art. 1: «1. I comuni del Lazio hanno la facoltà, nell'ambito della propria competenza territoriale, di istituire un fascicolo per ogni fabbricato esistente o di nuova costruzione, così come previsto al comma 2. 2. Con la presente legge, la Regione, considerata la necessità di conoscere lo stato conservativo del patrimonio edilizio, di provvedere alla individuazione di situazioni a rischio relative a fabbricati pubblici e privati e di programmare eventuali interventi di ristrutturazione e di manutenzione degli stessi, onde prevenire rischi di eventi calamitosi, istituisce il fascicolo del fabbricato per ogni costruzione esistente o di nuova realizzazione, sia privata che pubblica, nell'ambito del territorio comunale, indipendentemente dalla destinazione funzionale. 3. Il fascicolo del fabbricato deve assicurare, di norma, una conoscenza completa dei fabbricati a partire dall'epoca della loro costruzione, riportando tutte le modificazioni e gli adeguamenti eventualmente introdotti». Devo la segnalazione alla cortesia di Maria Grazia Bevilacqua.

Anche in questo caso, molto stimolante dal punto di vista teorico, il fascicolo viene evidenziato come strumento imprescindibile di gestione di una macchina burocratica e tecnica ad alta complessità, soprattutto in un altro intervento della Giunta regionale della Regione del Lazio che addirittura stabilisce in dettaglio lo schema del *fascicolo del fabbricato* con i suoi quattro sottofascicoli, visto che è consentito agli enti locali “di istituire un fascicolo per ogni fabbricato esistente o di nuova costruzione, privato o pubblico, indipendentemente dalla destinazione funzionale, disciplina: a) lo schema del fascicolo del fabbricato; b) i termini di scadenza per il completamento del fascicolo del fabbricato nelle aree di particolare rischio; c) le procedure di compilazione del fascicolo del fabbricato ed il relativo aggiornamento; d) l’anagrafe degli immobili e le caratteristiche, nonché le specifiche per raccogliere su supporto informatico i dati relativi alle schede di sintesi del fascicolo del fabbricato; e) le modalità ed i principi delle convenzioni che i comuni stipulano con gli ordini ed i colleghi professionali; f) le modalità di individuazione delle zone a rischio, per le quali è necessario ed indispensabile la redazione del fascicolo del fabbricato; g) le modalità, i termini e le condizioni di concessione dei contributi ai comuni per l’attuazione della l. r. 31/2002”³².

E poi ancora «1. Per i fabbricati esistenti il relativo fascicolo si compone delle seguenti quattro parti: a) parte prima “identificazione dell’edificio”; b) parte seconda “sicurezza statica”; c) parte terza “sicurezza impiantistica”; d) parte quarta “sintesi degli accertamenti, eventuali provvedimenti conseguenti ed eventuale piano di gestione del fabbricato”. 2. La parte prima, che riguarda l’identificazione dell’edificio, contiene i seguenti dati: a) generali; b) storici; c) urbanistici e tecnici generali; d) quantitativi del fabbricato e delle pertinenze. 3. La parte seconda riguarda l’accertamento della sicurezza statica, anche con riferimento alla interazione tra le strutture portanti ed il suolo ed sottosuolo dalle stesse interessato. 4. La parte terza riguarda l’accertamento della sicurezza impiantistica. 5. La parte quarta riguarda la sintesi degli accertamenti ed i provvedimenti conseguenti, statici ed impiantistici (parti seconda e terza), nonché l’eventuale redazione del piano di gestione del fabbricato. A conclusione degli accertamenti il tecnico incaricato, recependo anche i suggerimenti dei singoli specialisti, esprime la propria valutazione complessiva sulle condizioni di sicurezza dell’edificio e, ove lo ritenga necessario, propone le azioni idonee a ricondurre nei limiti ammissibili le condizioni di sicurezza. 6. I contenuti minimi del fascicolo del fabbricato, di cui ai commi precedenti, possono essere integrati in funzione delle caratteristiche e delle esigenze dei singoli comuni»³³.

Dopo le conseguenze tragiche del crollo dell’edificio di Via Vigna Jacobini a

³² Regione del Lazio – Delibera Giunta regionale 25 marzo 2005 n. 397, *Regolamento di attuazione della legge regionale 12 settembre 2002, n. 31, concernente l’istituzione del fascicolo del fabbricato*, art. 1.

³³ Ivi, art. 2

Roma del 16 dicembre 1998, il Comune ha stabilito con provvedimenti distinti, *motu proprio* e in assenza di una regolamentazione regionale, di istituire il *fascicolo del fabbricato* anche in *vacatio legis*. Quei provvedimenti sono stati però annullati dai giudici amministrativi³⁴. Al di là dei problemi giuridici causati al Comune di Roma dallo *jus superveniens*, per noi risulta importante l'approccio archivistico alla questione, che ancora una volta ha dimostrato che l'efficacia di una azione amministrativa o di un processo dipende anche dall'efficienza di un sistema archivistico.

Discorso a parte merita la cartella clinica, che eventualmente affronteremo in altra sede.

4. Perché sono distinte le cinque tipologie?

Come mai risulta necessario aver descritto, in archivistica, i concetti rappresentati dalle parole *procedura*, *processo* e *procedimento amministrativo*? Com'è facilmente intuibile, l'istruzione dei fascicoli dipende in larga misura dal fine istituzionale dell'ente e dalle tipologie di azioni amministrative poste in essere.

La distinzione del fascicolo archivistico in cinque tipologie risulta pertanto necessaria in base a molti fattori. Non si tratta di una enucleazione accademica, ma di una reale necessità in quanto da ciascuna tipologia dipendono importanti elementi del fascicolo: le regole per l'istruzione, la responsabilità in ordine all'azione trattata, la durata, le modalità di sedimentazione e conservazione, l'esercizio del diritto di accesso, la tutela dei dati personali, sensibili e giudiziari, la consultabilità per scopi storici sia nell'archivio corrente che nell'archivio di deposito³⁵.

³⁴ Comune di Roma – Consiglio comunale, Delibera 4 novembre 1999, n. 166, poi sospesa dal Consiglio di Stato, sez. V, 2 luglio 2002, n. 2714; Comune di Roma – Consiglio comunale, Delibera 24 febbraio 2004, n. 27, poi sospesa ancora dal TAR Lazio – Roma, sez. II, 13 novembre 2006, n. 12320 e definitivamente annullata dal Consiglio di Stato, sez. V, 27 marzo 2007 n. 1580. Tra i numerosi interventi di giuristi, ma anche di geologi, segnalatimi puntualmente da Maria Grazia Bevilacqua, cfr: F. Delfino, *Il fascicolo del fabbricato: genesi e prospettive applicative tra disegni di legge statale e normativa generale*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 2003/6, pp. 241-261; D. Marzano, *Il fascicolo del fabbricato*, in *La IV dimensione. Lo spazio sotterraneo di Roma*, a cura di G. Gisotti, G. Pazzagli, F. Garbin pubblicato in «Geologia dell'ambiente – Periodico della SIGEA Società italiana di geologia ambientale», suppl. n. 4/2005, pp. 135-138; A. Tempesta, *Fascicolo del fabbricato (Nota a TAR LA – Roma sez. II 13 novembre 2006, n. 12320)*, in «Il Corriere del Merito», 2007/5, pp. 679-683; A. Campione, *In tema di fascicolo del fabbricato: un nuovo intervento del giudice amministrativo sui limiti e contenuto in attesa di un intervento definitivo del legislatore (nota a TAR LA – Roma sez. II 13 novembre 2006, n. 12320)*, in «Giurisprudenza di merito», 2007/3, pp. 814-821.

³⁵ Si tratta di una previsione normativa, contenuta nel dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (G.U. 24.02.2004, n. 45 – SO 28/L), art. 124; cfr. M. G. Pastura, *Consultabilità dei documenti degli archivi e tutela della riservatezza*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, a cura di R. Tamiozzo, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 553-571, in particolare p. 565. Per un'analisi graffiante e tecnicamente ineccepibile della normativa sui beni culturali, valida purtroppo in molti casi anche per quella seriore, cfr. E. Lodolini, *Gli archivi nel T.U. sui beni culturali e in altre recenti norme: una legislazione tutta da rivedere*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2003/2, pp. 463-497.

Non solo. In certi casi, anche la selezione viene favorita da una corretta e preordinata organizzazione delle unità archivistiche³⁶. È il caso, ad esempio, di un fascicolo di un concorso per il reclutamento di personale. Il responsabile del procedimento amministrativo deve organizzare i documenti in sottofascicoli. Uno di questi dovrà contenere, distinti in inserti nominativi, tutti i documenti presentati da ciascun candidato: l'istanza, le autocertificazioni, le pubblicazioni, etc. Una volta completato il concorso e dopo la prescrizione dei termini per eventuali ricorsi, è già possibile richiedere l'autorizzazione allo scarto per quel sottofascicolo, con l'eccezione, ovviamente, dei documenti relativi ai vincitori. Nelle circostanze di partecipazione massiva di candidati, si tratta di migliaia di documenti, che viceversa andrebbero ad aumentare la già ipertrofica mole documentaria prodotta dalle amministrazioni pubbliche negli ultimi anni. In questo caso, gli archivisti consigliano all'unità organizzativa responsabile di definire già nel bando un termine per il ritiro delle pubblicazioni a concorso terminato e trascorsi i termini per eventuali ricorsi. Passato il termine, si procede allo scarto o, se di interesse, si procede al loro conferimento al sistema bibliotecario.

