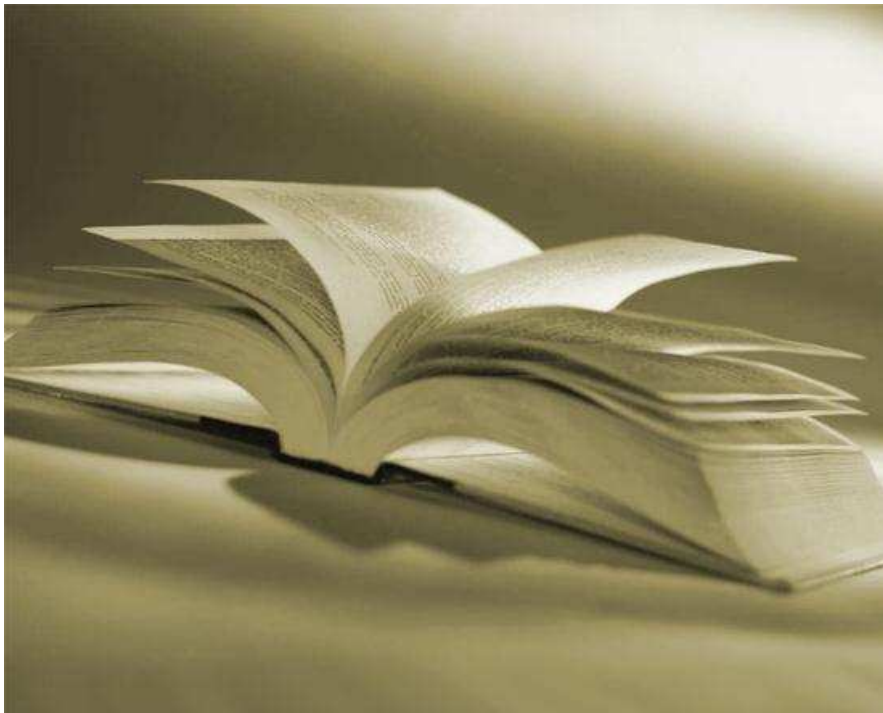




REDAZIONE E AGGIORNAMENTO DEL MANUALE DI GESTIONE NELL'ENTE LOCALE





Comune di Padova
Settore Organi istituzionali e
affari generali
Servizio archivistico comunale

Quaderni dei laboratori archivistici - 7

REDAZIONE E AGGIORNAMENTO DEL MANUALE DI GESTIONE NELL'ENTE LOCALE

Padova 2014

Il quaderno comprende materiali e testi prodotti e rielaborati in occasione dei Laboratori archivistici svolti presso l'Archivio generale del Comune di Padova nel mese di maggio 2011

Collana ideata e curata da Andreina Rigon

Autori dei testi:

Andreina Rigon (Ufficio Archivi della Regione del Veneto)
Introduzione

Giorgetta Bonfiglio-Dosio (Docente di Archivistica)
Parte prima, Materiali di lavoro

Valeria Pavone (Archivio generale del Comune di Padova)
Parte seconda, Materiali di lavoro

© 2014 Regione del Veneto e Comune di Padova

SOMMARIO

<i>Presentazione del Vicepresidente - Assessore alla Cultura della Regione del Veneto</i>	5
<i>Introduzione</i>	7
REDAZIONE E AGGIORNAMENTO DEL MANUALE DI GESTIONE NELL'ENTE LOCALE	19
<i>Premessa: che cos'è il Manuale di gestione?</i>	19
<i>Parte prima: la redazione del Manuale di gestione</i>	21
1. Presupposti normativi per il Manuale di gestione	21
2. A che cosa serve il Manuale di gestione	28
3. Come scrivere il Manuale di gestione	31
4. La struttura e i contenuti del Manuale di gestione	33
a. Ambito di applicazione	36
b. Documenti, informazioni, dati	37
c. Descrizione dei flussi documentali	39
d. Scelte per la sicurezza informatica	42
5. La pubblicazione del Manuale di gestione	43
<i>Parte seconda: l'aggiornamento del Manuale di gestione</i>	45
1. Evoluzione legislativa e tecnologica	45
a. Albo on-line	46
b. Sportello unico attività produttive	48
c. Utilizzo della PEC nei procedimenti amministrativi	49
d. Obblighi di trasparenza e gestione documentale	52
e. Procedimenti on-line	53
2. Attività di aggiornamento del Manuale di gestione	54
MATERIALI DI LAVORO	57
Schema di censimento dei procedimenti amministrativi	57
Linee guida in pillole	59
Esempio di indice del Manuale di gestione	67
Modello di deliberazione per l'adozione del Manuale di gestione	69
Modello di deliberazione per l'aggiornamento del Manuale di gestione	71

A dieci anni dall'avvio del prima esperienza didattica in forma di laboratorio, realizzata in collaborazione con l'Archivio generale del Comune di Padova, con l'intento di offrire occasioni di aggiornamento professionale sul tema della gestione documentale al personale dei Comuni, con vero piacere presento questo nuovo volume della collana "Quaderni dei laboratori archivistici" che continua l'opera di divulgazione dei contenuti degli incontri formativi.

I laboratori, ideati in modo sperimentale e avviati quasi in punta dei piedi tra tante altre certamente più visibili offerte culturali e formative, hanno dimostrato nel tempo la validità e l'efficacia della loro formula basata sulla trasmissione di buone pratiche tra archivisti e su una didattica di tipo prevalentemente esperienziale.

Il decennale impegno della Regione del Veneto per offrire agli archivisti comunali occasioni di aggiornamento è stata ampiamente ripagata dai positivi riscontri provenienti dagli enti del territorio e dalla Comunità professionale. Nel corso di questi anni i laboratori archivistici regionali hanno contato quasi 600 presenze e, grazie anche ad un diffuso fenomeno di fidelizzazione, si può affermare che hanno accompagnato e incoraggiato la crescita professionale di una parte davvero considerevole del personale addetto alla gestione documentale dei Comuni veneti.

Questi percorsi di aggiornamento professionale, a prescindere dalle particolari tematiche oggetto dei singoli laboratori, hanno inteso

diffondere e sostenere la consapevolezza del valore dell'archivio quale risorsa gestionale e culturale per i Comuni, specchio non ingannevole della qualità del servizio e dello stato organizzativo della macchina amministrativa. In quest'ottica la presenza di professionisti qualificati e competenti diventa pertanto decisiva per garantire un'efficiente e solida gestione interna dei flussi documentali e per la realizzazione di servizi esterni rispondenti alle reali esigenze di accesso, informazione e conoscenza dei cittadini.

ON. MARINO ZORZATO
VICEPRESIDENTE – ASSESSORE ALLA CULTURA
REGIONE DEL VENETO

Introduzione

I laboratori archivistici hanno avuto fin dal loro esordio, ormai risalente a dieci anni fa, l'obiettivo didattico di trasmettere buone pratiche archivistiche all'interno di una solida cornice disciplinare e di una chiara visione del ruolo dell'archivio all'interno dell'ente locale. Sotteso all'elaborazione didattica di questi momenti formativi è sempre stata l'idea forte che l'archivio in tutte le sue fasi di vita, lungi dall'essere un'ingombrante zavorra per l'ente, rappresenti una risorsa funzionale destinata al servizio amministrativo e culturale del Comune. Una risorsa da gestire con professionalità.

Il concetto di "servizio" e di "buona gestione" ha dunque costantemente informato i contenuti didattici dei laboratori archivistici permeando trasversalmente lo specifico tematico dei singoli quaderni. I quaderni sono stati pertanto un ottimo veicolo per dare diffusione agli strumenti elaborati dal *Gruppo nazionale di lavoro per la formulazione di proposte e modelli per l'organizzazione dell'archivio dei Comuni*. Ricordo in modo particolare i quaderni dedicati al *Piano di classificazione* e al *Piano di conservazione* ma anche la numerosa modulistica di corredo messa a disposizione in appendice ai volumi con l'intento di supportare il lavoro organizzativo degli addetti alla gestione archivistica. E' sembrato quindi coerente, per completare il quadro degli strumenti operativi offerti dalla collana, focalizzare il tema del Manuale di gestione dell'archivio, a cui sono già stati dedicati nei precedenti quaderni ampi cenni senza tuttavia fornirne una trattazione particolare.

Il Manuale del protocollo informatico, flussi documentali e archivio, che le pubbliche amministrazioni sono state chiamate a predisporre ai sensi dell'art. 3, comma c) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 ottobre 2000, rappresenta la sintesi delle varie fasi organizzative e operative del sistema dei flussi documentali dell'ente, un riferimento costante per il lavoro del Servizio archivistico.

A dieci anni dall'obbligo per gli enti pubblici di dotarsi del Manuale (1 gen. 2004) – obbligo di recente ribadito dal DPCM 3 dic. 2013 - a cui è seguita la feconda stagione dell'elaborazione di strumenti di supporto alla sua redazione, quali la *Guida alla predisposizione del manuale* pubblicata dal CNIPA (ott. 2005) e le *Linee guida* dedicate specificatamente ai Comuni elaborate dal *Gruppo di lavoro nazionale per la formulazione di proposte e modelli per l'organizzazione dell'archivio dei Comuni*, sarebbe doveroso interrogarsi sull'adozione del Manuale, sulle diverse modalità applicative dello strumento, sull'efficacia e sulle criticità incontrate nella sua applicazione e infine, anche sulle esigenze di revisione o di adeguamento rispetto all'incalzante normativa, ai veloci sviluppi tecnologici e alle trasformazioni organizzative che hanno nel frattempo interessato i Comuni.

Purtroppo al fervore normativo statale in materia di flussi documentali degli enti pubblici non ha corrisposto un attento monitoraggio delle situazioni applicative sul territorio nazionale che, lungi da intenti di carattere sanzionatorio per gli inadempienti, restituisse la realtà dello stato organizzativo degli enti e la loro capacità ricettiva della norma, anche per poter fornire i correttivi o i supporti necessari.

Una sorta di diffusa *deregulation* all'interno di un quadro in realtà assai normato, anche se in maniera spesso poco coerente o discontinua, sembra infatti la cifra che accomuna la realtà comunale in materia di *governance* e di *record management*, il tutto aggravato da una incombente "dematerializzazione" degli archivi che pone di conseguenza nuovi e non facili problemi alla gestione documentale di enti per la maggior parte sprovvisti di risorse professionali adeguate per poterli affrontare.

