

Indice

Introduzione	7
La gestione archivistica dei documenti	7
I termini della questione	8
L'espressione "Sistemi di gestione documentale"	10
Capitolo 1.	
L'oggetto della gestione	15
Il documento	15
Il documento archivistico	20
Il documento digitale	22
Alcune precisazioni giuridiche e amministrative	25
Lessico diplomatico: originale, originali multipli, copie, minuta, falsi	29
Documento principale e documento allegato	39
Documenti pubblici e documenti privati	39
Diplomatica e Archivistica	40
Dal cartaceo al digitale	42
Le riflessioni sul documento digitale del gruppo InterPARES	50
La formazione del documento informatico	58
Capitolo 2.	
Funzioni e requisiti di un sistema di gestione documentale	61
Premessa	61
Perché riferirsi a uno standard ISO?	62
Struttura dello standard ISO 15489	62
Le motivazioni del soggetto produttore: progettare, realizzare e usare un sistema di gestione documentale	65
Le possibili architetture di sistema	81

Progettare il sistema di gestione documentale	86
A ciascuno il suo: la realizzazione del sistema di gestione documentale	89
Componenti archivistiche di un sistema di gestione documentale: registrazione, segnatura, classificazione, fascicolazione	91
Appendice 1_ISO 15489-1 Tavola di raffronto fra l'edizione 2001 e l'edizione 2016	106
Appendice 2_Modificazioni alla legge 241/1990	109
Capitolo 3.	
Scrivere il manuale di gestione	111
Che cos'è	111
Normativa di riferimento	111
Qualche suggerimento	115
Per scrivere il manuale di gestione: metodi, strategie, contenuti	117
Capitolo 4.	
Qualche percorso esemplificativo	121
Che cosa fare in concreto	121
Alcune precisazioni tecnologiche e amministrative	121
Gli archivi ibridi	126
Due casi di studio	128

Introduzione

La gestione archivistica dei documenti

La gestione archivistica dei documenti all'interno di organizzazioni pubbliche e private è necessità connessa e conseguente allo svolgimento stesso di un'attività. Si potrebbe sostenere che produrre, gestire, conservare i documenti costituisca una parte preponderante e fondativa dell'attività stessa, soprattutto nel contesto della civiltà giuridica indicata con l'espressione *civil law*.

Come tale, la gestione dei documenti esiste da quando esiste qualsiasi tipo di attività umana organizzata all'interno di un sistema giuridico. Anzi, si potrebbe sostenere senza difficoltà che esiste un legame indissolubile tra azione politica e amministrativa di uno Stato e politiche archivistiche di gestione documentale. Soprattutto nei momenti di innovazione della forma della compagine statale, di insediamento di una nuova dinastia, di riforme radicali, i vertici politici hanno utilizzato la gestione documentale come arma di conoscenza, di organizzazione, di controllo, di rafforzamento del potere. In tali momenti critici si accentua la coscienza che l'organizzazione della gestione documentale è rilevante per il successo delle svolte politiche e amministrative.

Qualche esempio significativo.

Il re di Spagna Filippo II, che, in linea con i suoi tempi, concepiva l'*archivum* come *instrumentum regni*, per rafforzare la neo costituita unità nazionale spagnola, fece costruire la fortezza-archivio di Simancas, a poca distanza dalla nuova capitale, che divenne il luogo istituzionale in cui depositare i documenti prodotti dal nuovo Stato unitario, e scrisse di suo pugno il regolamento dell'archivio.

Nel corso del Settecento l'azione riformatrice asburgica in Lombardia fu supportata da un' incisiva attenzione del cancelliere Wenzel Anton von Kaunitz-Rietberg per la gestione dei documenti di Stato.

In epoca napoleonica le riforme radicali di istituti giuridici e di istituzioni, nel vorticoso processo di ridefinizione, non solo territoriale, degli Stati fu accompagnata da sostanziali innovazioni nella gestione documentale.