Sempre nel fascicolo di concorso, è opportuno istruire un altro sottofascicolo contenente tutte le convocazioni: non solo quelle dei candidati, ma anche quelle del collegio perfetto incaricato della valutazione. Anche in questo caso, si può trattare di migliaia di documenti. Trascorsi i termini per i ricorsi, è dunque possibile eliminare una mole notevole di documenti, in quanto, a testimonianza della regolarità delle convocazioni, andranno conservati esclusivamente i rispettivi verbali come documenti di pubblica fede che descrivono la regolarità delle operazioni alle quali è adetto un pubblico ufficiale³⁷.

Infine, mentre per il fascicolo di affare è necessario un processo logico-valutativo per rilevare la presunta inutilità della conservazione dei documenti a posteriori, cioè dopo la formazione del fascicolo, nel fascicolo di attività, trattandosi di documentazione sostanzialmente omogenea, la selezione avviene in modo pressoché stabilito in forma preordinata. Ad esempio, le richieste di interventi manutentivi ordinari su beni mobili, gestiti in fascicoli di attività a cura dell'ufficio manutenzione, sono eliminabili dopo un arco temporale piuttosto esiguo e in maniera massiva.

³⁶ Sulla selezione (non sullo scarto!), cfr. L. Duranti, *The concept of appraisal and archival theory*, in «The American Archivist», 1994/57, pp. 328-344; Ead., *The thinking on appraisal of electronics records: its evolutions, focuses, and future directions*, in «Janus», 1997.2, pp. 47-67; M. Guercio, *Le procedure di selezione dei documenti negli archivi delle banche*, in *Gli archivi degli istituti e delle aziende di credito e le fonti d'archivio per la storia delle banche. Tutela, gestione, valorizzazione. Atti del convegno di Roma, 14-17 novembre 1989*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio Centrale per i beni archivistici, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 35), pp. 110-124; G. Penzo Doria, *Massimario e prontuario: la selezione dei documenti dopo la riforma della pubblica amministrazione (1997-2001)*, in *Lo scarto. Teoria, normativa e prassi*, a cura di G. Zacchè, San Miniato, Archilab, 2002, pp. 57-94.

³⁷ Sul tema cfr. anche Cassazione penale, sez. V, 25 settembre 1980; Consiglio di Stato, sez. VI, 18 dicembre 1992, n. 1113.

Il Manuale di gestione o, comunque, la procedura di istruzione dei fascicoli devono descrivere la tipologia di fascicolo prodotto per ciascuna UOR. Si tratta di un'impresa complessa tanto nella formalizzazione concettuale quanto nella descrizione delle unità archivistiche. Una volta descritte, sarà ancora più arduo mantenere lo standard archivistico definito. La formazione del personale delle amministrazioni pubbliche, purtroppo, è sempre più orientata a materie lontane dalla formazione giuridico-amministrativa di base e, soprattutto, la formazione archivistica è limitatissima.

La stagione archivistica italiana della fine del secolo XX ha visto il diffondersi di iniziative – principalmente sostenute dal Servizio III della Direzione generale per gli archivi – orientate alla riformulazione di titolari d'archivio in uso. Era ormai chiaro che si trattava di strumenti superati non tanto nell'impostazione istituzionale, quanto piuttosto nella impostazione metodologica. Così è accaduto per i titolari degli archivi comunali, provinciali, regionali, universitari e per altri progetti ancora. A nostro parere, serve ora un modello condiviso per la fascicolazione, cioè per l'altra – e, sicuramente, più importante sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa – operazione archivistica obbligatoria per l'organizzazione degli archivi correnti.

A parte i fascicoli di affare, è infatti possibile definire regole e metodologie condivise per enti omogenei, finalizzate alla istruzione, tenuta e tutela dei fascicoli di attività, di procedimento amministrativo, di persona fisica e di persona giuridica. Lo strumento potrà essere un *Piano per la fascicolazione*, oppure, per regole più sintetiche, un capitolo del *Manuale di gestione del protocollo informatico*.

Inoltre, in una nuova stagione di condivisione di strumenti tra amministrazioni archivisticamente avanzate, è possibile formulare sistemi condivisi tra enti disomogenei, ma che riguardino funzioni omogenee, quali il personale, il patrimonio, l'economato, il provveditorato, la finanza e la contabilità. I settori delle risorse umane, degli acquisti, dei beni mobili e immobili sono, infatti, gestiti di norma attraverso procedimenti amministrativi e attività comuni a tutte le amministrazioni pubbliche governate, appunto, da norme comuni. Poiché anche le funzioni strumentali o di supporto presenti in ciascun titolare si riferiscono a documenti normalizzati per le amministrazioni pubbliche, in questo caso la tipicità dell'azione amministrativa rappresenta una delle variabili più importanti per la normalizzazione di strumenti così altamente professionali³⁸.

In una visione interistituzionale, avremo la possibilità di definire procedimenti amministrativi frutto di modelli condivisi, così come condivisi saranno i modelli di organizzazione, gestione, tenuta e tutela dei fascicoli archivistici, con evidenti vantaggi in una prospettiva di economia di scala in termini di semplificazione e normalizzazione dell'accesso, della consultabilità e della selezione. Insomma, si

³⁸ Sulla tipicità dell'azione amministrativa, cfr. A. M. Sandulli, *Diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984⁽¹⁶⁾, pp. 596 e ss.

tratta di implementare uno standard di istruzione e di gestione delle unità archivistiche di base per addivenire ad un'organizzazione condivisa nella gestione e tenuta dei fascicoli nelle amministrazioni pubbliche.

APPENDICE I

Autorità per l'energia elettrica e il gas, Delibera 14 marzo 2005, n. 42, *Disposizioni in materia di procedure arbitrali per la risoluzione delle controversie in materia di accesso alle reti dell'energia elettrica e del gas e di revoca della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 127/03* (G.U. 9.04.2005, n. 82).

Allegato I

- 3.2 Il segretario, in particolare: assiste il Collegio arbitrale nel corso dell'intero procedimento; forma e tiene il fascicolo d'ufficio; assegna ad ogni fascicolo un numero d'ordine per anno, annotando gli estremi del procedimento arbitrale in un apposito registro tenuto secondo un ordine cronologico; redige i verbali; effettua le comunicazioni disposte dal Collegio arbitrale; custodisce gli atti e i documenti del procedimento arbitrale; comunica alle parti le date delle udienze; provvede alla consegna del lodo arbitrale alle parti; archivia il procedimento, a seguito della comunicazione del componimento bonario della lite;
- 3.3 Il segretario, sulla base dei regolamenti vigenti, consente la visione e l'estrazione di copia degli atti e dei documenti del procedimento arbitrale alle sole parti contendenti, siano esse costituite o meno. Al di fuori dell'accesso consentito alle parti, il segretario è tenuto al segreto d'ufficio.
4. Ai fini delle comunicazioni necessarie per lo svolgimento del procedimento, delle produzioni e depositi degli atti, nonché delle notifiche: (a) le comunicazioni sono curate dal segretario a mezzo di plico raccomandato con avviso di ricevimento, salvo che il Collegio arbitrale non disponga diversamente; le comunicazioni sono effettuate alle parti presso la loro sede o presso domicilio eventualmente indicato nel modulo di cui al comma 5; (b) le produzioni ed i depositi degli atti, fatti in tante copie quante sono le altre parti del giudizio e quanti sono i componenti del Collegio arbitrale, più un'ulteriore copia per il fascicolo d'ufficio, sono effettuati presso la sede dell'arbitrato.