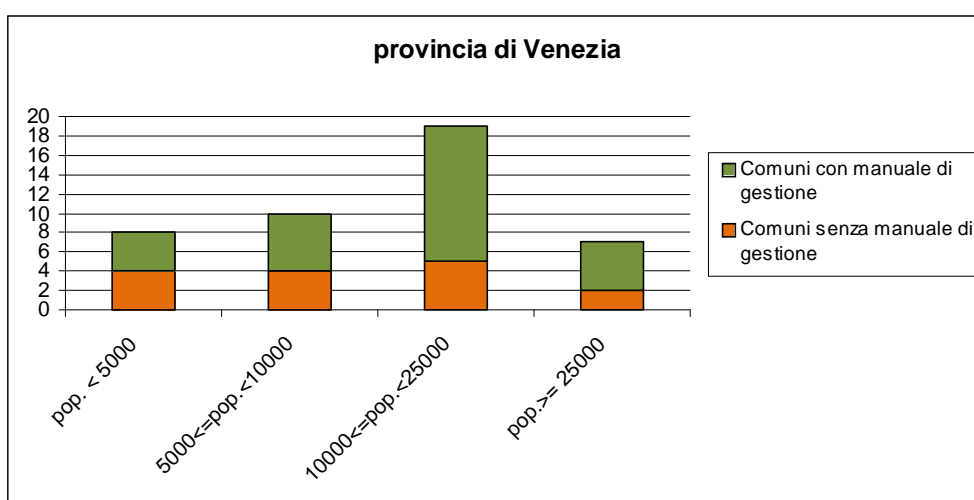
Da una recente indagine (marzo 2014) effettuata da questo Ufficio regionale presso i Comuni di due province del Veneto circa l'adozione del Manuale di gestione, sono emersi dei dati che possono indurre a qualche prima considerazione sulla questione. Le province coinvolte sono Venezia e Rovigo, intenzionalmente scelte in quanto molto diverse sia dal punto di vista socio-economico che per le caratteristiche demografiche dei loro Comuni. Si tratta invece, relativamente al numero dei Comuni che le compongono, delle due province più prossime: 44 Comuni Venezia, 50 Rovigo.

Partiamo da Venezia: su 44 Comuni 29 hanno adottato il Manuale di gestione, 15 non l'hanno adottato. Statisticamente quindi quasi il 66% dei Comuni si è adeguato al dettato del DPCM 31 ott. 2000. Cerchiamo allora di capire se la grandezza anagrafica del Comune ha inciso sulla scelta di dotarsi del manuale. I Comuni sotto i 5.000 abitanti sono equamente divisi tra 4 con manuale e 4 senza. Tra i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 - 10.000 abitanti, ne troviamo 6 con manuale e 4 senza. Tra i Comuni con popolazione tra

10.000 e i 25.000, 13 con manuale e 5 senza. Infine nella fascia più alta di popolazione, dai 25.000 abitanti in su, 5 con manuale e 3 senza.

Comuni della provincia di Venezia	popolazione	popolazione	popolazione	popolazione
	< 5000 ab.	5000<= <10000	10000< <25000	>= 25000
senza manuale di gestione	4	4	5	2
con manuale di gestione	4	6	14	5

Sembra quindi che l'elemento popolazione nella provincia di Venezia, abbia sicuramente un suo peso nell'adozione dello strumento ma che non sia determinante in relazione alla scelta di dotarsi del manuale, scelta a cui evidentemente concorrono anche altri elementi.

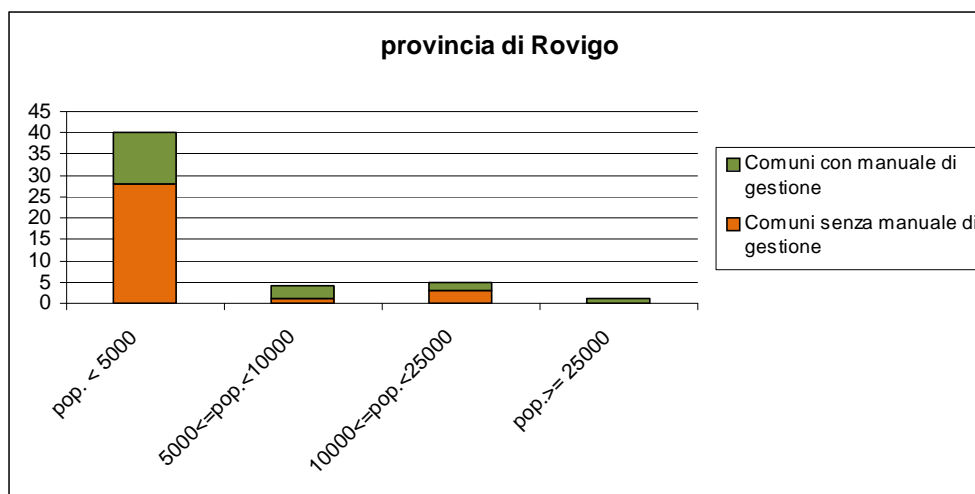


Vediamo ora la provincia di Rovigo: su 50 Comuni 18 hanno adottato il Manuale di gestione, vale a dire il 36 %. Prevalgono pertanto i Comuni privi di manuale. Nella fascia di popolazione fino a

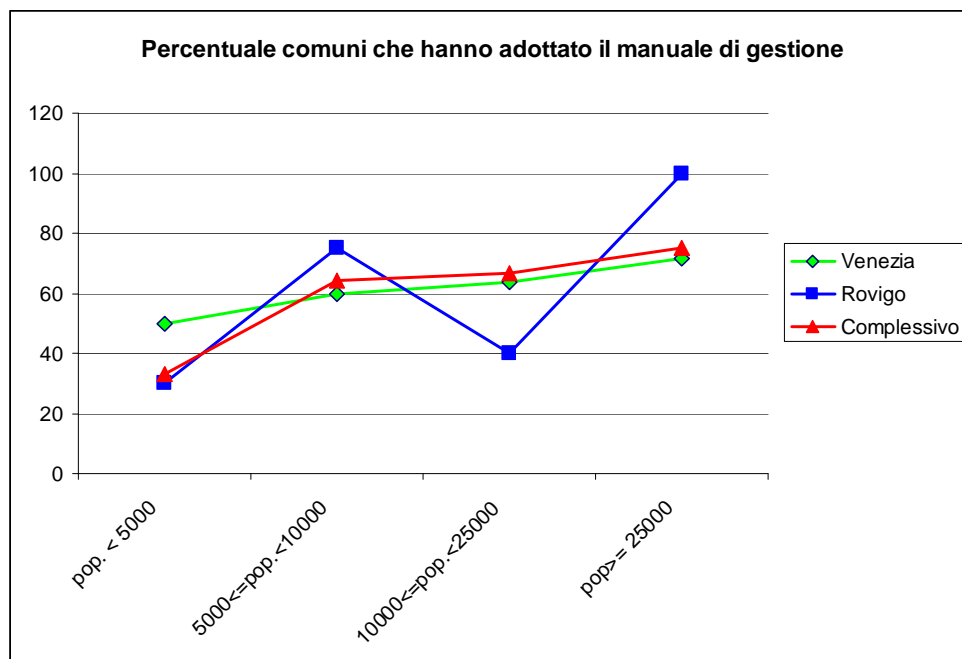
5.000 abitanti vi sono 12 Comuni con manuale e 28 privi. Tra i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 - 10.000 abitanti, ne troviamo tre con manuale e uno senza. Tra i Comuni con popolazione tra 10.000 e i 25.000, due con manuale e tre senza. Infine nella fascia superiore, oltre i 25.000 abitanti, si colloca il solo capoluogo di provincia, dotato di manuale.

Comuni della provincia di Rovigo	popolazione	popolazione	popolazione	popolazione
	< 5000 ab.	5000<= <10000	10000< <25000	>= 25000
senza manuale di gestione	28	1	3	0
con manuale di gestione	12	3	2	1

Anche in questo caso, pur non essendo fattore determinante, la dimensione demografica ha un peso notevole in una provincia composta prevalentemente da piccoli e piccolissimi Comuni.



Se consideriamo le due province nel loro complesso la percentuale dei Comuni dotati del Manuale di gestione è circa del 50%, esattamente la metà.



Si potrebbe dire pertanto – stando all’esito del rilevamento sulle due province - che lo strumento del Manuale di gestione riscontra una diffusione poco soddisfacente. Cerchiamo di capirne le cause.

Per tentare un’analisi sui risultati prodotti dall’indagine è utile non solo una valutazione meramente quantitativa dei dati raccolti ma anche una verifica – per quanto sia possibile tramite un’indagine a distanza – sulla qualità e sulla consapevolezza con cui sono stati prodotti i manuali esistenti e soprattutto sul loro effettivo valore in termini di

efficacia. La domanda chiave è: il manuale serve? In che misura è uno strumento realmente funzionale all'organizzazione documentale dei Comuni? E infine lo strumento viene periodicamente aggiornato?

Nella gran parte dei casi la risposta alla domanda: "Il vostro Comune ha adottato il Manuale di gestione del protocollo informatico, flussi documentali e archivio?" non è immediata. Per giungere ad una risposta – anche affermativa – serve solitamente un'indagine supplementare da parte del personale intervistato perché spesso non si conosce l'esatto significato di "Manuale di gestione dell'archivio": si confonde con altra e varia manualistica, con regolamenti comunali, con le istruzioni per l'uso del software di protocollo.

Anche il personale – e si tratta sempre di personale addetto alla gestione documentale dell'ente – che invece coglie immediatamente l'esatto significato del termine, di frequente dimostra qualche titubanza sull'effettiva e formale adozione dello strumento da parte del proprio ente, per cui prima di dare una risposta definitiva si riserva di operare ulteriori verifiche. Si deduce pertanto che anche là dove esiste, il Manuale di gestione non rappresenti il riferimento costante dell'organizzazione documentale e del lavoro archivistico del Comune ma che in molti casi la sua elaborazione abbia rappresentato un semplice adempimento amministrativo che poco incide sui reali meccanismi gestionali dell'ente.

Da ultimo un accenno al problema dell'aggiornamento: la gran parte dei Comuni che afferma di possedere il manuale, ammette il mancato aggiornamento dello strumento in relazione soprattutto all'introduzione dei documenti informatici nei flussi documentali

dell'ente. I manuali pertanto sono stati redatti per gestire i tradizionali flussi cartacei ma spesso non fanno riferimento alla creazione, trasmissione e ricevimento di documenti in formato digitale.

Certamente il momento di grande fluidità dal punto di vista normativo e tecnologico che stanno vivendo i Comuni non rappresenta un incentivo all'elaborazione di un disegno complessivo per l'organizzazione documentale dell'ente, per giungere al quale si avverte probabilmente il bisogno di una legislazione chiara e maggiormente consolidata. L'abbondante normativa che si sussegue incalzante con leggi e regolamenti nuovi, può forse avere l'effetto di disincentivare la volontà degli amministratori di descrivere e circoscrivere le azioni e i contenuti dell'organizzazione documentale vigente. Anche in questo caso però non si può generalizzare perché, al contrario di quanto ci si potrebbe aspettare, a distanza di quasi quindici anni dalla previsione normativa del manuale di gestione, la stagione della produzione di nuovi manuali non si è del tutto esaurita: alcuni Comuni sono giunti infatti da pochi mesi all'approvazione del manuale ¹, altri stanno lavorando alla sua stesura, altri ancora continuano ad aggiornarne i contenuti ².

Nell'adozione degli strumenti gestionali per il governo dei flussi documentali sembrano pertanto esistere tempistiche, capacità organizzative e risorse professionali profondamente diversi da Comune a

¹ Vedi a titolo d'esempio il Manuale del Comune di Mirano (VE), approvato con deliberazione della Giunta comunale del 31.12.2013:

http://www.comune.mirano.ve.it/upload/Regolamenti/reg_062.pdf (Consultato il 30.4.14)

² Vedi Comune di Venezia, Deliberazione di Giunta Comunale n. 463 del 6 settembre 2013, esecutiva il 15 ottobre 2013, è stato approvato l'allegato n. 15 al Manuale di gestione dal titolo "Gestione e conservazione del documento informatico - Formati":

<http://www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2287> (Consultato il 30.4.2014)

Comune. La grandezza demografica del Comune, e quindi la conseguente dotazione di personale, non sono certo fattori di poco conto ai fini dell'organizzazione dei processi e del *management* documentale dell'ente, anche se - come abbiamo visto - non si configurano come fattori esclusivi nell'adozione del manuale. A questo riguardo non si può non ricordare che il D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito in legge n. 135/2012³, ha previsto l'obbligatorietà della gestione associata di funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e 3.000 se montani. Ciò presuppone un vero e proprio ripensamento degli assetti istituzionali e dei processi organizzativi per i piccoli Comuni con tutto quel che comporta in termini consequenziali anche per la gestione dei relativi flussi documentali.