In epoca contemporanea il tema della necessità di una riforma della pubblica amministrazione italiana e le effettive riforme introdotte nel sistema amministrativo sono state accompagnate da innovazioni nel settore della organizzazione delle prassi e dei flussi documentali.

L'esigenza di individuare e adottare metodi e strumenti per rendere efficace ed efficiente tale gestione si è venuta intensificando parallelamente allo sviluppo di organizzazioni complesse e operanti in campi differenti, talvolta regolamentati da normative e sistemi diversi.

La globalizzazione e l'uso massiccio della tecnologia hanno enfatizzato, nel settore archivistico, l'esigenza di disporre di un bagaglio professionale più raffinato rispetto al passato, ma non per questo necessariamente disallineato con i principi epistemologici irrinunciabili o dimentico di strumenti logici elaborati nel corso dei secoli, in sintonia spesso con metodi trasversalmente riconosciuti anche in altre discipline.

I termini della questione

Va precisato in via preliminare che, quando si parla di "Sistemi di gestione documentale", ci si riferisce in particolare al momento in cui gli archivi si vengono formando. Se si adotta – almeno per ora – la tradizionale suddivisione dell'archivio in corrente, di deposito e storico, termini che individuano tre fasi di vita del complesso documentale, in questa sede ci si prefigge di occuparsi prevalentemente della prima, vale a dire del momento in cui i documenti vengono prodotti e devono essere conservati, gestiti, organizzati e usati per svolgere la funzione che il contesto giuridico e amministrativo conferisce loro.

L'attività di gestione svolta nell'archivio corrente non deve, però, trascurare in prospettiva la conservazione e l'utilizzo nel futuro dei documenti e dell'archivio. L'obiettivo sostanziale dell'attività archivistica resta perciò la conservazione e la messa in disponibilità dei documenti per gli usi consentiti, scientifici o amministrativi.

Il presente manuale è destinato, quindi, a chi è chiamato a progettare, realizzare, gestire, mantenere e conservare sistemi di gestione documentale: con un avvertimento importante relativo alla sua impostazione, che intende presentare e analizzare metodi e strumenti comunque validi, pur in presenza sia delle profonde e rapide variazioni normative sia della mutevole situazione tecnologica contemporanea. Si propone perciò di individuare le regole generali, scientificamente fondate, frutto spesso di ricerche condotte in campo internazionale, che consentano a chi deve occuparsi in concreto di gestione documentale di affrontare i problemi specifici con piena cognizione professionale e capacità critica, in modo da adottare volta per volta le soluzioni pratiche offerte – perché no? – anche dal mercato oppure di elaborare strategie di intervento non improvvisate e incongrue, sostanzialmente inefficaci.

Il testo non fornirà quindi, se non in modo indiretto, soluzioni immediate a singoli problemi, ma cercherà di suscitare la capacità di analizzare le situazioni di partenza e di individuare gli strumenti più adatti nelle singole circostanze per realizzare un sistema di gestione documentale adatto all'organizzazione in cui si è chiamati ad operare.

Il settore della gestione documentale ha subito nel corso dei secoli alterne vicende: la questione, sicuramente di vertice, sia all'interno degli Stati sia nell'ambito delle organizzazioni private, non sempre ha ricevute cure attente e preparate da parte dei responsabili, che spesso hanno delegato funzioni e attività a personale inadeguato, cercando scorciatoie e soluzioni rapide presso professionisti di altri campi. Anche di recente, l'illusione tecnologica ha sedotto molti amministratori che hanno sperato di trovare in un applicativo informatico la soluzione a problemi che avrebbero richiesto ben altri interventi di natura organizzativa e archivistica.

Ci si è resi sempre più conto in questi ultimi anni, quando innovazioni giuridiche e istituzionali, oltre che tecnologiche, hanno stimolato riflessioni e approfondimenti, che una buona gestione documentale richiede conoscenze, competenze e abilità vaste e raffinate, chiamate a interagire per un comune obiettivo.