APPENDICE 2

Dlgs. 6 novembre 2007, n. 200, *Attuazione della direttiva 2005/28/CE recante principi e linee guida dettagliate per la buona pratica clinica relativa ai medicinali in fase di sperimentazione a uso umano, nonché requisiti per l'autorizzazione alla fabbricazione o importazione di tali medicinali* (G.U. 9.11.2007, n. 261 – SO n. 228)

*Capo IV**Il fascicolo permanente della sperimentazione e l'archiviazione*

art. 17

Fascicolo permanente della sperimentazione

1. Il fascicolo permanente della sperimentazione previsto dall'articolo 15, comma 6, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 211, è costituito dai documenti essenziali che consentono l'effettuazione della sperimentazione clinica e la valutazione della qualità dei dati conseguiti e, qualora sia formato e conservato in modalità informatica, è conforme agli articoli 20 e 22 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Detti documenti devono dimostrare se lo sperimentatore e il promotore hanno adempiuto ai principi e alle linee guida dettagliate relative alla buona pratica clinica, di cui al presente decreto legislativo e di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro della sanità in data 15 luglio 1997, fatto salvo quanto previsto dal decreto del Ministro della salute in data 17 dicembre 2004, nonché a tutte le norme applicabili, in particolare, all'allegato 1 al decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, e alle norme autorizzative della sperimentazione di cui al richiamato decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 211.
2. Il fascicolo permanente della sperimentazione fornisce le basi per il controllo da parte del responsabile della verifica della qualità individuato dal promotore e per l'ispezione da parte dell'AIFA.
3. Il contenuto dei documenti essenziali deve essere adeguato al carattere specifico di ciascun periodo temporale in cui si svolge la sperimentazione clinica.
4. Con provvedimento del Direttore generale dell'AIFA vengono stabilite linee guida supplementari per specificare il contenuto di tali documenti, tenuto conto anche delle linee guida della Commissione europea in materia.
5. La conduzione di sperimentazioni in difformità da quanto previsto dalle norme di cui al comma 1, comprese quelle relative alla autorizzazione dei siti ove venga compiuta qualsiasi attività connessa con la sperimentazione, nonché

l'inadeguatezza o la mancanza della documentazione di cui al presente Capo, comportano la non utilizzabilità dei risultati delle sperimentazioni ai fini dell'AIC.

Art. 18.

Conservazione dei documenti essenziali

1. Fatto salvo quanto previsto per i titolari di AIC dal decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, e relativi allegati, il promotore e lo sperimentatore devono conservare i documenti essenziali relativi alla sperimentazione clinica per almeno sette anni dal completamento della medesima; debbono conservarli per un periodo più lungo qualora ciò sia richiesto da altre norme applicabili o da un accordo tra il promotore e lo sperimentatore.
2. I documenti essenziali devono essere archiviati in modo da poter essere facilmente messi a disposizione delle autorità competenti qualora queste li richiedano.
3. I dati originali di una sperimentazione clinica devono essere registrati e conservati in cartella clinica; qualora tali cartelle per soggetti ambulatoriali non siano previste dalla prassi della struttura o dell'ambulatorio sede della sperimentazione, le stesse dovranno essere predisposte ai fini del presente articolo. Tali disposizioni si applicano a tutte le fasi delle sperimentazioni cliniche, comprese le bioequivalenze e biodisponibilità.
4. Le cartelle cliniche di cui al comma 3 devono essere custodite per il periodo massimo di tempo previsto dalla struttura sanitaria o dallo studio medico, comunque per non meno del periodo di cui al comma 1.
5. Le spese relative alle attività di cui al presente articolo non devono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
6. In caso di sperimentazione condotta in strutture di Paesi terzi, i cui risultati vengono presentati per l'AIC in Italia, dette strutture devono possedere requisiti almeno equivalenti a quelli previsti per le strutture italiane, da dimostrare anche tramite la documentazione di cui al presente Capo, in mancanza dei quali i risultati delle sperimentazioni non possono essere presi in considerazione ai fini di AIC.

Art. 19.

Trasferimento dei documenti

1. Qualsiasi trasferimento di proprietà dei dati o dei documenti deve essere documentato. Il nuovo proprietario assume la responsabilità della conservazione e dell'archivio dei dati a norma dell'articolo 18. In caso di ispezioni di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 24 giugno 2003 n. 211, il nuovo proprietario è tenuto al pagamento del rimborso delle relative spese e al versamento della tariffa di cui al decreto del Ministro della salute in data 24 maggio 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 128 del 3 giugno 2004.

Art. 20.

Responsabili degli archivi

1. Il promotore nomina all'interno della sua organizzazione le persone responsabili degli archivi.
2. L'accesso agli archivi è limitato alle persone responsabili a tale fine nominate.

Art. 21.

Modalità di conservazione dei documenti

1. I mezzi utilizzati per conservare i documenti essenziali devono garantire che i documenti rimangano completi e leggibili per il periodo di conservazione prestabilito e possano essere messi a disposizione delle autorità competenti, qualora queste lo richiedano.
2. Qualsiasi modifica dei dati deve essere rintracciabile.

Scrinia

*Rivista di archivistica, paleografia, diplomatica
e scienze storiche*

Anno V – N. 1-3 (Luglio-Novembre 2008)



THESAURUS EDIZIONI

L'ARCHIVIO COME “BENE DELLA VITA”

Gianni Penzo Doria

1. *Una svolta lunga vent'anni*

La regola generale della segretezza dell'azione amministrativa è rimasta in vigore fino all'introduzione della legge 241/1990¹. Anzi, rovesciando i termini della questione, la legge ha introdotto nel nostro ordinamento il principio di trasparenza e il diritto di accesso ai documenti amministrativi².

Si è trattato di una svolta epocale, ampiamente descritta da giuristi e archivisti, tanto che ormai dovrebbe risultare una materia sostanzialmente acquisita da tutta l'amministrazione pubblica e, in particolare, dai funzionari chia-

¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (G.U. 08.08.1990, n. 192). Negli ultimi anni la legge ha subito numerose e sostanziali modifiche; quelle più importanti sono contenute nella Legge 11 febbraio 2005, n. 15, *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa* (G.U. 21.02.2005, n. 42) e nella Legge 14 maggio 2005, n. 80, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali* (G.U. 14.05.2005 n. 111 - SO n. 91).

² S. REGGIO - G. D'URSO PIGNATARO, *La moderna amministrazione alla luce della “Bassanini”*. *L'azione amministrativa dal principio di segretezza ai principi di partecipazione e trasparenza*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1999/3, pp. 264-272; M. CIAMMOLA, *La legittimazione ad accedere ai documenti amministrativi (prima e dopo la legge 11 febbraio 2005 n. 15)*, in «Il Foro amministrativo T.A.R.», 2007/3, pp. 1181-1209; P. CARTAGINESE, *La partecipazione al procedimento – la disciplina dell'accesso nelle leggi nn. 142 e 241 del 1990 – il diritto d'accesso e il segreto d'ufficio*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1997, pp. 1148-1166; per la segretezza come mediazione tra accesso e trasparenza cfr. C. CUDIA, *Trasparenza amministrativa e pretesa del cittadino all'informazione*, in «Diritto pubblico», 2007/1, pp. 99-154, la quale tratta anche il problema del *bene della vita* al § 8, pp. 140-147; G. GLIATTA, *Il reato di rivelazione di segreto d'ufficio tra diritto d'accesso e tutela della riservatezza*, in «La Giustizia penale», 2007/4, pp. 197-205. Segnalo, infine, Consiglio di Stato, sez. VI, 16 febbraio 2005, n. 504 e TAR Lazio, sez. III, 18 ottobre 2005, n. 8966, quest'ultima commentata *infra* al § 5.

mati a svolgere il delicato ruolo di responsabili dei procedimenti amministrativi³.

Negli ultimi anni, inoltre, la legge è stata al centro di una copiosa serie di interventi di modifica e integrazione, alcuni dei quali fondamentali per la tematica che qui affronteremo, come quelli novellati nell'art. 21 octies⁴.

Siamo dunque di fronte a una svolta ben perimetrabile, lunga un ventennio e, in definitiva, ancora in divenire per alcuni aspetti sostanziali. L'attecchimento nelle attività amministrative richiederà, infatti, molto tempo ancora, non tanto per gli aspetti normativo-formali, quanto piuttosto per l'applicazione concreta.

In questo senso, per incidere nel cambiamento bisogna organizzare una formazione mirata, capillare e assidua. Il problema della formazione dei funzionari pubblici è di drammatica attualità. Sempre più spesso, infatti, i corsi di formazione e aggiornamento professionale si concentrano sulla managerialità e sulla gestione delle risorse umane. Temi assolutamente fondamentali, ma non propedeutici come la formazione di base orientata al diritto amministrativo e al diritto privato, imprescindibili nel bagaglio di qualsiasi responsabile di servizi pubblici.

Infatti, «Un funzionario che non conosce il diritto pubblico, il diritto amministrativo o il diritto privato, non può assicurare adeguati standard qualitativi nell'attività organizzativa e gestionale, di studio o consulenza, o in quella volta ad assicurare il rispetto della legalità nell'azione amministrativa. Le competenze e le capacità professionali di un diplomato non sono ovviamente equivalenti a quelle di un laureato. L'idoneità tecnica all'impiego garantita da un regolare

³ ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA - SEZIONE VENETO, *Archivi e cittadino. Atti della giornata di studio, Chioggia, 8 febbraio 1997*, a cura di G. PENZO DORIA, Chioggia, Il Leggio, 1999, in particolare G. BONFIGLIO-DOSIO, *Significato e propositi del seminario*, pp. 9-14; EAD., *Una moderna concezione dell'archivio*, in *Titulus 97: verso la creazione di un sistema archivistico universitario nazionale. Atti della 1ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane, Padova, 22-23 ottobre 1998*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova, Cleup, 1999, pp. 37-46. Si veda anche B. MASTROPIETRO, *I rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, alla luce dei principi contenuti nella legge 241/1990. Cenni sul regolamento governativo del diritto di accesso ai documenti amministrativi (d.p.r. 27 giugno 1992, n. 352)*, in «Rivista giuridica della scuola», 1994/4-5, pp. 641-654.