La gestione associata di funzioni - su base obbligatoria per i piccoli Comuni o volontaria per tutti gli altri - può assumere varie forme tra cui quella dell'Unione di Comuni. Le Unioni che si stanno affermando anche nel panorama istituzionale del Veneto, nella loro qualità di enti locali, si configurano pertanto da un verso come nuovi soggetti produttori d'archivio, dall'altro a partire proprio dalla loro specificità istituzionale pongono nuove questioni circa le relazioni e le interconnessioni con i flussi documentali degli enti costituenti.

Infine nell'ambito normativo di recente produzione non si può non far riferimento all'emanazione delle tanto attese regole tecniche del Codice dell'Amministrazione digitale (DPCM 31 dic. 2013) in materia di gestione e conservazione dei documenti informatici. Le regole,

³ Cfr. anche la normativa regionale del Veneto in materia: L.R. 27 aprile 2012 n. 18 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali".

mentre sembrano tutto sommato confermare la precedente impostazione del Manuale di gestione, introducono la sostanziale novità dell'obbligatorietà del Manuale di conservazione il quale dovrebbe illustrare "dettagliatamente l'organizzazione, i soggetti coinvolti e i ruoli svolti dagli stessi, il modello di funzionamento, la descrizione del processo, la descrizione delle architetture e delle infrastrutture utilizzate, le misure di sicurezza adottate e ogni altra informazione utile alla gestione e alla verifica del funzionamento, nel tempo, del sistema di conservazione"⁴.

Il sistema di conservazione, così come delineato dalle Regole tecniche, si configura come sistema connesso ma distinto dal sistema gestionale dei documenti, dotato di un proprio manuale. La normativa prevede l'individuazione di specifiche responsabilità relativamente alla gestione e conservazione dei documenti (Responsabile della gestione documentale, Responsabile della conservazione dei documenti informatici, Responsabile della sicurezza, Responsabile del trattamento dei dati personali, Responsabile dei sistemi informativi), le quali pur coinvolgendo competenze professionali diverse dovranno però operare in maniera quanto mai coordinata e integrata.

Si presume pertanto che questo modello organizzativo comporterà il bisogno da parte degli enti di affinare maggiormente al proprio interno tutti gli aspetti relazionali, di coordinamento procedurale e di condivisione delle scelte, impliciti nella sua realizzazione. Sarà pure necessaria una rivisitazione dei manuali di gestione esistenti con gli

⁴ DPCM 3 dic. 2013. Regole tecniche in materia di sistema di conservazione, art.8, comma 1.

inevitabili reciproci rimandi e integrazioni con i contenuti che saranno espressi nei rispettivi manuali di conservazione.

Ma ancor prima - ovviamente - il coordinamento andrà creato e saldamente mantenuto tra il sistema gestionale e il sistema conservativo e tra le diverse responsabilità coinvolte.

Andreina Rigon
Responsabile Ufficio Archivi
della Regione del Veneto

REDAZIONE E AGGIORNAMENTO DEL MANUALE DI GESTIONE NELL'ENTE LOCALE

Premessa: *che cos'è il Manuale di gestione?*

«Il manuale di gestione descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio» (2000).

«Il manuale di gestione descrive il sistema di gestione, anche ai fini della conservazione, dei documenti informatici e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi» (2013).

La normativa stessa, che poi verrà analiticamente esaminata, ha fornito a distanza di 13 anni le due differenti definizioni di Manuale di gestione riportate in apertura.

Nella sostanza, però, nonostante le definizioni apparentemente differenti, il manuale di gestione, che è uno strumento nuovo, introdotto solo di recente nel panorama della pratica archivistica italiana, serve per definire e comunicare le regole da osservare per realizzare una efficace gestione dei documenti all'interno di un'organizzazione.

Forse la seconda definizione in ordine di tempo è più limitativa della prima, in quanto parla – almeno per la fase corrente – solo di documenti informatici, trascurando il fatto che l'archivio non è composto solo da documenti digitali, almeno per ora e forse nemmeno in un prossimo futuro.

La duplice esigenza di darsi una serie di regole e di comunicarle a tutti gli appartenenti a un'organizzazione e anche a chi entra in rapporto con l'organizzazione stessa è frutto di una spinta crescente nella società contemporanea ad avere direttive certe e prestabilite, in grado di consentire a chiunque di svolgere la propria attività nel rispetto di quella altrui, in un'ottica di sistema e di democrazia sostanziale.

Il Manuale di gestione coordina quindi le differenti attività e gli strumenti amministrativi, tecnologici e archivistici deputati alla corretta gestione dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi.

Sarebbe auspicabile che ciascuna organizzazione acquisisse la consapevolezza del fatto che scrivere e aggiornare il Manuale di gestione non è un mero adempimento, ma costituisce un'occasione per adottare politiche organizzative e strumenti idonei e rispondenti alle reali e concrete esigenze interne. Ne consegue che le scelte da operare mentre si scrive o si aggiorna il Manuale di gestione devono essere ponderate, calibrate sul modo di essere dell'organizzazione e devono essere precedute da un'analisi disincantata della situazione di partenza che tenga conto di esigenze, lacune, aspettative, risorse disponibili.

Pertanto anche in questa sede non si propongono soluzioni standard da copiare acriticamente, ma si delineano i nodi problematici e si prospettano le possibili soluzioni, che andranno poi scelte e calibrate da ciascuna organizzazione.

Parte prima

La redazione del Manuale di gestione

1. Presupposti normativi per il Manuale di gestione

L'introduzione di questo strumento nella pratica archivistica italiana si colloca all'interno di una felice stagione di riforme sulla gestione documentale, all'interno della quale si possono richiamare:

- **DPR 20 ottobre 1998, n. 428** *Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche* (poi sostituito dal DPR 445/2000)
- **Direttiva PCM 28 ottobre 1999** (Direttiva D'Alema) *Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*
- **Decreto PCM 31 ottobre 2000** *Regole tecniche per il protocollo informatico*
- **DPR 28 dicembre 2000, n. 445** *Testo unico sulla documentazione amministrativa*
- **Direttiva Stanca 9 dicembre 2002** *sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali*
- **D. Lgs. 82/2005** *Codice dell'amministrazione digitale* (modificato dal D. Lgs. 235/2010)
- **D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33** *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*
- **Decreto PCM 3 dicembre 2013** *Regole tecniche per il protocollo informatico*, pubblicato in G.U. 12 marzo 2014 ed entrato in vigore il 30° giorno successivo

Il susseguirsi di norme sulla gestione archivistica ha fatto seguito e accompagnato una serie importante di innovazioni giuridico-istituzionali (legge 241/90 e successive modificazioni; leggi Bassanini; riforma del Titolo V della Costituzione;

introduzione del decentramento amministrativo e del concetto di sussidiarietà) e tecnologiche (l'introduzione e diffusione del personal computer; internet e la rete; il telelavoro), che hanno avuto una ricaduta anche sui documenti e sugli archivi.

Ne è derivata la necessità di riformare le regole per la gestione archivistica, tenendo conto della crescente complessità istituzionale, nonostante le spinte alla semplificazione; dell'incalzante obsolescenza tecnologica; delle maggiori esigenze di trasparenza amministrativa; delle persistenti necessità di assicurare valore probatorio ai documenti, anche su supporti non tradizionali; dell'esistenza di archivi ibridi; della facoltà di autoregolamentazione organizzativa dei differenti soggetti connessa però al crescente bisogno di comunicazione e di organizzazione interistituzionale. Si tratta di elementi fra di loro interconnessi, da prendere in considerazione quando si effettuano le scelte nel Manuale di gestione.

In questo scenario il Manuale di gestione, che è una **novità** rispetto ad altri strumenti tradizionali di gestione documentale, peraltro confermati dalla normativa specifica, è un'occasione imperdibile per fare il punto con onestà sulla gestione archivistica.

Per questo motivo la sua predisposizione è **obbligatoria**, ai sensi sia del DPCM 31 ottobre 2000 (art. 3) sia del DPCM 3 dicembre 2013 (art. 3), che ripropone nella sostanza quanto affermato 13 anni prima.

Art. 3

Adeguamento organizzativo e funzionale

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2 del Codice [dell'Amministrazione digitale, vale a dire «le pubbliche amministrazioni» o equiparate, ai sensi del D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001], nell'ambito del proprio ordinamento, provvedono a:

a) individuare le aree organizzative omogenee e i relativi uffici di riferimento ai sensi dell'articolo 50 del Testo unico;

b) nominare, in ciascuna delle aree organizzative omogenee individuate ai sensi dell'articolo 50 del Testo unico, il responsabile della gestione documentale, e un suo vicario, per casi di vacanza, assenza o impedimento del primo;

c) nominare eventualmente, nell'ambito delle amministrazioni con più aree organizzative omogenee, il coordinatore della gestione documentale e un suo vicario per casi di vacanza, assenza o impedimento del primo;

d) adottare il Manuale di gestione di cui all'articolo 5, su proposta del responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, del coordinatore della gestione documentale;

e) definire, su indicazione del responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, del coordinatore della gestione documentale, i tempi, le modalità e le misure organizzative e tecniche finalizzate all'eliminazione dei protocolli di settore e di reparto, dei protocolli multipli, dei protocolli di telefax e, più in generale, dei protocolli diversi dal protocollo informatico previsto dal Testo unico.

L'art. 3 del DPCM 3 dicembre 2013 è particolarmente rilevante perché indica il percorso amministrativo e organizzativo da compiere in un processo di reingegnerizzazione del sistema di gestione archivistica dei documenti.

E' opportuno pertanto analizzare nel dettaglio ciascun comma.

comma a) individuare le aree organizzative omogenee (AOO)

È il punto di partenza di tutto il processo: l'organizzazione deve prendere atto della propria identità e definire i confini della propria attività di organizzazione archivistica. Per i Comuni non sussiste di solito alcun dubbio: il Comune è un'unica AOO, nonostante l'esistenza al suo interno di suddivisioni funzionali, la cui attività è però unitariamente coordinata con quella delle altre attive all'interno dell'ente. Per questa ragione il sistema di gestione

archivistica dei documenti deve essere unico, per assolvere la sua funzione di supporto e di controllo dell'attività amministrativa. La dichiarazione esplicita circa l'esistenza di unica AOO è necessaria per imporre poi a tutte le persone che lavorano all'interno del Comune le regole di gestione. Conseguente all'individuazione dell'AOO è l'istituzione formale del "servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi" previsto dall'art. 61 comma 1 del DPR 445/2000:

Ciascuna amministrazione istituisce un servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi in ciascuna delle grandi aree organizzative omogenee individuate ai sensi dell'articolo 50. Il servizio è posto alle dirette dipendenze della stessa area organizzativa omogenea.

comma b) nominare in ciascuna AOO un responsabile della gestione documentale e il suo vicario

Il secondo adempimento amministrativo-organizzativo è la nomina del responsabile del servizio, il cui profilo è delineato dal comma 2 dell'art. 61 del DPR 445/2000:

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

Spesso gli amministratori degli enti locali chiedono di esplicitare con precisione i tipi di lauree che assicurano l'acquisizione della professionalità tecnico-archivistica prevista dalla normativa. La richiesta di chiarimento è più che legittima, in quanto le riforme degli ordinamenti universitari succedutesi a partire dal 1999 hanno provocato sconvolgimenti radicali nel settore dell'alta formazione¹.