Le conoscenze preliminari necessarie che è consigliabile già possedere quando si affronta questa specializzazione riguardano l'archivistica generale e speciale, il diritto pubblico e privato, la diplomatica: di quest'ultima, che in anni recenti ha giustamente suscitato un rinnovato interesse e ha conosciuto uno sviluppo strettamente collegato all'archivistica, saranno richiamate in questa sede alcune nozioni basilari, con l'intento soprattutto

di sottolineare continuità e innovazione tra i documenti su supporti tradizionali e quelli digitali.

La dimensione giuridica del documento non può essere dimenticata: soprattutto quando ci si occupa di archivio corrente, essa prevale nettamente sulla connotazione di documento come fonte storica. Per questo motivo una comprensione profonda degli aspetti giuridici dell'attività delle amministrazioni pubbliche e delle attività dei soggetti privati è fondamentale per gestire correttamente i documenti da essi prodotti. Fondamentale è ricordare che, nonostante la strabiliante innovazione connessa all'uso delle tecnologie, peraltro non universale e correttamente pianificato e regolamentato all'interno delle singole organizzazioni, «l'attività amministrativa in forma elettronica "non si differenzia in nessun modo da quella ordinaria"»¹.

Questo autorevole riconoscimento della rilevanza dell'aspetto giuridico della gestione documentale come strumento amministrativo di straordinaria efficacia valorizza la capacità degli archivisti di fornire un valido supporto all'attività di istituzioni pubbliche e private e di svolgere un ruolo indispensabile e insostituibile nella compagine amministrativa.

L'espressione "Sistemi di gestione documentale"

Ritengo essenziale, per capire l'esatto contenuto del presente manuale, comprendere in modo corretto che cosa vuole significare l'espressione "Sistemi di gestione documentale" adottata come titolo.

Esaminiamo le parole che compongono tale espressione.

SISTEMA

Riporto due definizioni, particolarmente illuminanti, tratte da MANLIO CORTELAZZO, PAOLO ZOLLI, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, 5/S-Z, Bologna, Zanichelli, 1988, p. 1210:

- «Pluralità di elementi materiali coordinati tra loro in modo da formare un complesso organico soggetto a date regole» (Galileo Galilei, 1623).
- «Complesso delle istituzioni politiche, sociali, economiche e simili vigenti in un paese e di ogni conseguenza che da tali istituzioni derivi» (Pietro Verri, 1764).

¹ STEFANIA PUDDU, *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo informatico*, Napoli, Jovene editore, 2006, p. 6, che riporta parte della sentenza n. 152 del Consiglio di Stato, sez. VI (7 febbraio 1995).

Soprattutto la definizione di un fisico come Galileo consente di precisare alcune caratteristiche del sistema: prima di tutto, il sistema è un insieme (termine matematico) formato da entità connesse tra di loro da elementi (legami) che conferiscono alle differenti componenti carattere di essenzialità per il funzionamento armonioso del sistema stesso e costituiscono in unitarietà complessiva, complessa ed equilibrata le singole componenti. Per l'archivistica la definizione galileiana di sistema suona del tutto familiare: in effetti la definizione "classica" di archivio come «complesso dei documenti, su qualsiasi supporto scritti, prodotti da un'organizzazione nel corso dello svolgimento di un'attività istituzionale, legati reciprocamente da un vincolo archivistico determinato necessariamente dalla natura dell'attività svolta» sembra scritta da un fisico.

Si potrebbe anche richiamare l'apologo utilizzato da Menenio Agrippa nel 493 a. C. per convincere i plebei a porre fine alla secessione sul Monte Sacro e a riprendere il loro posto nella società romana: la metafora organicistica di Menenio Agrippa può essere trasposta in campo archivistico (e qualche archivistica del passato – ad esempio, Letterio Briguglio² – lo ha fatto). L'archivio è come un corpo umano nel quale organi e apparati differenti costituiscono un insieme armonico nel quale ciascuno svolge una funzione specifica, ma coordinata con quelle degli altri e finalizzata, insieme a quelle svolte dagli altri, al funzionamento dell'organismo nella sua complessità e unitarietà. Un sistema, quindi, è simile, *mutatis mutandis*, a un corpo umano.