⁴ R. PROIETTI, *Le novità in tema di procedimento e provvedimento amministrativo*, in «Diritto e giustizia», 2005 (Suppl. fasc. 47/2005); G. CORSO - G. FARES, *I principi dell'attività amministrativa dopo la l. 14 maggio 2005, n. 80*, in «Studium juris», 2005/9, pp. 995-1005; G. SALA, *Procedimento e processo nella nuova legge 241*, in «Diritto processuale amministrativo», 2006/3, pp. 572-612; S. FIENGA - G. FONDERICO, *La giurisprudenza sul procedimento amministrativo dopo le leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2006/11, pp. 1220-1230; F. BARBENSI - E. DI LORENZO - E. PUCCIARELLI, *La riforma del procedimento amministrativo*, in «Comuni d'Italia», 2006/4, pp. 39-53; A. PUBUSA, *Forma e sostanza nel procedimento. Considerazioni sull'art. 21 octies della legge n. 241 del 1990*, in «Diritto pubblico», 2006/2, pp. 511-537. Si veda anche il pronunciamento del TAR Lazio, sez. III, 23 febbraio 2007, n. 1625.

processo formativo certificato, per legge, da un apposito titolo di studio: la laurea, non può essere sostituita da un particolare curriculum professionale di un funzionario diplomato»⁵.

Inoltre – fatto non secondario – la riforma collegata alla legge 241/1990 ha riconosciuto implicitamente un ruolo fondamentale agli archivi e agli archivisti, considerato che gran parte degli adempimenti connessi alla trasparenza e all'esercizio del diritto di accesso si basano sulla imprescindibilità di un sistema documentale pienamente efficiente.

Vedremo allora di chiarire alcuni passaggi cruciali della normativa vigente e della recente giurisprudenza in materia di archivi e di documentazione amministrativa, tentando di ribadire non solo la centralità della funzione archivistica nei modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche, ma anche la trasversalità dell'archivio come *res*, cioè come cosa che, nella sua concretezza, non solo è garante di diritti soggettivi, ma assurge essa stessa a *bene della vita*.

2. Un primo chiarimento: accesso ai documenti o accesso al fascicolo?

In questa lunga stagione di continue riforme e novellati, è stato riscritto anche il regolamento applicativo della legge 241/1990, che ora è contenuto nel DPR 184/2006, in virtù del quale è stato abrogato il preesistente DPR 352/1992⁶.

⁵ Corte dei Conti della Lombardia, Sentenza 29 novembre 2007 (dep. 13 marzo 2008), n. 169/08. In questo senso, inoltre, si veda anche il DDL *Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese*, approvato dal Consiglio dei ministri del 22 settembre 2006 e contenuto nell'atto del Senato della Repubblica n. 1859, il quale ha chiuso il suo *iter* con la conclusione anticipata del secondo Governo Prodi (XV legislatura).

⁶ DPR 27 giugno 1992, n. 352, *Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (G.U. 29.07.1992, n. 177), ora confluito con modifiche e integrazioni nel DPR 12 aprile 2006, n. 184, *Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi* (G.U. 18.05.2006, n. 114); cfr. A. SIMONATI, *Il regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi (Commento al d.p.r. 12 aprile 2006, n. 184)*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2006/10, pp. 1060-1066; G. BOTTINO, *Il nuovo regolamento statale in materia di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi (d.p.r. 12 aprile 2006 n. 184): l'applicazione nei confronti delle regioni e degli enti locali (Nota a Cons. Stato sez. atti normativi 13 febbraio 2006, n. 3586/05)*, in «Il Foro Amministrativo C.d.S.», 2006/6, pp. 1993-2007. Una forte critica al DPR 184/2006 e alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi arriva da una voce autorevole, secondo la quale «un regolamento antiquato segue una riforma deludente»: A. SANDULLI, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2007/6, pp. 669-672, alle cui critiche risponde un'altra figura di primo piano, già componente della «Commissione Nigro» (artefice della legge 241/1990), S. GIACCHETTI, *Accesso "über alles"?*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2007/9, pp. 1023-1027.

Il regolamento ha apportato rilevanti modifiche per alcuni aspetti. La sostanza, però, per quanto attiene al nostro discorso sui sistemi archivistici, è rimasta invariata.

Infatti, tanto il legislatore del 1992, quanto quello del 2006, hanno implicitamente confermato che il diritto di accesso non si esaurisce in una semplice informazione ricavabile da un singolo documento, ma che il titolare dell'istanza può esercitare il diritto di conoscere, compatibilmente con le finalità dichiarate e fatte salve le eccezioni previste dalla legge, l'intero contenuto della pratica.

Di conseguenza, l'accesso non è limitato, ma esteso. Ecco, infatti, il regolamento:

DPR 184/2004, art. 7, comma 2

L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento⁷.

Non si accede, quindi, soltanto a un documento, ma il diritto di accesso si può esercitare, pur con tutte le cautele del caso, sul complesso dei documenti riguardanti un affare, una attività o un procedimento amministrativo.

Insomma, si accede al fascicolo.

Si tratta di un passaggio formidabile per l'implementazione dei sistemi archivistici, attraverso il quale dovrebbe cessare l'impostazione – metodologicamente fuorviante – che privilegia la ricerca massiva di documenti attraverso relazioni effimere e instabili. Mi riferisco, ad esempio, a *query* o a ricerche *full text*, totalmente diverse dalle relazioni stabili realizzate attraverso la classificazione e la fascicolazione.

Sussiste, pertanto, la consapevolezza che il documento singolo, isolato dal suo contesto – quasi come una monade priva di legami e decontestualizzata – è infinitamente più “povero” di informazioni e, sotto determinati profili, inutilizzabile rispetto a quanto è desumibile dal complesso dei documenti mantenuto stabilmente assieme alle sue interrelazioni con gli altri inerenti a un medesimo affare.

A chi esercita il diritto di accesso interessa, con ogni evidenza, non soltanto il documento singolo, ma anche i suoi precedenti e susseguenti, in modo da essere

⁷ DPR 184/2006, art. 7, comma 2. La prima formulazione di questo articolo risale all'art. 5 del DPR 352/1992; cfr. P. CARNEVALE, *Brevi riflessioni sul regolamento governativo per l'attuazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi (d.p.r. 27 giugno 1992, n. 352)*, in «Il Consiglio di Stato», 1993/4, pp. 793-800; M. CAGARELLI, *Il diritto di accesso dopo l'emanazione del d.p.r. 27 giugno 1992, n. 352*, in «Il Diritto dell'economia», 1993/1, pp. 111-120.

in grado di comprendere le ragioni delle scelte dell'amministrazione ed eventualmente contestarle con piena cognizione di causa⁸.

La giurisprudenza in materia, inoltre, ha richiamato più volte il dettato normativo, impedendo che l'esercizio del diritto di accesso venisse limitato o comunque svuotato di significato. Ecco, dunque, una recente decisione dei giudici di Palazzo Spada, nella quale si fa espresso riferimento all'allora vigente regolamento sull'accesso:

Consiglio di Stato, sez. V, 28 gennaio 2005, n. 188

È illegittimo il diniego di accesso agli atti allegati ad una delibera (nella specie, elaborati grafici e tavole di progetto) anche se il titolare del diritto di accesso abbia già ottenuto copia della delibera stessa, atteso che, ai sensi dell'art. 5 del DPR 27 giugno 1992, n. 352, che regola le modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi «l'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o regolamento».

Infatti, «amministrazione e privati devono essere consapevoli che ogni comunicazione, domanda, istanza, semplice lettera è un "documento", come tale rilevante per l'amministrazione ai fini della legittimità dei provvedimenti e per i privati ai fini della conoscenza e dell'eventuale accettazione dei provvedimenti stessi. Nulla accade, viceversa, se le informazioni vengono raccolte a voce o se il privato riesca a prendere di fatto visione dell'intero fascicolo dell'amministrazione. Le informazioni raccolte e le conoscenze acquisite, se rilevanti sul piano del fatto, non lo sono per nulla sul piano strettamente giuridico, in quanto non sono in alcun modo dimostrabili»⁹.

⁸ Consiglio di Stato, sez. IV, 26 gennaio 1998, n. 66: «La funzione della motivazione del provvedimento amministrativo è quella di consentire la possibilità di valutare ed eventualmente di contestare la ragionevolezza delle scelte dell'amministrazione; tale funzione risulta soddisfatta anche nel caso in cui, ancorché nel provvedimento finale non risultano chiaramente e compiutamente esplicitate le ragioni sottese alla scelta, nondimeno queste possono essere agevolmente colte dalla lettura degli atti del procedimento, richiamati nel provvedimento finale». Sul tema, cfr. G. PENZO DORIA, *Due osservazioni sul fascicolo archivistico*, in *Documenti e informatica. Gli archivi correnti degli enti pubblici territoriali dell'Umbria, Atti del 2° incontro di lavoro - Terni, 3 ottobre 2000*, a cura di G. GIUBBINI, Perugia, Soprintendenza archivistica per l'Umbria e Comune di Perugia, 2001 (Segni di civiltà, Quaderni della Soprintendenza archivistica per l'Umbria, 11), pp. 102-111. L'orientamento è stato confermato dal Consiglio di Stato, VI, 9 gennaio 2004, n. 14 e anche dalla recentissima pronuncia del TAR Lazio, III quater, 29 agosto 2008, n. 7959.