¹ Nel 1999 il decreto MIUR n° 509 ha riformato l'ordinamento didattico delle università italiane, adeguandolo ai principi europei sull'ordinamento degli studi superiori. Questi prevedono che la formazione superiore sia articolata in più livelli e orientata a una

Lo stesso DPR 445 del 2000 è stato volutamente generico, proprio perché il processo di adeguamento dell'organizzazione universitaria agli standard europei era in corso e il quadro generale non era all'epoca ancora chiarito. Pertanto, se si vuole semplificare al massimo il discorso e fornire un elenco indicativo dei diplomi di laurea che forniscono una preparazione archivistica, bisogna distinguere tra:

- Lauree quadriennali (vecchio ordinamento, anteriori al 1999)
- Lauree triennali e lauree specialistiche/magistrali (nuovo ordinamento, posteriori al 1999)

professionalizzazione spesso precoce e che il carico didattico degli studenti sia quantificato in crediti (cfu), in modo da consentire la comparabilità dei titoli in ambito europeo. Dal 1999 le università italiane possono rilasciare cinque tipologie di titoli: 1. laurea di primo livello di durata triennale (180 cfu); 2. laurea di secondo livello di durata biennale (Laurea Specialistica/Laurea Magistrale): 120 cfu; 3. dottorato di ricerca della durata di tre anni; 4. specializzazione post LS/LM di durata biennale (120 cfu); 5. Master di primo o di secondo livello, rispettivamente di durata annuale (60 cfu) o biennale (120 cfu), al quale si accede dopo la laurea rispettivamente di primo o secondo livello. Il decreto 509/1999 stabilisce alcuni principi innovativi, parzialmente recepiti anche dal successivo decreto 270/2004: non esiste più il concetto di durata legale del corso di studio, come nella normativa precedente: una volta acquisiti i cfu previsti lo studente può conseguire il titolo; il MIUR ha predisposto un elenco delle classi di laurea (triennale e specialistica) e "griglie" ministeriali all'interno delle quali ciascun ateneo disegna le offerte formative, depositate in un'apposita banca dati ministeriale consultabile on-line; alla laurea specialistica si accede solo se si è in possesso di laurea triennale coerente (nel successivo decreto 270/2004 tale principio è stato attenuato). Pertanto all'epoca esistevano lauree triennali nelle quali si prevedevano percorsi archivistici. Le classi di lauree triennali all'interno delle quali si potevano formare professionalità archivistiche erano: Classe 13 - Scienze dei beni culturali [ma solo il curriculum espressamente dedicato all'archivistica]; Classe 38 - Scienze storiche [ma solo con curriculum specifico dedicato all'archivistica]; Classe 41 - Tecnologie per la conservazione e il restauro dei beni culturali [ma solo il curriculum espressamente dedicato all'archivistica]. Esisteva un'unica classe di laurea specialistica: Classe 5/S - Archivistica e biblioteconomia (curriculum per archivisti). Il decreto MIUR 270/2004 conferma nella sostanza il decreto precedente, innovando solo la denominazione della laurea di secondo livello (laurea magistrale) e richiedendo maggior rigore nella programmazione delle singole sedi. Sono state ridefinite le classi di laurea. Le lauree triennali all'interno delle quali si possono formare gli archivisti sono: Classe 1 - Beni culturali [ma solo il curriculum espressamente dedicato all'archivistica]; Classe 38 - Scienze storiche [solo curricula specifici]. Per le lauree magistrali esiste una sola classe di laurea: Classe 5/M - Archivistica e biblioteconomia [curriculum per archivisti].

Le lauree quadriennali davano, in genere, una preparazione "generalistica" alla quale bisognava aggiungere una specializzazione. Quelle di solito orientate a fornire le basi per una preparazione archivistica erano "Lettere", "Filosofia", "Giurisprudenza", "Scienze politiche", "Materie letterarie", "Lingue", "Storia". Perciò, a meno che questi percorsi formativi non si siano conclusi con una tesi in archivistica (ipotesi molto rara), devono essere completati con un diploma in Archivistica, Paleografia e Diplomatica, rilasciato dalle Scuole biennali annesse a taluni Archivi di Stato oppure da un diploma di specializzazione per archivisti rilasciato da alcune Scuole universitarie. Fornivano preparazione archivistica alcune lauree quadriennali in "Beni culturali" (attivate delle Università di Viterbo, di Udine, di Urbino), che al loro interno potevano prevedere percorsi specifici in archivistica.

Le lauree specialistiche o magistrali che danno formazione specifica nel settore archivistico sono quelle previste da alcune Università nella classe di laurea LS 5 o LM 5 - *Archivistica e Biblioteconomia* con percorso specifico in Archivistica.

Una adeguata formazione archivistica prevista dall'art. 61 del DPR 445/2000 e dall'art. 31 del DPR 1409/1963 è assicurata, oltre che dalle lauree specifiche già ricordate, anche da lauree quadriennali o lauree specialistiche/magistrali di altro settore, purché abbinate al diploma rilasciato da:

- Scuole di Archivistica degli Archivi di Stato
- Scuole di specializzazione universitarie in Archivistica
- Master universitari di 1° o 2° livello di carattere archivistico

comma c) nominare eventualmente nelle amministrazioni con più AOO, il coordinatore della gestione documentale e il suo vicario

Questa ipotesi, già definita "eventuale" dalla normativa stessa, non si prende in considerazione nel caso dei Comuni, che si sono dichiarati unica AOO.

comma d) adottare il Manuale di gestione

Ulteriore tappa del percorso di realizzazione del Servizio è la scrittura e l'aggiornamento del Manuale di gestione, di cui ci si occuperà in modo dettagliato nel paragrafo 3.

Il manuale deve essere formalmente adottato dall'ente e adeguatamente reso pubblico.

comma e) definire tempi, modalità, misure organizzative e tecniche finalizzate all'eliminazione dei protocolli di settore

La norma richiede esplicitamente un adempimento che è diretta conseguenza dell'unicità e unitarietà del servizio archivistico all'interno di una AOO e che da tempo i teorici dell'archivistica raccomandano come indispensabile. All'interno di una AOO in un sistema di gestione archivistica modernamente inteso non possono sussistere «protocolli di settore e di reparto, protocolli multipli, protocolli di telefax», cioè protocolli diversi da quello informatico.

La disposizione, già presente nel DPCM 31 ottobre 2000, è stata opportunamente ribadita nel 2013, in quanto questa pratica dei protocolli multipli è dura a morire, soprattutto negli enti scarsamente o male organizzati, in assenza di un valido servizio archivistico. Su questo punto l'intervento di eliminazione deve

essere deciso e determinato, ma deve nel medesimo tempo essere debitamente supportato da efficienti strumenti informatici e organizzativi.

2. A che cosa serve il Manuale di gestione

Importante è ribadire che il Manuale di gestione serve a:

- gestire in modo unitario l'intero sistema, senza escludere alcuno, nemmeno gli utenti esterni al Comune
- stabilire procedure, metodi e linguaggi condivisi all'interno del Comune per migliorare la qualità dei servizi resi
- coordinare e organizzare tutte le attività legate alla gestione documentale
- risolvere i problemi e i dubbi di chiunque a qualsiasi titolo deve usare i documenti nell'ambito dell'attività amministrativa del Comune

Le finalità del sistema sono esplicitamente dichiarate dalla normativa: quanto richiesto dall'art. 7 del DPCM 31 ottobre 2000 è stato ribadito dall'art. 7 del DPCM del 3 dicembre 2013:

Art. 7

Requisiti minimi di sicurezza dei sistemi di protocollo informatico

1. Il sistema operativo dell'elaboratore, su cui viene realizzato il sistema di protocollo informatico, deve assicurare:

- a) l'univoca **identificazione** ed **autenticazione** degli utenti;*
- b) la **protezione** delle informazioni relative a ciascun utente nei confronti degli altri;*
- c) la garanzia di **accesso** alle risorse esclusivamente agli utenti abilitati;*

d) la registrazione delle attività rilevanti ai fini della **sicurezza** svolte da ciascun utente, in modo tale da garantirne la identificazione.

2. Il sistema di protocollo informatico deve consentire il **controllo differenziato dell'accesso** alle risorse del sistema per ciascun utente o gruppo di utenti.

3. Il sistema di protocollo informatico deve consentire il **tracciamento** di qualsiasi evento di modifica delle informazioni trattate e l'individuazione del suo autore.

4. Le registrazioni di cui ai commi 1, lettera d), e 3 devono essere protette da modifiche non autorizzate.

5. Il registro giornaliero di protocollo è trasmesso entro la giornata lavorativa successiva al **sistema di conservazione**, garantendone **l'immodificabilità del contenuto**.

6. Il sistema di protocollo rispetta le **misure di sicurezza** previste dagli articoli da 31 a 36 e dal disciplinare tecnico di cui all'allegato B del Codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196

Peraltro sia l'art. 52 sia l'art. 65 del DPR 445/2000 stabiliscono requisiti e funzioni del sistema: tutti elementi di cui tenere conto quando si operano le scelte all'interno del Manuale di gestione.

Art. 52

Il sistema di gestione informatica dei documenti

1. Il sistema di gestione informatica dei documenti, in forma abbreviata "sistema" deve:

a) garantire la **sicurezza** e l'**integrità** del sistema;

b) garantire la corretta e puntuale **registrazione di protocollo** dei documenti in entrata e in uscita;

c) fornire **informazioni sul collegamento** esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali;

d) consentire il **reperimento delle informazioni** riguardanti i documenti registrati;

e) consentire, in condizioni di sicurezza, l'**accesso alle informazioni** del sistema da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;

f) garantire la **corretta organizzazione dei documenti** nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.

Art. 65

Requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali

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;

c) fornire **informazioni statistiche** sull'attività dell'ufficio;

d) consentire lo **scambio di informazioni** con sistemi per la gestione dei flussi documentali di altre amministrazioni al fine di determinare lo stato e l'iter dei procedimenti complessi.

Questi articoli del DPR 445/2000, che hanno ricevuto indicazioni specifiche dalle regole tecniche emanate nel dicembre del 2013, devono costituire il punto di riferimento per chi è incaricato di scrivere il Manuale di gestione, ma – a monte – di assumere una serie di decisioni cruciali per l'impianto e il funzionamento del sistema. In particolare, le scelte connesse a ciascun requisito e a ciascuno strumento operativo richiesto dalla normativa devono essere descritte in maniera esplicita nel Manuale di gestione e costituiscono la traccia dei contenuti che devono necessariamente essere inseriti e considerati.

3. Come scrivere il Manuale di gestione

Le componenti di un sistema di gestione documentale sono molteplici e di natura differente: servono quindi competenze archivistiche, amministrative, diplomatistiche e tecnologiche, che raramente sono appannaggio di una sola persona. Diventa pertanto necessario nella scrittura del Manuale di gestione convogliare esperti interni da vari ambiti, in modo da acquisire le competenze specifiche di ciascuno. Il coinvolgimento di componenti differenziate serve però anche a trovare scelte condivisibili e a creare le premesse per una puntuale osservanza del manuale da parte di tutta l'organizzazione.