Infatti, grazie a queste definizioni e riflessioni si possono ricavare alcuni "paletti" che delimitano il nostro campo di indagine e di interesse:

- il sistema è costituito da elementi diversi, ma tutti convergenti verso il medesimo obiettivo, quello di assicurare una gestione adeguata dei documenti che compongono un archivio corrente e dei loro reciproci nessi, in modo da conservare nel tempo e nello spazio l'autenticità e la conseguente efficacia probatoria dei documenti stessi.
- per definire un sistema e caratterizzarlo ci deve essere una volontà organizzatrice che individua, seleziona e armonizza i diversi elementi necessari alla gestione documentale, per renderli funzionali al raggiungimento dell'obiettivo individuato.
- le regole e i metodi sono essenziali per garantire il funzionamento del sistema: essi devono essere stabiliti in modo unitario all'interno di ciascuna organizzazione e devono essere promulgati adeguatamente, obbligando tutti e ciascuno al loro rispetto.

² LETTERIO BRUGUGLIO, *Sul concetto d'archivio*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XVIII/3 (1958), p. 287-307.

Del resto la consapevolezza della necessità di un sistema per rendere efficace la gestione documentale è presente anche nelle menti del legislatore italiano: in particolare, emerge nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 28 ottobre 1999 *Gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*, che evidenzia anche la connessione tra gestione documentale e processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, connubio che richiama il tradizionale collegamento tra volontà riformatrice e attenzione dei vertici dello Stato per la gestione dei documenti e degli archivi³.

Nella *Premessa* si sottolinea che «Nel processo di generale e continua trasformazione delle pubbliche amministrazioni, l'innovazione tecnologica rappresenta un fattore di sviluppo e di razionalizzazione, oltre che di contenimento dei costi di funzionamento e di miglioramento dei servizi resi al cittadino-utente». E aggiunge: «Perché tale cambiamento produca risultati effettivi è, tuttavia, indispensabile, da un lato, disporre di **infrastrutture evolute**, dall'altro, realizzare un'efficace **azione di coordinamento**, sia **sul piano amministrativo-organizzativo** che su quello **tecnico-informatico**, anche mediante l'adozione di **direttive ed indirizzi** in materia e di **regole tecniche comuni ed aggiornate**». Conclude: «Occorre, inoltre, un ulteriore sforzo organizzativo, professionale e culturale che consenta di passare dalla concezione tradizionale di sistema informatico a quella di sistema informativo, consistente in un flusso di informazioni continuo e pluridirezionale, finalizzato a fornire il supporto conoscitivo alle attività decisionali. Allorché, difatti, la gestione dell'insieme dei flussi informativi e, in particolare, documentali, viene affidata alla tecnologia informatica e telematica, questa non si presenta più quale mero strumento tecnico di automazione delle attività di ufficio (*office automation*) ma come vera e propria risorsa strategica⁴, necessaria per la migliore efficacia delle politiche della singola amministrazione. In questa prospettiva, i sistemi di protocollo informatico, nella loro versione più evoluta, comprendono talune funzioni innovative per la pubblica amministrazione. Oltre alla possibilità di protocollare i tradizionali documenti cartacei, è possibile anche: protocollare documenti elettronici; collegare direttamente al sistema di protocollo il sistema di ar-

³ Per contestualizzare, anche storicamente, tale tema GIORGETTA BONFIGLIO-DOSIO, *Sulla funzione civile degli archivi (e degli archivisti)*, «Archivi», II/2 (2007), p. 117-132.