⁹ G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 174. Risulta evidente il cenno all'*accesso informale* già previsto nel DPR 352/1992 e che, di fatto, aveva novellato una conoscenza degli atti deprocedimentalizzata. Ringrazio per questa e altre segnalazioni sul tema Dimi-

Per queste ragioni, la sussistenza del diritto di accesso non può ridursi a un singolo documento isolato dal suo contesto (a meno che non sia latore di un complesso e soddisfacente numero di informazioni), ma deve concretarsi nella piena ed estesa disponibilità dell'unità archivistica.

3. *Classificazione e fascicolazione a tutela di diritti soggettivi*

La classificazione e la fascicolazione, intese sostanzialmente come *dichiarazioni di contesto documentale*, rappresentano attività fondamentali per la tutela dei diritti dei cittadini. Infatti, com'è possibile esercitare il diritto di accesso se l'archivio è disordinato, se non si trovano i documenti, se i tempi di ostensione sono talmente dilatati da rendere l'accesso una parola vana e non un'azione concreta a tutela dei diritti di terzi?

Il titolare di un'istanza di accesso può, quindi, non soltanto consultare un documento, ma anche l'intero fascicolo che conserva i documenti relativi a un affare, un'attività, un procedimento amministrativo, fatte salve le esigenze di protezione dei dati personali¹⁰.

Anche in questo caso, serve un chiarimento importante per evitare che la protezione dei dati personali non diventi una scusa per le amministrazioni inadempienti. Nel caso in cui un fascicolo contenga documenti relativi a fatti, stati e qualità protetti dalla normativa sulla c.d. *privacy*, dovrà essere sufficiente escludere quei documenti dall'accesso, evidenziando esplicitamente al richiedente che quel fascicolo conserva documenti sottratti all'accesso.

tri Brunetti, Francesca Cavazzana Romanelli, Pietro Di Benedetto, Laura Flora, Stefania Gastaldi, Barbara Montini e Remigio Pegoraro.

¹⁰ La normativa di riferimento è ora contenuta nel D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali* (G.U. 29.07.2003, n. 174, SO 123/L) e successive modifiche e integrazioni; rimane ancora valido l'imponente lavoro di RICCARDO IMPERIALI - ROSARIO IMPERIALI, *Codice della privacy. Commento alla normativa sulla protezione dei dati personali*, Milano, Il Sole 24Ore, 2004; di recente, cfr. P. CARUCCI, *La tutela della riservatezza nell'archivio corrente in Archiviare il futuro: riflessioni e ricerche per una materia in divenire*, a cura di G. VOLPATO - F. FORMIGA, Verona, Università degli Studi di Verona, 2008, pp. 33-58. Sui rapporti fra accesso e protezione dei dati personali, tematica sempre entusiasmante, si veda C. N. PUNZI, *La pubblica amministrazione fra diritto alla riservatezza e trasparenza*, in «Informazione previdenziale», 2004/5-6, pp. 1043-1057; S. CACACE, *Accesso ai documenti e "privacy"*, in «Diritto & Formazione», 2005/10, pp. 1357-1370; M. B. CAVALLO, *L'interesse giuridicamente rilevante per l'esercizio del diritto di accesso, con particolare riferimento all'ostensibilità degli atti dei gestori di pubblici servizi, tra recenti novità normative e pronunce della giurisprudenza*, in «Il Foro amministrativo TAR», 2007/2, pp. 566-595 e il ben costruito saggio di G. BACOSI, *Accesso e privacy prima e dopo la riforma della l. n. 241/1990: l'emblematico caso Inail. Spunti su un fantomatico "diritto" e su un "esercizio" negletto*, in «Il Diritto processuale amministrativo», 2007/2, pp. 358-407.

Infatti, dedurre documenti avvertendo della loro sottrazione finalizzata alla protezione dei dati personali oppure dedurli senza dar conto dell'operazione sono due situazioni con effetti diametralmente opposti, tanto che «il principio processuale di parità delle parti non comporta che, a tutela del diritto di difesa, sia consentito dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'accesso a tutti gli atti e documenti acquisiti dall'Autorità medesima nel procedimento di sua competenza; esso implica soltanto che alle imprese venga resa possibile la conoscenza del contenuto dell'intero fascicolo, con indicazione degli atti segreti e del relativo contenuto e che, in relazione ai documenti specificamente indicati dalle parti ricorrenti come rilevanti ai fini dell'esercizio della difesa, la segretezza sia strettamente limitata alle cosiddette "parti sensibili" del documento»¹¹.

4. *La gestione dell'archivio come garanzia di trasparenza e imparzialità*

La trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, concetti irrinunciabili per qualsiasi democrazia moderna, sono anche – e, forse, in larga misura – assicurate da una corretta organizzazione documentale. A ben vedere, non si tratta di una questione di poco conto, perché i documenti sono i neutrali e naturali garanti di diritti, doveri e legittime aspettative degli atti che rappresentano e che gli archivisti sono chiamati a tutelare¹².

Anzi, dalla corretta tenuta degli archivi dipende anche la nostra democrazia, come si ricava dalla probabilmente più bella definizione non tecnica di archivio, apparsa sul rapporto 2001 del NARA: «L'Archivio nazionale degli Stati Uniti è un'amministrazione pubblica dalla quale dipende la nostra democrazia. Permettiamo a tutti di vedere direttamente il funzionamento del nostro governo. Rendiamo trasparente la storia del popolo americano – i nostri successi e i trionfi collettivi così come i nostri difetti e i fallimenti»¹³.

¹¹ Consiglio di Stato, sez. VI, 12 febbraio 2001, n. 652. Inoltre, è possibile assicurare l'esercizio del diritto di accesso, nel rispetto della protezione dei dati personali, utilizzando misure alternative alla limitazione o al diniego di ostensione quali, ad esempio, la cancellazione dei nomi delle persone dai rispettivi documenti; cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 28 settembre 2007, n. 4999.

¹² CONSIGLIO INTERNAZIONALE DEGLI ARCHIVI, *Codice internazionale di deontologia degli archivisti* (Pechino, 6 settembre 2006), art. 1: «L'obiettività e l'imparzialità degli archivisti danno la misura della loro professionalità. Gli archivisti resistono ad ogni pressione, da qualunque parte provenga, diretta a manipolare le testimonianze come a dissimulare o deformare i fatti».

¹³ NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, *2001 Annual Report*, p. 4: «National Archives and Records Administration is a public trust on which our democracy depends. We allow people to see for themselves the workings of our unique government. We make transparent the story of the American people - our collective successes and triumphs as well as our blemishes and failures». Di recente L. DURANTI, *La figura dell'archivista nel mondo contemporaneo. Riflessioni a*

La democrazia è un bene vitale, proprio come gli archivi. Delegare la gestione degli archivi a persone impreparate e costrette, loro malgrado, a protocollare massivamente i documenti o a controllare “a debita distanza dalla polvere” gli archivi di deposito e gli archivi storici è, dunque, un errore destinato ad avere ripercussioni talmente negative che un ente produttore potrebbe finire col negare, inconsapevolmente ma negligenemente, diritti soggettivi previsti addirittura dalla Costituzione¹⁴.

Su quest'ultimo tema, il giudice amministrativo si è spinto oltre, condannando le amministrazioni inadempienti, in quanto non è possibile negare implicitamente l'accesso semplicemente perché non si trovano i documenti. Lo vedremo nel paragrafo seguente.

5. *L'interesse alla conoscenza dei documenti è un “bene della vita”*

Nelle amministrazioni pubbliche, in generale, ogni agito è anche documentato. Anzi, esiste in proposito il *principio di documentalità*, in base al quale gli atti non possono essere ricostruiti in forma orale o seriormente¹⁵.

Vige sempre il principio della libertà delle forme degli atti amministrativi, tenendo però presente che nelle amministrazioni pubbliche la forma scritta è sempre quella preponderante, soprattutto *ad substantiam*, tant'è che anche gli atti per la cui perfezione non serve la forma scritta hanno bisogno di un documento per veder realizzata la propria efficacia. Un caso emblematico è rappre-

marginale della lettura di un recente volume, in «Archivi», III/1 (2008), pp. 47-57, in particolare p. 48, n. 5, ha riportato lo stesso concetto in un contesto diverso. Si veda anche l'importante volume di L. GIUVA - S. VITALI - I. ZANNI ROSIELLO, *Il potere degli archivi. Usi del passato e difesa dei diritti nella società contemporanea*, Milano, Mondadori, 2007. Un bell'esempio del potere degli archivi, segnalato da Concetta Damiani, è I. MONTANELLI, *Post Scriptum*, in M. TRAVAGLIO, *Montanelli e il Cavaliere: storia di un grande e di un piccolo uomo*, Milano, Garzanti, 2004, p. 456: «No, Travaglio non uccide nessuno. Col coltello. Usa un'arma molto più raffinata e non perseguibile penalmente: l'archivio. Deve possederne uno di dimensioni faraoniche: è per questo, credo, che non vuole lasciare la sua casa, e non permette a nessuno di entrarci».