Comunque l'introduzione e l'applicazione del Manuale di gestione richiedono formazione assidua, continua e monitorata, ma anche capacità di ascolto delle obiezioni e dei suggerimenti migliorativi di chi lavorando sul campo rileva con maggiore facilità le criticità del sistema e delle regole di funzionamento.

Per scrivere il Manuale di gestione può essere di qualche utilità rileggere le *Linee guida per la stesura del manuale di gestione* elaborate nel dicembre 2005 dal Gruppo di lavoro per la formulazione di proposte e modelli per la riorganizzazione dell'archivio dei Comuni: anche se datate e bisognose di aggiornamenti, esse costituiscono uno strumento di primo orientamento.

Si può far riferimento alla *Guida alla predisposizione del Manuale di gestione del protocollo informatico, dei documenti e dell'archivio*, pubblicata dal CNIPA sul suo sito in data 11 ottobre 2005 e tuttora disponibile nel sito dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

Tale Guida aveva la finalità dichiarata di «contribuire concretamente, con esempi e alternative, alla redazione rapida e completa del Manuale di gestione del protocollo informatico, dei

documenti e dell'archivio (Manuale di gestione) quale espressione sia interna che esterna delle regole e delle procedure operative individuate dall'amministrazione, ovvero dalle Aree Organizzative Omogenee (AOO), per gestire in modo efficace ed efficiente il servizio di protocollo informatico, semplificare ed accelerare l'azione amministrativa e realizzare la trasparenza dell'amministrazione» (p. 6).

Tra i punti rilevanti sottolineati dalla Guida si richiama il seguente:

«le amministrazioni si differenziano non solo per "missione", dimensione, storia, organizzazione e tecnologia, ma anche per la politica di sviluppo nel settore in termini sia di tempi di reazione e velocità di adeguamento che di approccio» (p. 8). La conseguenza è che ciascuna amministrazione deve predisporre il manuale «a conclusione dell'analisi dei processi afferenti all'intero ciclo di vita dei documenti, della loro razionalizzazione e reingegnerizzazione» (p. 9).

Queste raccomandazioni del CNIPA richiamano la necessità che le amministrazioni scrivano il Manuale di gestione solo dopo un'analisi disincantata e critica e con assoluta onestà intellettuale, con estremo realismo, senza pretendere di introdurre procedure e strumenti non adeguati alle loro esigenze e capacità applicative.

Si possono anche tenere presenti le esperienze maturate da altri ed esaminare manuali di gestione già scritti, ma evitando le copie di sana pianta, in quanto non rispondenti alle reali e concrete esigenze della propria amministrazione. La "fotocopiatura" acritica di modelli ed esempi, per quanto illustri, è inoltre sconsigliata dalla rapidità con cui sono avvenuti i cambiamenti normativi e tecnologici, che hanno fortemente mutato il contesto organizzativo e amministrativo degli archivi.

4. La struttura e i contenuti del Manuale di gestione

Fin dall'introduzione del Manuale di gestione nella pratica archivistica, le direttive, compresa quella emanata nel 2005 dal CNIPA (la *Guida* già ricordata), sono state concordi nel suggerire di articolare il manuale in due parti distinte:

- la prima che deve «descrivere le modalità operative di protocollazione, di gestione, di conservazione e di accesso ai documenti amministrativi, affinché ogni operatore possa trovare nel manuale le istruzioni necessarie per svolgere correttamente, per qualsiasi tipo di documento, le operazioni di registrazione (o non registrazione), di fascicolazione e di archiviazione» e «definire compiti e responsabilità del personale dell'amministrazione all'interno delle AOO»;
- la seconda che deve contenere gli allegati.

La prima parte contiene in sostanza le scelte fondamentali operate dall'amministrazione per determinare le modalità di formazione, organizzazione, gestione, conservazione, accesso dei documenti archivistici; è abbastanza stabile nel tempo; deve essere approvata dalla Giunta municipale e resa pubblica.

La seconda comprende i documenti e la descrizione degli strumenti che servono per la concreta applicazione della prima parte. Secondo le indicazioni a suo tempo fornite dal CNIPA:

Gli allegati al Manuale di gestione suggeriti, ma non obbligatori, sono i seguenti:

1. Definizioni;
2. Norme e regole di riferimento;
3. Aree Organizzative Omogenee e modello organizzativo;
4. Atto di nomina del responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi;

5. Atto di nomina del responsabile della conservazione delle copie di riserva del registro di protocollo informatico;
6. Elenco delle persone titolari di firma digitale;
7. Piani formativi per il personale dell'Amministrazione per l'anno ...;
8. Piano di eliminazione dei protocolli diversi dal protocollo informatico;
9. Politiche di sicurezza;
10. Sottoscrizione dei documenti formati dall'AOO;
11. Descrizione dei flussi documentali all'interno della AOO;
12. Regole di raccolta e consegna della corrispondenza convenzionale ai servizi di postalizzazione;
13. Modulo di consultazione della sezione di deposito e storica dell'archivio;
14. Nomina formale del responsabile del servizio archivistico;
15. Nomina del responsabile della conservazione sostitutiva;
16. Elenco dei documenti esclusi dalla protocollazione;
17. Elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare;
18. Piano di conservazione;
19. Titolario di classificazione;
20. Modello di "camicia" del fascicolo;
21. Repertori generali;
22. Timbro di arrivo della corrispondenza cartacea in ingresso – elementi della segnatura;
23. Descrizione funzionale ed operativa del software utilizzato per la gestione del protocollo e della documentazione;
24. Abilitazioni all'utilizzo delle funzionalità del sistema di gestione informatica del protocollo e dei documenti.

Nel Manuale di gestione, in ottemperanza alla normativa, devono essere indicate alcune informazioni. In particolare sono riportati (DPCM 3 dicembre 2013, art. 5 comma 2):

- a) *la pianificazione, le modalità e le misure di cui all'art. 3, comma 1, lettera e);*
- b) *il piano di sicurezza dei documenti informatici di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c);*
- c) *le modalità di utilizzo di strumenti informatici per la formazione dei documenti informatici, ai sensi dell'articolo 40, comma 1, del Codice, e per lo scambio degli stessi all'interno ed all'esterno*

dell'area organizzativa omogenea, ivi comprese le caselle di posta elettronica, anche certificata, utilizzate;

d) la descrizione di eventuali ulteriori formati utilizzati per la formazione del documento informatico in relazione a specifici contesti operativi esplicitati e motivati;

e) l'insieme minimo dei metadati associati ai documenti soggetti a registrazione particolare e gli eventuali ulteriori metadati rilevanti ai fini amministrativi, definiti, per ogni tipologia di documento, nell'ambito del contesto a cui esso si riferisce;

f) la descrizione del flusso di lavorazione dei documenti ricevuti, spediti o interni, incluse le regole di registrazione per i documenti pervenuti secondo particolari modalità di trasmissione, tra i quali, in particolare, documenti informatici pervenuti attraverso canali diversi da quelli previsti degli articoli 16 e 17, nonché tramite fax, raccomandata o assicurata;

g) l'indicazione delle regole di smistamento ed assegnazione dei documenti ricevuti con la specifica dei criteri per l'ulteriore eventuale inoltra dei documenti verso aree organizzative omogenee della stessa amministrazione o verso altre amministrazioni;

h) le modalità di formazione, implementazione e gestione dei fascicoli informatici relativi ai procedimenti e delle aggregazioni documentali informatiche con l'insieme minimo dei metadati ad essi associati;

i) l'indicazione delle unità organizzative responsabili delle attività di registrazione di protocollo, di organizzazione e tenuta dei documenti all'interno dell'AOO;

j) l'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo ai sensi dell'art. 53, comma 5 del Testo unico;

k) l'elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare e le relative modalità di trattamento;

l) i registri particolari definiti per il trattamento di registrazioni informatiche anche associati ad aree organizzative omogenee definite dall'amministrazione sull'intera struttura organizzativa e gli albi, gli elenchi e ogni raccolta di dati concernente stati, qualità personali e fatti, di cui all'art. 40, comma 4, del Codice;

m) il sistema di classificazione, con l'indicazione delle modalità di aggiornamento, integrato con le informazioni relative ai tempi, ai criteri e alle regole di selezione e conservazione, con riferimento alle procedure di scarto;

n) le modalità di produzione e di conservazione delle registrazioni di protocollo informatico e, in particolare, l'indicazione delle soluzioni tecnologiche ed organizzative adottate per garantire

l'immodificabilità della registrazione a protocollo, la contemporaneità della stessa con l'operazione di segnatura ai sensi dell'art. 55 del Testo unico, nonché le modalità di registrazione delle informazioni annullate o modificate nell'ambito di ogni sessione di attività di registrazione;

o) la descrizione funzionale e operativa del componente "sistema di protocollo informatico" del sistema di gestione informatica dei documenti con particolare riferimento alle modalità di utilizzo;

p) i criteri e le modalità per il rilascio delle abilitazioni di accesso interno ed esterno alle informazioni documentali;

q) le modalità di utilizzo del registro di emergenza ai sensi dell'art. 63 del Testo unico, inclusa la funzione di recupero dei dati protocollati manualmente.

Prescindiamo dagli esempi disponibili, riportati anche nel sito dell'ex CNIPA, e verifichiamo quali scelte devono essere compiute e dichiarate in merito alle modalità di gestione dei documenti e dei flussi documentali.

a. Ambito di applicazione

Va esplicitamente dichiarata l'esistenza di una o più AOO, in quanto deve essere chiaro a chi è destinato il manuale. Si deve ricordare l'istituzione formale del Servizio per la gestione dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi, che è opportuno si configuri come ufficio di staff con competenza trasversale, vale a dire collegato con i vertici amministrativi dell'ente e con "giurisdizione" speciale su tutto l'ente. Si deve richiamare la nomina del responsabile di ciascuna AOO e, in caso di più AOO, del coordinatore, elencando nel decreto di affidamento della funzione i compiti specifici affidatigli.

Si devono fornire le definizioni essenziali in modo da creare all'interno della AOO un linguaggio condiviso: tendenza sempre più affermatasi dopo la legge 241/1990 in molte normative, soprattutto tecniche, particolarmente utile perché si sgombra il campo da

equivoci e si definisce un'interpretazione condivisa fra settori disciplinari differenti (archivistico, amministrativo, informatico, etc.), ponendo nel contempo basi solide per una feconda collaborazione finalizzata alla gestione documentale. In tale operazione ci si può avvalere di definizioni già fornite dalla normativa stessa o da lavori archivistici nazionali o internazionali, facendo però attenzione che la definizione fornita sia coerente con il sistema scelto in ciascun caso e sia facilmente comprensibile dal personale e non ridondante.

Va poi subito dichiarata l'architettura scelta per il sistema di gestione: se è centralizzata o federata, di quali operativi si avvale, rinviando per i dettagli tecnici ai capitoli successivi.

Fra gli **allegati** devono essere riportati:

- la deliberazione di individuazione della AOO;
- la deliberazione di istituzione del Servizio;
- il decreto di nomina del responsabile ed eventualmente del coordinatore.

b. Documenti, informazioni, dati

Nel secondo capitolo, dopo aver operato le opportune distinzioni fra i tre concetti (documenti, informazioni, dati), si devono precisare le funzioni di ciascuno, indicando con chiarezza i casi in cui è necessario ricorrere a un documento formalmente compiuto. Si devono elencare le tipologie di documenti ammesse dall'ente, i supporti, i formati ammessi, le modalità di trasmissione, rinviando per ulteriori specificazioni alle indicazioni successive, in particolare al censimento dei procedimenti.