⁴ Concetto ripreso in GIORGETTA BONFIGLIO-DOSIO, *Gli archivi comunali in Italia: patrimonio culturale e risorsa amministrativa*, in *Le amministrazioni comunali in Italia. problematiche nazionali e caso veneto in età contemporanea*, a cura di Filiberto Agostini, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 233-245.

chiviazione e conservazione dei documenti; garantire forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi; fornire elementi utili ai fini delle attività di controllo di gestione; sperimentare applicazioni elettroniche della gestione dei flussi documentali (*workflow*) e del telelavoro⁵. 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», criteri ripetutamente ribaditi nella normativa italiana a far corso dalla legge 241/1990.

In seguito, molte situazioni, soprattutto nel campo delle tecnologie e delle normative connesse, sono cambiate, ma i principi ispiratori di una efficiente ed efficace gestione documentale sono rimasti sostanzialmente immutati: primi fra tutti la centralità del cittadino/utente, le esigenze di buona amministrazione, la logica del servizio di qualità.

GESTIONE

Partiamo sempre dalla definizione fornita dal già citato *Dizionario etimologico*, 2/D-H, p. 488:

«complesso delle operazioni necessarie al funzionamento di un'azienda e al conseguimento dei risultati economici che le sono propri».

Tale definizione implica un atteggiamento attivo da parte di qualcuno cui è attribuita la responsabilità della buona conduzione di qualcosa e del raggiungimento di un risultato positivo e concreto.

Anche in questo caso la normativa italiana, purtroppo talora disattesa nella pratica, si rivela particolarmente sensibile a tale ottica. Difatti, il DPR 28 dicembre 2000, n. 445 *Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa* recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, al capo IV parla, correttamente, di “Sistema di gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi”, abbandonando l'espressione riduttiva e fuorviante di “protocollo informatico” adottata da testi normativi precedenti e riaffermando in più passaggi l'unitarietà dell'archivio. Il medesimo decreto, all'art. 61, comma 2, prevede che alla gestione del sistema

⁵ Introdotta dalla legge 16 giugno 1998, n. 191 (Bassanini ter) *Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica.*

sia «preposto un dirigente ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico-archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente».

DOCUMENTALE

L'aggettivo indica nel nostro contesto l'oggetto della gestione: i documenti, in particolare i documenti archivistici, ai quali è dedicato il cap. 1.

A titolo introduttivo e per completare questa presentazione, riporto la definizione fornita dal *Dizionario etimologico*, 2/D-H, p. 358:

«Scrittura, atto, che costituisce una prova; testimonianza, prova». Tale definizione essenziale, ma significativa può costituire una buona base di partenza per affinare il concetto, con l'ausilio delle riflessioni specialistiche. Va segnalato che nella definizione si registra un uso corrente, ma non del tutto corretto della parola "atto", assunta come sinonimo di "scrittura". Tale uso è frequente anche in testi normativi, soprattutto del passato. Correttamente, però, "atto" designa un evento; "scrittura", intesa come sinonimo di "documento", indica invece la rappresentazione dell'evento⁶.

In questa illustrazione introduttiva si è accennato ad alcuni temi importanti, taluni dei quali saranno ripresi nei capitoli successivi: il legame forte tra la riforma dello Stato e della pubblica amministrazione e l'elaborazione di metodologie archivistiche adeguate; la stretta connessione fra produzione di documenti e attività amministrativa; il concetto di flusso documentale e la necessità di governare i flussi documentali sia all'interno delle singole organizzazioni sia da e verso l'esterno delle medesime; la rilevanza giuridica dei documenti e la necessità di conservarli per lunghi periodi, mantenendo però anche i loro reciproci legami e l'autenticità dei singoli documenti, con speciale attenzione allo scenario digitale che caratterizza la società contemporanea.

⁶ Un richiamo rigoroso alla distinzione fra atto e documento si trova nella *Relazione al progetto di decreto del Presidente della Repubblica «Norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato»*, Roma, Ministero dell'interno – Direzione generale degli Archivi di Stato, 1963, p. 67.