¹⁴ *Costituzione della Repubblica Italiana*, art. 113: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa». Sulla base di questo principio costituzionale, Sandulli ha formulato la *regola della ostensibilità del fascicolo*, sulla quale torneremo prossimamente ancora dalle pagine di *Scrinia*: A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984, pp. 667-668.

¹⁵ *Enciclopedia Giuridica Treccani*, s.v. *Documentazione e documento*, II; G. GUARINO, *Atti e poteri...* cit., pp. 169-174. Il *principio di documentalità* si trova citato anche in MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, Circolare 13 marzo 1996, n. 1333, *Disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi secondo la legge 7 agosto 1990, n. 241 e la legge 8 giugno 1990, n. 142; differenza e problemi di coordinamento tra le due leggi*, art. 4.

sentato dalla *delibera* (atto di una collegialità, perfetto quando votato) e dal *verbale* che la rappresenta (documento monocratico, efficace *ad substantiam*)¹⁶.

Ciò significa che per tutelare diritti, doveri e legittime aspettative da parte di terzi e dimostrare la legittimità e l'imparzialità della propria azione, ogni amministrazione è chiamata, con forme determinate, a produrre dei documenti che, a loro volta, la rappresentano garantendone l'efficacia.

Applicare il concetto giuridico di "bene della vita" all'archivistica significa che un interesse attuale e concreto alla conoscenza di *quei* documenti amministrativi è un diritto, anche preliminare, a un'eventuale ipotesi di adire le vie legali, comunque da tutelare attraverso un'organizzazione documentale efficiente.

Tanto che «il termine "bene della vita" a sua volta acquista in tal modo una duplice valenza, in quanto può essere inteso in senso formale, se si fa riferimento alla situazione giuridica soggettiva dal cui esercizio deriva il soddisfacimento dell'interesse sostanziale di chi ne è titolare, ovvero può essere inteso come effettiva soddisfazione del bisogno o dell'interesse disciplinato nell'atto, se si dà rilievo alla realtà fattuale che ne è a fondamento. Le due nozioni tendono a sovrapporsi allorché la situazione soggettiva scaturente dall'atto crea una relazione diretta con il bene, mentre tendono a differenziarsi allorché detta situazione di titolarità si sostanzia nella pretesa che, tramite la cooperazione dell'obbligato, il suo interesse sostanziale venga soddisfatto»¹⁷.

6. Il fascicolo cuore dell'organizzazione dei documenti

La tradizionale accidia della burocrazia su questi temi pare avere ben poca strada davanti a sé. Infatti, l'archivio disordinato non è più una scusa per le amministrazioni inadempienti. Clamorosa, in questo senso, una sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio del 2003, che da un lato riconosce al diritto d'accesso l'equiparazione a *bene della vita*, dall'altro impone

¹⁶ La differenza tra gli *akten* e gli *urkunden* è una tematica ben nota ai diplomatisti: F. VALENTI, *Il documento medioevale. Nozioni di diplomazia generale e di cronologia*, Modena, STEM Mucchi, post 1961; C. PAOLI, *Diplomatica, nuova edizione aggiornata da G. C. Bascapè*, Firenze, Le Lettere, 1987; H. BRESSLAU, *Manuale di diplomazia per la Germania e l'Italia*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici, 1998. Si veda anche Consiglio di Stato, sez. V, 25 gennaio 2003 n. 344: «Il verbale, [...] anche se preordinato a riprodurre l'attività di un organo collegiale (quale è la commissione giudicatrice), non è per sua natura un atto collegiale, ma solo il documento materiale che attesta, con le garanzie di legge, il contenuto di una volontà collegiale».

¹⁷ C. VARRONE, *Nullità e annullabilità del provvedimento amministrativo*, in «Giust.it», 10 (2005), §. III. Sul *bene della vita* violato da comportamenti incoerenti della amministrazione pubblica, cfr. A. VALORZI, *Procedure amministrative e modelli di responsabilità*, in «Jus», 2003/1, pp. 53-67.

– e senza mezzi termini – la corretta tenuta dei documenti a tutte le amministrazioni pubbliche:

TAR Lazio, III, 16 aprile 2003, n. 8356

La difficoltà di reperimento del fascicolo non può costituire ostacolo all'esercizio del diritto di accesso, se protratto oltre termini ragionevoli. L'interesse alla conoscenza di atti amministrativi assurge a bene della vita, autonomo rispetto alla posizione di diritto o di interesse legittimo di tipo sostanziale, il cui esercizio nella specie viene di fatto precluso dall'Amministrazione, in assenza di ragionevole giustificazione e nonostante – peraltro – anche l'acquisizione istruttoria disposta da questa Autorità giudiziaria. Conclusivamente, poiché non è contestabile che il provvedimento o gli atti endoprocedimentali oggetto di accesso abbiano dispiegato o siano idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti nei confronti dell'istante, l'Amministrazione non può esimersi dal rilasciare al ricorrente la documentazione reclamata, per quanto laboriose possano essere le ricerche d'archivio.

Si noti come il giudice amministrativo, correttamente, non fa accenno alla difficoltà di reperire un singolo *documento*, ma un *fascicolo* e come sia distinto il problema dell'organizzazione degli archivi da un susseguente ed eventuale contenzioso. In altre parole, anche in assenza di una causa promossa a fronte di evidenze documentali, il diritto di godere di questo bene della vita, strettamente collegato all'organizzazione dell'archivio, deve essere garantito¹⁸.

L'archivio "in disordine" o la "laboriosità" delle ricerche d'archivio non sono più, dunque, una scusa per le amministrazioni inadempienti. I documenti vanno dunque trovati ed esibiti, pena quanto disposto dall'art. 328 c.p. riguardo all'omissione di atti di ufficio e l'art. 490 c.p. in materia di distruzione e occultamento di documenti veri¹⁹.

¹⁸ Sul tema si trovano numerose pronunce; *ex multis*, Consiglio di Stato, Ad. pl., 24 giugno 1999, n. 16; TAR Lazio, sez. II, 8 marzo 2004, n. 2206 e TAR Piemonte, 29 dicembre 2004, n. 3892: «L'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi costituisce un bene della vita autonomo e distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnazione ovvero ad altra iniziativa giurisdizionale, tale interesse godendo di un autonomo sistema di protezione giurisdizionale».

¹⁹ Codice penale, art. 328: «*Rifiuto di atti di ufficio. Omissione.* Il pubblico ufficiale o l'incaricato del pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto dell'ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa»; Codice penale, art. 490: «*Soppressione, distruzione e occultamento di atti veri.* Chiunque in tutto o in parte distrugge, sopprime o occultata un atto pubblico o una scrittura privata veri soggiace rispettivamente alle pene stabilite negli articoli 476, 477, 482 e 485, secondo le distinzioni in esso contenute. Si applica la disposizione del capoverso dell'articolo precedente».

Per comprendere appieno la separazione di questi due diritti, nonché per rimarcare ancora una volta che la disorganizzazione degli archivi non può né deve impedire l'esercizio di un diritto fondamentale, ci soccorre – e in maniera molto efficace – un'altra sentenza:

TAR Campania, I, 11 maggio 2005, n. 788

La legittimazione ad accedere non sussiste solo in caso di legittimazione ad impugnare il provvedimento finale, essendo il diritto (rectius: interesse) di accesso sorto oltre che da una finalità di tutela anticipata individuale anche da una funzione partecipativa e di controllo sulla trasparenza e sull'imparzialità dell'azione amministrativa (cfr. C.d.S., sez. IV, sent. 20-2-1995, n. 108), anche se l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi deve assurgere a bene della vita autonomo, distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnazione. Se quindi la regola emergente dall'art. 24 della l. n. 241/90, come affermato dalla giurisprudenza (Cons. St., Ad. plen., 4.2.1997, n. 5), è quella della pubblicità dell'azione amministrativa, le ipotesi costituenti eccezioni al suddetto principio si consolidano innanzitutto attraverso l'enucleazione del segreto di Stato o comunque di interessi e valori di rilievo pubblicistico, mentre residua, sull'opposto versante delle situazioni di ascrizione privata, soltanto il caso della "riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese". Considerato che nel caso di specie la ricorrente, da un lato, ha obiettivo interesse a conoscere i termini attraverso i quali si è dipanato l'*iter* procedimentale che ha condotto all'occupazione dell'area di sua proprietà, anche al fine di verificare l'opportunità di un'azione giurisdizionale, mentre, dall'altro, non sussiste alcuna delle ipotesi normativamente previste che impedisca il dispiegarsi del diritto all'ostensione, sussistono tutti i presupposti perché sia consentito l'accesso alla documentazione oggetto della richiesta appositamente avanzata in data 13.10.2004. Né, d'altra parte, le generiche difficoltà segnalate dall'Amministrazione di materiale rinvenimento negli uffici della documentazione richiesta possono apparire sufficienti ad interdire l'accesso, in assenza di speciali ed imprevedibili circostanze che abbiano sfavorevolmente inciso sul piano logistico od organizzativo.