Bisogna accennare al fatto che in un documento la forma è necessariamente fissa edeterminata dalla normativa e sottolineare che ciascun procedimento richiede certi tipi di documenti e si avvale

di informazioni che possono essere condivise dall'intera struttura grazie a strumenti tecnologici, comunque decisi e governati con ottica archivistica.

Per decidere quali documenti usare, che formati ammettere, quali supporti utilizzare, ciascun ente dovrà tenere conto della normativa, in particolare le *Regole tecniche per il protocollo informatico* emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 3 dicembre 2013 e relativi allegati (5 in tutto), e della propria configurazione giuridica.

Essenziale è il censimento dei procedimenti amministrativi, uno strumento conseguente a un'operazione amministrativa e archivistica che si sarebbe dovuta effettuare già nel 1990 in seguito alla legge 241 di quell'anno, ma che raramente è fatta in modo rigoroso e funzionale alla programmazione dei flussi di lavoro e dei documenti, oltre che al controllo di gestione. Particolare importanza assume questo strumento nell'attuale contesto amministrativo, archivistico e tecnologico: basti pensare allo spazio e alla rilevanza acquisiti dallo sportello *on line*, dal fascicolo informatico, previsto dall'art. 41 del Codice dell'amministrazione digitale, dagli adempimenti conseguenti al decreto sulla trasparenza del 2013. Per il funzionamento soddisfacente di queste procedure è essenziale che il censimento dei procedimenti preveda quali documenti debbano essere formati, da chi, su quali supporti e in quali formati e provveda a predisporre un'adeguata modulistica che consenta di utilizzare al meglio le tecnologie.

Il censimento dei procedimenti amministrativi deve essere inserito fra gli allegati del Manuale di gestione. In questa sede, fra i materiali di lavoro, si presenta uno schema delle informazioni che vi devono comparire.

c. Descrizione dei flussi documentali

Sulla scorta del censimento dei procedimenti amministrativi è possibile disegnare la gestione dei flussi documentali, in particolare si devono indicare in dettaglio come si svolgono le seguenti operazioni archivistiche.

Acquisizione di ciascun documento al sistema

Si devono descrivere le **regole di registrazione** di ciascun documento, soffermandosi sul modo di individuare e indicare gli elementi descrittivi indispensabili (numero di protocollo, data di registrazione, mittente/destinatario, oggetto, allegati) e specificando come ci si deve comportare in casi particolari (lettere anonime, lettere prive di sottoscrizione, documenti con restrizioni di accesso in quanto contenenti dati di carattere riservato, differimento della registrazione, annullamento o modifica delle registrazioni, emergenze). Le scelte possono essere differenziate a seconda delle attività e alle esigenze dell'ente. Soprattutto si raccomanda una riflessione sulla funzione della registrazione e sugli interventi formativi del personale addetto e di tutti i dipendenti dell'ente, perché questi ultimi siano coscienti del funzionamento del sistema. Vanno determinate e descritte le modalità di apposizione della segnatura.

Per quanto riguarda gli strumenti indispensabili per un corretto funzionamento del sistema, si dovrebbero prevedere la *disponibilità on-line* di anagrafiche controllate, costruite man mano e periodicamente verificate e validate dal responsabile del servizio archivistico.

Fra gli allegati inserire: l'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione e l'elenco dei repertori.

Organizzazione dei documenti

Va formalmente adottato un **piano di classificazione** (titolario), che serve per organizzare logicamente i documenti presenti nel sistema. La predisposizione di un piano di classificazione è operazione lunga e complessa che richiede rigore scientifico e capacità archivistiche notevoli: si possono adottare titolari già predisposti e validati dalla Direzione generale per gli archivi (ad esempio, per i Comuni quello predisposto dal Gruppo di lavoro costituito ad hoc). L'uso corretto del titolare va introdotto con interventi formativi mirati e costantemente monitorato dal responsabile del servizio archivistico, il quale può introdurre e incrementare un **prontuario di classificazione** organizzato per attività o in ordine alfabetico, molto utile come supporto del lavoro di individuazione dell'indice di classificazione. Entrambi gli strumenti (piano di classificazione e prontuario) devono essere inseriti fra gli allegati.

Smistamento dei documenti alle UOR

Lo smistamento deve essere fatto in base all'organigramma dell'ente, documento che, opportunamente datato, deve essere inserito fra gli allegati. L'operazione può essere eseguita manualmente oppure in modo automatico, se il sistema è stato opportunamente programmato sulla scorta di un efficace censimento dei procedimenti amministrativi. Nel sistema bisogna mantenere memoria dei cambiamenti dell'organigramma.

Costituzione e gestione dei fascicoli

Nel Manuale di gestione, anche sulla scorta del censimento dei procedimenti, va esplicitamente attribuita la responsabilità della costituzione e gestione dei fascicoli "aperti". Bisogna individuare le

tipologie di fascicolo o di altre forme di aggregazione da utilizzare per ciascuna attività dell'ente e la persona che ha il compito di aprire un nuovo fascicolo e di gestirlo, governandone incrementi e accessi. Molto utile è predisporre un **piano di fascicolazione** da inserire fra gli allegati, insieme con le indicazioni puntuali degli elementi descrittivi che individuano in modo univoco il fascicolo (sia informatico sia ibrido) e che vanno riportati nel **repertorio dei fascicoli**.

Inoltre il responsabile della costituzione e gestione del fascicolo deve indicare, sulla scorta delle norme interne dell'ente circa l'accesso, la consultabilità e la privacy, i livelli e i limiti di accesso al fascicolo e ai documenti in esso inseriti.

L'addestramento dei responsabili è operazione strategica per il funzionamento del sistema, in quanto la gestione dei fascicoli deve essere rigorosa e rigidamente controllata, anche per costruire i presupposti che assicurano la conservazione a lungo termine dell'archivio e mantengono l'affidabilità dei singoli documenti.

Versamento dei fascicoli "chiusi"

Nel Manuale di gestione vanno descritti i tempi e le modalità di versamento dei fascicoli "chiusi" all'archivio di deposito: la tempistica è stabilita dall'ente, sulla scorta della normativa generale e speciale, già in sede di censimento dei procedimenti; le modalità devono essere definite in modo rigoroso e secondo ottiche di sistema, assicurando che gli elementi descrittivi del singolo fascicolo e la loro registrazione nel repertorio dei fascicoli siano corretti e stabilmente associati ai documenti e destinati a conservazione permanente. Si possono predisporre automatismi per la redazione di elenchi di versamento e per la definizione dei termini di consultabilità.

Determinare regole precise per il trasferimento dei fascicoli e delle altre forme di aggregazione documentale è fondamentale anche per preparare il versamento dall'archivio di deposito a quello storico; operazione sulla quale sia il Codice dei beni culturali e del paesaggio sia l'amministrazione archivistica sono reticenti e ancora non sufficientemente attrezzati, almeno per quanto concerne il materiale digitale. Ciascun ente, soprattutto se piccolo e non dotato di adeguate risorse professionali, dovrà decidere a breve come conservare permanentemente l'archivio digitale: la soluzione prospettata di grandi centri di conservazione, finora realizzati e funzionanti solo in poche realtà regionali in strutture diverse dagli Archivi di Stato, presuppone che si facciano precocemente scelte tecnologiche interoperabili e forme di gestione archivistiche adeguate.

In caso di conferimento dell'archivio a conservatore esterno il Comune dovrà predisporre un capitolato molto dettagliato per il versamento dell'archivio al soggetto incaricato della conservazione permanente. Nel capitolato vanno indicate anche le condizioni di accesso ai documenti, di riproduzione, e le tariffe delle differenti prestazioni.

d. Scelte per la sicurezza informatica

Bisogna descrivere l'operativo scelto, indicandone i requisiti di robustezza e affidabilità, dichiarare quali procedure si fanno per assicurare la conservazione dei documenti e dei dati (back-up, etc.). Sicurezza significa però anche prevedere che il sistema non venga violato e che i documenti non possano essere creati, modificati, visti, utilizzati da chi non è autorizzato a farlo. Nel piano della sicurezza informatica, va quindi inserito l'elenco delle abilitazioni di accesso al sistema, che va riportato fra gli allegati. Bisogna poi descrivere quali

meccanismi di tracciamento sono previsti per assicurare il controllo degli accessi e degli interventi.

La determinazione di queste procedure è fondamentale anche in caso di trasferimento dell'onere della conservazione permanente all'esterno, in quanto in sede di stesura del capitolato il conservatore esterno subentra al produttore negli obblighi di consultabilità e riservatezza.

4. La pubblicazione del Manuale di gestione

La trasversalità del servizio archivistico e l'unitarietà dell'archivio richiedono adeguate misure di pubblicazione e comunicazione del Manuale di gestione, peraltro richieste dal DPCM 3 dicembre 2013.

Si deve prevedere, oltre alla comunicazione all'Agenzia per l'Italia digitale, la pubblicazione sul sito istituzionale del Comune. Possono però esserci altre forme efficaci di comunicazione: ad esempio la messa a disposizione degli uffici e degli utenti esterni di copie a stampa del Manuale di gestione. E' però molto utile predisporre anche materiali di supporto ed esplicativi di particolari sezioni del Manuale di gestione, quali dispense o vademecum, relativi a determinate attività e tipologie di gestione documentale: ad esempio, per la registrazione a protocollo, per la formazione dei documenti e dei fascicoli o per la gestione delle procedure di accesso.

Parte seconda: *l'aggiornamento del Manuale di gestione*

1. Evoluzione legislativa e tecnologica

A quattordici anni di distanza dall'emanazione del DPCM 20 ottobre 2000 è lecito interrogarsi sull'attualità del Manuale di gestione e sulla sua capacità di supportare i processi di innovazione tecnologica e legislativa che negli ultimi anni hanno interessato svariati campi della pubblica amministrazione, modificandone profondamente l'operatività e imponendo un maggiore controllo delle dinamiche e dei processi di gestione documentale. Ciò anche in considerazione del fatto che il legislatore stesso aveva previsto un adeguamento almeno biennale delle regole tecniche, al fine di assicurare la loro corrispondenza con le esigenze dettate dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche (art. 21 del DPCM citato), adeguamento di fatto mai avvenuto fino al 2013.

In particolare, negli anni che sono seguiti all'emanazione del Codice dell'Amministrazione digitale e nel rispetto delle previsioni in esso contenute il legislatore ha, sempre più spesso, definito e normato gli aspetti legati alle prassi amministrative spingendo l'acceleratore verso l'utilizzo, talvolta scomposto e scarsamente efficiente, del digitale. Al di là di qualsiasi ulteriore considerazione, si vuole in questa sede sottolineare la necessità di prevedere l'integrazione nel Manuale di gestione di tutti questi aspetti di "novità" che incidono sulla gestione documentale e che degli stessi si tenga conto per definire nuove regole e nuovi modelli di funzionamento e di scambio all'interno dei sistemi informatici per la gestione documentale.

I riferimenti che seguono costituiscono una esemplificazione e un punto di partenza rispetto alla problematica di cui si tratta.

a. Albo on line

La pubblicazione all'albo pretorio nella pubblica amministrazione italiana si sostanzia in un repertorio di documenti con valenza probatoria dell'avvenuta pubblicazione, requisito per il perfezionamento formale dell'atto.