In un'altra recente pronuncia del TAR Lazio, vengono affrontati due temi fondamentali del lavoro dell'archivista per la corretta comprensione dell'archivio come bene della vita. Da un lato, il dovere alla trasparenza e alla imparzialità, richiamata quest'ultima espressamente dal Codice internazionale di deontologia²⁰; dall'altro lato, la rivoluzione posta in atto dalla riforma della legge

²⁰ CONSIGLIO INTERNAZIONALE DEGLI ARCHIVI, *Codice internazionale...* citata; si veda anche l'altro "Codice", soprattutto per l'ampliata definizione di "archivista", approvato dal Garante per la protezione dei dati personali e descritto da F. FERRUZZI, *Il codice di deontologia per i trattamenti di dati personali a scopi storici effettuati da archivisti e utenti*, in *Studium* 2000. *Atti della 3ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova, Cleup, 2002, pp. 121-123. Entrambi i codici sono pubblicati in appendice nell'agile lavoro di M. B. BERTINI, *Che cos'è un archivio*, Roma, Carocci, 2008, pp. 121-132.

241/1990 che ha abbattuto il sistema basato sulla regola generale della segretezza dell'azione amministrativa:

TAR Lazio, III, 18 ottobre 2005, n. 8966

Attraverso la tutela giurisdizionale del diritto di accesso sono dunque assicurate, all'amministrato, trasparenza ed imparzialità, indipendentemente dalla lesione, in concreto, da parte della pubblica amministrazione, di una determinata posizione di diritto o interesse legittimo, facente capo alla sua sfera giuridica. Ciò perché l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi assurge a bene della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l'attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo, in contrapposizione al sistema – in vigore fino all'emanazione della L. n. 241 del 1990 – fondato sulla regola generale della segretezza dei documenti amministrativi (Cons. Stato, VI Sez., 16 febbraio 2005 n. 504).

Altre sentenze del giudice amministrativo sul tema sono qui riportate in appendice. Tuttavia, la novità clamorosa degli ultimi anni è rappresentata dalla consapevolezza, pur tardiva, da parte del Governo sul tema della corretta organizzazione archivistica collegata indissolubilmente alla volontà provvedimentale. In particolare, sugli atti restrittivi o negativi causati non da una specifica azione consapevole, ma da un silenzio-diniego scaturito da una sostanziale inefficienza causata dal mancato ritrovamento di documenti o da una pernicioso inerzia, si abbatte la scure non solo del giudice ma ora anche del Ministero della funzione pubblica.

Non solo giurisprudenza, ma ora anche norme positive, pur derivate da riflessioni sulle sentenze del giudice amministrativo, stanno correttamente perimetrando il problema. Secondo l'allora ministro Nicolais, infatti, «Devono censurarsi quelle amministrazioni che giustificano il mancato rispetto dei termini procedurali in considerazione della mole di lavoro ovvero con la difficoltà nel reperimento della documentazione istruttoria. Tali comportamenti, peraltro, comportano censure di illegittimità da parte dell'autorità giudiziale amministrativa, in tutti quei casi in cui il trascorrere del termine per la conclusione del procedimento, equivale a provvedimento di diniego. Così la giurisprudenza amministrativa ha qualificato come illegittimo il rigetto dell'istanza, ove ciò sia ricondotto ad una "difficoltà di reperimento del fascicolo" (TAR Lazio, sentenza 14 ottobre 2003 n. 8356)»²¹.

Non sussiste dunque una volontà espressa attraverso il silenzio-diniego di tipo passivo, causato cioè dalla disorganizzazione archivistica, piuttosto che dal

²¹ Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Direttiva 6 dicembre 2007, n. 8, *Principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni - Responsabilità disciplinare* (G.U. 18.02.2008, n. 41).

trascorrere del tempo a fronte di una fattispecie provvedimentale che si esprime consapevolmente attraverso quell'istituto. Si tratta, a ben vedere, di una direttiva formidabile che, ancora una volta negli ultimi vent'anni, mette implicitamente in luce lo stretto legame tra l'efficienza del sistema archivistico e l'efficacia dell'azione amministrativa.

In conclusione, il diritto di accesso rappresenta una cartina di tornasole per l'autenticità della democrazia, tanto reale quanto percepita, a qualsiasi livello: locale, regionale, statale²².

L'unico modo per un ente produttore di tutelare questo bene della vita è avere coerenza ed efficienza nell'implementazione di un sistema archivistico, che si basa su azioni concrete e non astrazioni. In altre parole, l'organizzazione sistematica di un archivio, in modo particolare nella sua fase corrente, non va più percepita come un adempimento formale, quasi come una burocratizzazione di un processo²³. Essa, invece, va percepita come uno strumento di difesa e perfino di applicazione della democrazia, anche come segno di civiltà, partendo dall'istituto della partecipazione al procedimento amministrativo²⁴.

²² N. DI IORIO, *Diritto di accesso ed "actio ad exhibendum"*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1992/2, pp. 148-150; P. CARTAGINESE, *La partecipazione al procedimento - La disciplina dell'accesso nelle leggi nn. 142 e 241 del 1990 - Il diritto d'accesso e il segreto d'ufficio*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1997/11, pp. 1148-1166; F. ARMENANTE, *L'actio ad exhibendum. Profili problematici e ricostruttivi*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1998/16, pp. 1647-1653. Sulla configurabilità del controinteressato nell'"actio ad exhibendum" esperita da un soggetto titolare di un interesse legittimo, cfr. il lungo saggio di L. BERTONAZZI, *Accesso ai documenti e contraddittorio. (Nota a Cons. Stato sez. IV 9 luglio 1998, n. 1079; Cons. Stato sez. V 2 dicembre 1998, n. 1725)*, in «Diritto processuale amministrativo», 1999/3, pp. 823-868; M. ANTONIOLI, *Accesso ai documenti amministrativi, situazioni soggettive ed azioni esperibili*, in «Il Diritto dell'economia», 2007, pp. 7-32. Molto utile, per una disamina complessiva delle più recenti pronunce giurisprudenziali in materia, G. MISSERINI, *L'accesso ai documenti amministrativi nella giurisprudenza. Rassegna sistematica delle decisioni emesse nel decennio 1990-2000*, in «Rivista amministrativa della Repubblica italiana», 2000/10-11, pp. 1127-1170.

²³ R. SCORTEGAGNA, *L'organizzazione e l'archivio*, in *Titulus 97... cit.*, pp. 21-36; per la sinossi interdisciplinare cfr. G. PENZO DORIA, *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *Labirinti di carta. L'archivio comunale: organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla Circolare Astengo. Atti del convegno nazionale, Modena, 28-30 gennaio 1998*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione generale per gli archivi, 2001 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 67), pp. 72-104, in particolare p. 77. Il fatto che questa tematica sia sempre attuale è rappresentato anche dal recente intervento di G. BONFIGLIO-DOSIO, *Sulla funzione civile degli archivi (e degli archivisti)*, in «Archivi», II/2 (2007), pp. 117-140.

²⁴ Sulla partecipazione al procedimento esiste una bibliografia copiosissima. Tra i lavori più recenti segnalo, soprattutto per i riflessi archivistici, R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*, in «Il Diritto processuale amministrativo», 2003/4, pp. 1024-1074; R. CARANTA - L. FERRARIS - S. RODRIQUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo alla luce delle riforme apportate dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15 e l. 14 maggio 2005, n. 80*, in «Quaderni amministrativi», 2005/4, pp. 22-29; da leggere per le numerose suggestioni S. DE SANTIS, *La partecipazione di "risul-*

Quando poi le inefficienze, i ritardi e le incongruenze di un provvedimento sono causate dalle ben note negligenze e approssimazioni nella tenuta dei documenti e queste hanno un riflesso negativo sui cittadini, rimarcando un provvedimento di silenzio (passivo) che si trasforma in un diniego, si tratta di una ingiustizia e di una colpa grave per chi gestisce i procedimenti. La causa di questa colpa è da ricercare principalmente nella mancanza o nella inefficienza dei sistemi archivistici, le quali hanno come inevitabile conseguenza la perdita, lo smarrimento (anche temporaneo) di documenti.

In questo senso, l'archivio è fondamento attuativo di questi concetti attraverso tre operazioni fondamentali sui documenti amministrativi:

- a) *registrazione* (a protocollo o a repertorio), con conseguente attribuzioni di data e di provenienza certe, laddove “certe” significa anche certificate dal pubblico ufficiale incaricato di quella operazione²⁵;
- b) *classificazione*, con conseguente concettualizzazione dell'ambito funzionale-amministrativo cui essi appartengono²⁶;
- c) *fascicolazione*, con conseguente aggregazione alle altre unità documentali e attribuzione della responsabilità giuridica da parte di un modello organizzativo (unità organizzativa responsabile – UOR) e di una persona fisica (responsabile del procedimento amministrativo – RPA)²⁷.

tato”, in «Giustizia amministrativa», 2006/2, pp. 420-459; stimolante risulta, infine, l'ultimo intervento di S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2007/1, pp. 13-41.

²⁵ G. PENZO DORIA, *Profili archivistici del protocollo informatico*, in «Archivi & computer», XV/1 (2005), pp. 91-109, in particolare pp. 99 e seguenti. Si veda anche F. ROMANO, *La responsabilità del pubblico funzionario nel procedimento amministrativo, nel trattamento dei dati e nella tenuta del protocollo informatico*, in «Comuni d'Italia», 2006/10, pp. 23-37.

²⁶ L. GIUVA, *Gli strumenti archivistici per la gestione dei documenti: la registrazione di protocollo, la classificazione, i piani di conservazione*, in «RAS», LIX/1-2-3 (1999), pp. 128-139; G. PENZO DORIA, *La linea dell'arco...* cit., e la sua “applicazione pratica” quale risulta dal volume *I calzini del principe Carlo. Titulus 97. I titolari per gli archivi delle università italiane*, a cura del GRUPPO NAZIONALE SUI TITOLARI DELLE UNIVERSITÀ, Padova, Cleup, 2007 (*Instrumenta archivi Studii Patavini*, 2); rispetto a queste ultime due indicazioni bibliografiche, sono state formulate distinte precisazioni teoriche, non tutte condivisibili, nel volume *La metodologia per la definizione dei piani di classificazione in ambiente digitale*, a cura di E. AGA ROSSI - M. GUERCIO, Roma, SSPA Edizioni, 2005, sul quale ritorneremo puntualmente.

²⁷ Sul fascicolo, rimangono in molti punti valide le pagine antesignane di R. DE FELICE, *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, Il Centro di ricerca, 1981 [rist. an. 1986], in particolare il cap. V, *Il fascicolo*, pp. 59-69; ID., *L'archivio contemporaneo. Titolare e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988, in particolare il cap. 4, *Repertorio dei fascicoli*, pp. 75-79; cfr. anche G. PENZO DORIA, *Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi*, in «Archivi & computer», XVIII/1 (2008), pp.

L'efficienza del sistema archivistico – e il suo mantenimento coerente e imparziale – è, dunque, garante dell'esercizio dei diritti dei cittadini, tanto che, con un lessico mutuato dal diritto, l'archivio stesso assurge a *bene della vita*.

Un'ultima nota riguarda la responsabilità individuale di chi, suo malgrado e caso non raro, eredita un archivio non organizzato. In questo caso, può configurarsi anche il passaggio di responsabilità in capo al ricevente? A nostro avviso, la risposta non può che essere positiva.

Oneri e onori, dunque. Tuttavia, l'archivista ha dalla sua parte degli strumenti formidabili che da un lato deve redigere, dall'altro lato deve pretendere prima della "consegna" dell'archivio. Nel primo caso si tratta degli elenchi di consistenza e, caso più raro, degli inventari. Nel verbale di consegna (documento fondamentale, anche in una prospettiva di storia istituzionale e dello stesso archivio) va segnalato lo *status quo* in cui versa l'archivio. Nel secondo caso, non si devono accettare trasferimenti (per l'archivio di deposito) o versamenti (per l'archivio storico) privi dei rispettivi elenchi, possibilmente su modulistica predisposta dal servizio archivistico come inizio di una procedura obbligatoria. Persistendo la negligenza o l'incapacità professionale da parte degli uffici, l'archivista deve approntarli o farli approntare da archivisti liberi professionisti come presupposto ineludibile al trasferimento o al versamento. In questo modo tutelerà non soltanto se stesso, ma anche la corretta e ordinata sedimentazione dell'archivio, il quale diventerà il garante dei diritti che fin qui abbiamo illustrato.

22-49. La unità organizzativa responsabile (UOR) e il responsabile del procedimento amministrativo (RPA) sono stati introdotti all'interno della grande riforma novellata dagli artt. 4-6 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Recentemente, cfr. *Pubblica amministrazione e gestione dei documenti. Metodi ed esperienze*, a cura di A. TURCHINI - D. SIMONINI, Torre del Lago, Civita Editoriale, 2008.

APPENDICE

TAR. Sicilia, sez. IV, 13 novembre 2007, n. 1832

Il diritto di accesso non costituisce una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio della situazione sottostante, essendo in realtà diretto al conseguimento di un autonomo bene della vita, così che la domanda giudiziale tesa ad ottenere l'accesso ai documenti è assolutamente indipendente non solo dalla sorte del processo principale nel quale venga fatta valere l'anzidetta situazione (C.d.S., sez. VI, 12 aprile 2005, n. 1680), ma anche dall'eventuale infondatezza od inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti, potrebbe proporre.

Consiglio di Stato, sez. IV, 5 settembre 2007, n. 4645

Il diritto di accesso non costituisce una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio della situazione sottostante, essendo in realtà finalizzato alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (che non necessariamente si identificano nella pretesa giudiziale), e diretto al conseguimento di un autonomo bene della vita, così che la domanda giudiziale tesa ad ottenere l'accesso ai documenti è assolutamente indipendente non solo dalla sorte del processo principale nel quale venga fatta valere la suddetta situazione, ma anche dall'eventuale infondatezza od inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti, potrebbe proporre. Ne consegue che il diritto di accesso ai documenti non può determinare alcuna interferenza con altri giudizi civili pendenti tra le parti, né può dirsi ostacolato dalla pendenza di un giudizio civile o amministrativo nel corso del quale gli stessi documenti potrebbero essere stati richiesti.

TAR. Lazio, sez. III, 20 giugno 2007, n. 5610

Con l'introduzione dell'azione a tutela dell'accesso, il legislatore ha inteso assicurare all'amministrato la trasparenza della pubblica amministrazione, indipendentemente dalla lesione, in concreto, di una determinata posizione di diritto o di interesse legittimo; l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi viene elevato a bene della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali incide l'attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo. L'autonomia della domanda di accesso comporta che il giudice, chiamato a decidere su tale domanda, deve verificare solo i presupposti legittimanti la richiesta di accesso e non anche la rilevanza dei documenti richiesti rispetto al giudizio principale pendente.

TAR. Lazio, sez. II, 29 maggio 2007, n. 4982

Va rilevato che l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi costituisce un bene della vita meritevole di tutela separatamente e indipendentemente dalla posizione sulla quale possa incidere l'attività eventualmente lesiva (cfr. Cons. St., sez. IV, 2.7.2002, n. 3620), nonché indipendentemente dalla successiva proposizione di un'azione giudiziaria (Cons. St., sez. V, 12.10.2002, n. 5516), trovando il limite della sussistenza del presupposto di un interesse concreto ed attuale alla conoscenza, non finalizzato dunque ad un controllo generalizzato dell'attività amministrativa, e della tutela della privacy (che peraltro può essere attuato anche attraverso la secretazione di alcune parti del testo).

Consiglio di Stato, sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2314

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi ha come fine quello di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, a qualsiasi soggetto vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. È questo un requisito di ordine sostanziale, che si deve riconoscere alla base della pretesa e che richiede una specifica indagine da parte del Giudice, essendo indubbio che tale interesse abbia una dimensione autonoma rispetto a quello che viene fatto valere in giudizio per ottenere "il bene della vita"; pur se autonomo, però, dall'interesse a ricorrere finale, esso è capace di qualificare autonomamente la posizione soggettiva che coincide col diritto di accesso.

Consiglio di Stato, sez. VI, 12 aprile 2007, n. 1699

Poiché la conoscenza dei documenti amministrativi è elevata dall'ordinamento ad un autonomo bene della vita, essa appare meritevole di tutela a prescindere dalle posizioni sulle quali l'attività amministrativa incide in modo lesivo, e deve essere consentita anche in pendenza di un giudizio ordinario all'interno del quale i documenti oggetto della domanda di accesso potrebbero essere acquisiti.

TAR. Campania, sez. III, 12 aprile 2007, n. 3454

Il nuovo art. 21 octies della L. 7 agosto 1990, n. 241 introdotto con la L. n. 15/2005, al comma 2, stabilisce che: Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, risulti palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Trattasi all'evidenza di una norma di grande rilievo pratico che, nell'introdurre una distinzione tra illegittimità "forti" ed illegittimità "deboli", ha inteso porre un freno all'operare incontrastato della sanzione invalidante, quale conseguenza inevitabile della riscontrata illegittimità, rompendo l'equazione illegittimità = annullabilità e la cui ratio ispiratrice è, in buona sostanza, riconducibile a quella concezione riduttiva della giurisdizione amministrativa come volta unicamente a statuire sulla legittimità o meno del provvedimento impugnato, dando, invece, spazio alla logica di una giurisdizione di spettanza, intesa a stabilire la fondatezza o meno della pretesa sostanziale fatta valere in giudizio (ed in tal senso può ritenersi l'insufficienza della pur riscontrata illegittimità formale ad impedire il riconoscimento diretto del bene della vita).