L'articolo 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69 stabilisce che a partire dal 1° gennaio 2011 (proroga concessa con la Legge n. 25 del 26 febbraio 2010) gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi con effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti istituzionali da parte degli Enti obbligati. Viene in questo modo definita una nuova forma e nuove modalità per garantire la pubblicazione "ufficiale" dei documenti degli Enti pubblici.

Dall'albo pretorio, luogo fisico "aperto" individuato in ogni Comune all'interno della casa comunale o della sede municipale e nato allo scopo di dare "pubblicità legale", nei tempi e modi definiti dalla legge, ad alcune tipologie di documenti amministrativi, si passa alla "affissione" online, alla pubblicazione sul web garantita da ogni Ente attraverso il proprio sito istituzionale.

Il Dipartimento per la Funzione Pubblica, che ha diffuso nel 2011 un Vademecum con le *Modalità di pubblicazione dei documenti nell'albo on line* elaborato da DigitPa, sottolinea come ogni amministrazione, al fine di assolvere agli obblighi di pubblicità legale con questi nuovi strumenti, debba garantire i seguenti aspetti: la

conformità di quanto pubblicato all'originale, l'autorevolezza dell'ente emanatore e del sito web, la validità giuridica dei documenti e quindi la loro veridicità, l'efficacia e la perdurabilità nel tempo.

I sistemi di gestione documentale devono pertanto implementare le funzionalità richieste per la pubblicazione on line, con particolare attenzione a garantire, come indicato dalle citate linee guida:

- autorevolezza e autenticità del documento pubblicato;
- conformità all'originale, cartaceo o informatico;
- preservazione del grado di giuridicità dell'atto ossia non degradazione dei valori giuridici e probatori degli atti pubblicati sul sito web;
- inalterabilità del documento pubblicato;
- possibilità di conservazione, a norma di legge, del documento nel tempo che ne preservi la validità giuridica e probatoria;
- integrità del documento pubblicato;

Un altro aspetto, affrontato nelle linee guida, che tocca i sistemi di gestione documentale riguarda il **Repertorio delle pubblicazioni**. Si sottolinea come la normativa non preveda l'obbligatorietà della sostituzione dei repertori cartacei con repertori digitali, che pure appare una logica conseguenza della pubblicazione on line ma, nel caso in cui si voglia operare in questo senso, ricorda che il repertorio deve essere integrato funzionalmente con eventuali applicazioni di flusso documentale, compreso il protocollo informatico e gli eventuali sistemi di workflow documentale in uso presso l'ente e che il repertorio digitale alla conclusione dell'anno solare deve essere trattato secondo le procedure previste per la conservazione sostitutiva dall'art. 44 del D.Lgs n.82/2005 e relative regole tecniche.

b. Sportello unico delle attività produttive

Previsto dal DPR160/2010 come strumento di semplificazione amministrativa che utilizza a sua volta altri strumenti di semplificazione (conferenza di servizi, SCIA, silenzio assenso, accordo tra amministrazione e privati ecc.) al fine di snellire i rapporti tra pubblica amministrazione ed utenti, diviene (art. 1, *lettera m* del citato DPR 160/2010) l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che **fornisce una risposta unica e tempestiva** in luogo di tutti gli altri uffici comunali e di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento e che si avvale esclusivamente dello strumento telematico per le comunicazioni (art. 4). Ogni amministrazione comunale individua secondo il proprio ordinamento interno l'ufficio competente per il SUAP e il suo responsabile, che costituisce il referente per l'esercizio del diritto di accesso agli atti e documenti detenuti dal SUAP, anche se provenienti da altre amministrazioni o da altri uffici comunali. È questo l'aspetto che più impatta sulla gestione documentale, costituendo per certi versi una "anomalia" rispetto al principio di individuazione delle AOO e delle UOR all'interno delle quali vengono gestiti documenti e flussi documentali ad essi appartenenti e dei quali la stessa AOO garantisce conservazione e accesso.

Inoltre l'art. 5 del citato DPR prevede che lo stesso SUAP, al momento della presentazione della "segnalazione certificata di inizio attività" (in acronimo SCIA) sia in grado di:

- 1) verificare, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati;
- 2) rilasciare automaticamente la ricevuta;

3) trasmettere immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti.

Il SUAP diviene soggetto incaricato della trasmissione, tramite il canale telematico attivato, di eventuali richieste istruttorie presentate dall'interessato, unico interlocutore per il rilascio di tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione, all'avvio, alla modifica o alla cessazione di imprese e garante della conclusione del procedimento amministrativo. Dal punto di vista della gestione documentale ciò significa che in capo a questo ufficio è posta pure l'individuazione ed il mantenimento delle aggregazioni documentali, anche se di competenza di altre UOR o di altre amministrazioni, aspetto questo che impone oltretutto scelte conseguenti in termini tecnologici e una nuova definizione dei suoi compiti nel Manuale di gestione.

c. Utilizzo della PEC nei procedimenti amministrativi

Nella riorganizzazione di alcune attività amministrative che hanno interessato diversi ambiti negli ultimi anni sono state introdotte modalità operative che richiamano il Codice dell'Amministrazione digitale e le previsioni in esso contenute, in particolare in relazione all'utilizzo della posta elettronica certificata nei procedimenti amministrativi.

Il caso sottoriportato viene analizzato in quanto è stato uno dei primi ad essere puntualmente normato e costituisce un apripista per la regolamentazione di altri procedimenti in seguito diffusi nelle pubbliche amministrazioni, divenendo un significativo modello di riferimento.

Si tratta del procedimento relativo alla trasmissione degli atti di stato civile. Nel 2009 il Ministero dell'Interno, Dipartimento Affari Interni e Territoriali, Direzione centrale per i servizi demografici, diramò una prima circolare (la n. 23 del 27 ottobre 2009) contenente delle linee guida per la dematerializzazione nella trasmissione degli atti di stato civile tra Consolati e Comuni, che costituisce uno dei primi esempi di **utilizzo della PEC in specifiche tipologie di procedimenti amministrativi** secondo le linee definite dal CAD. In questo contesto la circolare è intervenuta non tanto sulla **formazione e gestione** degli atti di stato civile, che continuano ad essere redatti in modalità tradizionale e conservati in originale negli archivi delle autorità consolari all'estero, quanto piuttosto sulla produzione di copie digitali, conformi agli originali analogici, secondo le indicazioni del CAD, sulle modalità della loro **trasmissione** e infine sull'organizzazione delle attività di trascrizione effettuate sulla base delle copie conformi digitali. La circolare, pur definendo una operatività più complessa rispetto a quella precedente in termini di gestione documentale, costituisce uno dei primi organici tentativi di organizzazione di flussi documentali, per specifici procedimenti, in grado di sfruttare le potenzialità della tecnologia e le opportunità del Codice dell'Amministrazione digitale e costituisce ancor oggi un valido punto di riferimento.

I punti salienti della circolare citata sono:

- 1) previsione dell'utilizzo esclusivo del canale di posta elettronica certificata;
- 2) specificazione dei formati e del tipo di firma da utilizzare nel procedimento;
- 3) specificazione della "dichiarazione di conformità agli originali

cartacei" da parte degli ufficiali consolari e della necessità della successiva conformità al momento della "stampa" delle copie conformi pervenute (che vengono individuate come le copie da conservare negli archivi dei Comuni).

Un ulteriore esempio, nei procedimenti anagrafici, è costituito dalle previsioni della circolare n. 9 del 27 Aprile 2012 emanata dal Dipartimento Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno relativa alle nuove modalità, in vigore da maggio 2012, per ottenere **il cambio di residenza**. La prima novità riguarda le modalità di presentazione della domanda, che prevedono la possibilità per il cittadino di presentare la richiesta di cambio di residenza anche online, collegandosi da casa propria all'indirizzo del Comune di residenza; la seconda novità riguarda i tempi del rilascio, definiti in 48 ore. Come nell'esempio precedente anche in questo caso è previsto l'uso della PEC e della firma digitale.

Si rileva peraltro che alcune norme (ad esempio quelle relative agli adempimenti dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, che impongono alle pubbliche amministrazioni l'istituzione di una casella PEC per ogni responsabile di procedimento di gara e per ogni presidente di commissione di gara) nell'imporre l'utilizzo di canali di comunicazione celeri e sicuri non tengono nella dovuta considerazione il problema dei costi e della moltiplicazione dei canali di comunicazione.

Va comunque ribadito e verificato che i documenti scambiati attraverso i canali di posta elettronica certificata entrino automaticamente nel sistema unitario di gestione documentale e archivistica dell'ente e non si disperdano sui personal computer dei singoli responsabili di procedimento amministrativo o dei software

gestionali dei diversi ambiti di attività.

Inoltre dovrà essere sempre chiaro quali siano le caratteristiche dello strumento PEC e quali i limiti del suo utilizzo, come ad esempio la dimensione degli allegati, i formati dei documenti trasmessi e le possibili interruzioni o disfunzioni del servizio.

d. Obblighi di trasparenza e gestione documentale

La legge n. 190 del 6 novembre 2012, dando disposizioni per la prevenzione e la repressione dell'illegalità nella pubblica amministrazione, introduce il successivo D.Lgs n. 33/2013 che riordina la disciplina relativa agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Tale norma si pone l'obiettivo di costituire un sistema di controlli sull'operato, reso più "trasparente", della pubblica amministrazione a parte del cittadino che assume un ruolo sempre più attivo nella gestione della cosa pubblica.

La norma stabilisce il diritto di ognuno a conoscere e avere a disposizione gratuitamente le informazioni e l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni, dati e il conseguente diritto per il cittadino di richiederli nei casi in cui la loro pubblicazione non sia avvenuta.

Individua nell'accesso civico lo strumento attraverso il quale tale principio può concretamente realizzarsi, che dovrà essere l'esito di una pregressa organizzazione del fascicolo digitale così come previsto dall'art. 41 del Codice dell'Amministrazione digitale.

e. Procedimenti on-line

Il Manuale di gestione, interpretando le previsioni del Codice dell'Amministrazione digitale, dovrà indicare modalità operative e gli strumenti utilizzati dall'ente per la gestione dei procedimenti on-line, attraverso i portali web attivati.

Tra gli elementi da indicare devono senz'altro figurare quelli previsti dall'art. 54 e segg. del Codice dell'Amministrazione digitale: l'elenco delle tipologie di procedimento, il termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, le scadenze e le modalità di adempimento dei procedimenti, l'elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti, i moduli e i formulari validi ad ogni effetto di legge.

2. Attività di aggiornamento del Manuale di gestione

Appare chiaro da quanto sin qui esposto che nel momento attuale le pubbliche amministrazioni stanno facendo i conti con travolgenti mutamenti normativi, che incidono profondamente sul loro modo di agire e impongono una trasformazione e una revisione degli strumenti di lavoro e delle prassi organizzative.

In questo contesto esiste un rischio concreto di mancato governo della gestione documentale, di assenza di programmazione e pianificazione delle strategie di controllo e conservazione dei documenti e dei flussi documentali. Di tale situazione di variabilità va senz'altro tenuto conto nel Manuale di gestione; questo strumento deve essere rigorosamente progettato, oltre che con le caratteristiche della facilità d'uso, anche con procedure per l'aggiornamento rapide e semplici, in grado di recepire con tempestività eventuali integrazioni che si rendessero necessarie con le modifiche normative.

E' opportuno innanzi tutto definire una griglia di massima con i contenuti del Manuale di gestione, che vanno successivamente organizzati in una struttura logica da mantenere il più possibile inalterata; a tal fine è bene prevedere la sua suddivisione in due parti, la prima con i contenuti più "stabili" e la seconda con i contenuti che possono essere soggetti a modificazioni più frequenti con procedure di approvazione semplificate.

Premesso che il Manuale di gestione dovrebbe essere on-line e, quindi, rapidamente aggiornabile secondo le procedure fissate, il responsabile del servizio archivistico dovrà:

- aggiornarsi circa la normativa generale e speciale e sull'organizzazione del proprio ente che abbia ricadute incisive

sulla gestione documentale;

- riflettere se tali ricadute incidono sulla parte prima o sulla parte seconda del Manuale di gestione;

CASO 1

nel caso in cui vi siano ricadute che interessano solo la parte seconda il responsabile del Servizio archivistico potrà intervenire con la modifica degli allegati;

CASO 2

nel caso in cui vi siano ricadute sulla parte prima del Manuale il responsabile del Servizio si farà promotore, nei confronti dei vertici dell'ente, delle modifiche sostanziali da attuare, provvedendo nel contempo ad introdurre gli aggiornamenti del sistema di gestione informatica che supporta la gestione documentale;

- diffondere le novità e le modificazioni attuate, anche attraverso percorsi di formazione e di aggiornamento.

All'interno di una organizzazione pubblica che voglia investire su se stessa e sul proprio know-out sviluppando contemporaneamente processi di razionalizzazione e reingegnerizzazione, il Manuale di gestione può essere un efficacissimo sistema di supporto. E' uno strumento di condivisione attraverso il quale si rende nota e riconoscibile l'identità dell'organizzazione, in grado di veicolare informazioni e conoscenze, di fornire una motivazione razionale di prassi operative, e di razionalizzare iter di lavoro e flussi documentali.

In un contesto di evoluzione tecnologica che abbia un solido governo il Manuale di gestione, insieme al Manuale della conservazione previsto dalla normativa vigente, dovrà definire il

livello di sicurezza dei sistemi, individuare i formati idonei alla gestione e definire i criteri per la conservazione permanente dei documenti e delle banche dati condivise e stabilire le modalità di accesso al fascicolo informatico secondo le previsioni del Codice dell'Amministrazione digitale, che comprende la possibilità che il fascicolo informatico sia incrementato e consultato e da diverse amministrazioni.

L'attività di aggiornamento del Manuale di gestione è dunque un'operazione determinante nel contesto organizzativo di un ente pubblico, opportuna e necessaria a garanzia del mantenimento e del corretto funzionamento del sistema di gestione documentale.

MATERIALI DI LAVORO

Schema di censimento dei procedimenti amministrativi

1	nome del procedimento [attenzione: deve essere univoco]
2	codice identificativo interno all'ente
3	UOR responsabile del procedimento
4	UOR coinvolte (e a che titolo) nel procedimento
5	riferimenti normativi (generali: leggi, etc.; particolari o specifici: regolamenti propri dell'ente)
6	fasi del procedimento [elencarle una per una]
7	tipi di documenti prodotti in ciascuna fase, specificando per ciascuno supporto, formato, autore
8	modalità di organizzazione del fascicolo
9	UOR responsabile della costituzione e conservazione del fascicolo
10	tempi di conservazione di ciascun documento

Linee guida in pillole

Gruppo di lavoro per la formulazione di proposte e modelli
per la riorganizzazione dell'archivio dei Comuni

*Linee guida
per la stesura del manuale di gestione per l'archivio dei Comuni*
(dicembre 2005)

Premessa

Il manuale di gestione, obbligatorio ex art. 5 del DPCM 31 ottobre 2000, «descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio».

Si può parlare solo di linee guida, perché il manuale di gestione descrive le architetture di sistema, che sono scelte proprie di ciascuna amministrazione, calibrate sulle situazioni ed esigenze specifiche.

Perciò enti tra di loro uguali giuridicamente (ad esempio, i Comuni), mentre possono, anzi devono, condividere alcuni strumenti (e tra questi senz'altro va ricordato il piano di classificazione o titolario), possono adottare soluzioni organizzative differenti, anche se scelte tra quelle giuridicamente e archivisticamente corrette.

I testi normativi di riferimento sono²:

- DPR 28 dicembre 2000, n. 445 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa» (GU supplemento ordinario al n. 20 serie generale del 20 febbraio 2001).
- DPCM 31 ottobre 2000 «Regole tecniche per il protocollo informatico» (GU n. 272 del 21 novembre 2000), che pur essendo anteriore al DPR 445/2000 e riferendosi al precedente DPR 20 ottobre 1998, n. 428, confluito con varianti nel DPR 445/2000, rimane in vigore per esplicita dichiarazione dell'art. 78, comma f) del citato DPR 445/2000.

² Un intero numero della rivista dell'Amministrazione archivistica italiana è dedicato alla normativa vigente nel 2000 in materia di archivi, anche comunali: «Rassegna degli Archivi di Stato», LX/3 (sett.-dic. 2000), p. 597-922. Sono riportati anche i testi normativi. Si tenga presente che successivamente il D. lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa» (Suppl. ord. alla GU n. 302 del 27 dic. 1999, serie generale) allora vigente è stato sostituito dal Codice di tutela, sul quale è disponibile un commento della casa editrice Giuffrè (Milano 2005).

- D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137» (GU supplemento ordinario al n. 45 serie generale del 24 febbraio 2004).

Il Gruppo propone in forma schematica alcuni concetti basilari e irrinunciabili, che devono essere tenuti presenti dai Comuni al momento di scrivere il Manuale di gestione del loro sistema archivistico.

1. Prima di arrivare al Manuale: atti amministrativi preliminari
--

AREA ORGANIZZATIVA OMOGENEA

L'art. 50, comma 4 del d. lgs. 445/2000 impone a ciascuna pubblica amministrazione di individuare, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee.

Ciascun Comune quindi dovrà preliminarmente individuare le AOO. Il Gruppo di lavoro segnala che anche Comuni di grandi dimensioni hanno deliberato di considerare il Comune un'unica AOO, afferente perciò ad un unico sistema di gestione documentale. Consiglia di conseguenza di procedere in tale direzione. L'individuazione va effettuata tramite deliberazione di Giunta.

ISTITUZIONE DEL SERVIZIO ARCHIVISTICO DEL COMUNE

L'art. 61, comma 1 del DPR 445/2000 impone a ciascuna pubblica amministrazione di istituire «un servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi». L'istituzione formale di tale servizio è assolutamente necessaria per disporre di uno strumento istituzionale forte e competente, in grado di governare in modo efficace la complessità della gestione documentale negli attuali scenari normativi e tecnologici. A tale servizio – ai sensi del comma 2 del medesimo articolo – deve essere 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»: il che garantisce le capacità professionali degli addetti al servizio. L'individuazione di un responsabile del servizio risponde, oltre che alla logica ribadita dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, alle esigenze di una figura istituzionale dotata della capacità di espletare gli obblighi di conservazione dei supporti e di autenticazione delle copie dei documenti digitali (si veda il successivo punto 4).

2. Parlare sempre di SERVIZIO ARCHIVISTICO

Evitare espressioni particolari e parcellizzate (quali "protocollo" e "archivio").

La normativa vigente, in particolare il DPR 28 dicembre 2000, n. 445, capo IV, usa l'espressione «Sistema di gestione informatica dei documenti» oppure art. 61 «Sistema per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi».

La normativa recepisce la tesi, tradizionalmente sostenuta dalla teoria archivistica italiana, che l'archivio è un tutto unico, solo convenzionalmente suddiviso in 1. archivio corrente; 2. archivio di deposito; 3. archivio storico.

Difatti il DPR 445/2000 regola tutta la vita dei documenti archivistici a partire dalla loro formazione fino alla loro conservazione permanente o eliminazione.

Lo slogan di riferimento è «L'archivio non è un magazzino, è un servizio».

Come tale deve essere regolamentato con atti di organizzazione.

3. Individuare il RESPONSABILE del servizio archivistico

Il responsabile è esplicitamente previsto dal DPR 445/2000, art. 61, in linea con la normativa in materia di responsabilità (a partire dalla legge 241/1990).

L'individuazione formale del responsabile del servizio archivistico è necessaria se il sistema di produzione e conservazione documentale è informatico, perché – stante l'impossibilità di conservare il documento elettronico e la necessità di riprodurlo tramite migrazioni reiterate – serve un conservatore ufficiale, in grado di garantire la custodia ininterrotta e l'osservanza delle procedure di migrazione capaci di garantire l'affidabilità, cioè l'autenticità e l'integrità dei documenti³.

Si ricordino i requisiti di competenza tecnica prescritti sia dal DPR 445/2000, art. 61 comma 2 sia dall'art. 31 del DPR 30 settembre 1963, n. 1409 non abrogato dal D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 Codice dei beni culturali e del paesaggio e quindi tuttora in vigore.

Serve una nomina ufficiale.

Vanno indicate le strutture deputate all'espletamento del servizio, specificando per ognuna i compiti esclusivi. Quanto all'attribuzione del servizio archivistico a un'area particolare, è emersa dal dibattito recente

³ Sui problemi connessi alla conservazione a lungo termine dei documenti elettronici e alle soluzioni prospettate dal gruppo internazionale di ricerca L. DURANTI, *Il progetto InterPARES*, in *3a Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane. Studium 2000: progetto per la tutela e la valorizzazione degli archivi storici delle università italiane*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova 2002, p. 259-269 e inoltre il sito <http://www.interpares.org>.

l'opportunità di ricondurlo all'area degli Affari generali per aumentarne la capacità impositiva nei confronti dell'intera struttura, evitando di legarlo ai destini dell'area culturale, giudicata troppo settoriale e sostanzialmente debole. Eventuali eccezioni in sede locale andranno valutate. L'assegnazione del servizio archivistico all'area dell'organizzazione generale non esclude evidentemente iniziative culturali di conoscenza e valorizzazione, magari cogestite con altri soggetti. Assolutamente da evitare che un pezzo del servizio archivistico stia in un'area e un altro in un'altra: la divisione diminuisce la capacità organizzativa sull'intera struttura.

Sarebbe auspicabile rafforzare il concetto attraverso lo strumento lessicale, imponendo la dizione «Archivio generale del Comune».

Si rammenta che di solito il Comune costituisce un'unica Area Organizzativa Omogenea e che quindi, anche se esistono diverse postazioni di registrazione a protocollo e magari più di un archivio di deposito, il sistema di gestione archivistica è unico e trasversale all'intera struttura organizzativa comunale.

4. Precisare le funzioni del RESPONSABILE del servizio archivistico

Il responsabile del servizio archivistico deve:

- a) predisporre lo schema e proporre il manuale di gestione, che deve essere deliberato e approvato dalla Giunta comunale. Il manuale di gestione va modificato ogni volta che è necessario e va revisionato periodicamente
- b) organizzare il sistema di gestione dei flussi, che comprende la registrazione a protocollo e la classificazione dei documenti, lo smistamento e l'assegnazione dei documenti alle unità organizzative responsabili (sulla scorta dell'organigramma del Comune), la costituzione e la repertoriatura dei fascicoli, l'individuazione dei responsabili della conservazione dei documenti e dei fascicoli nella fase corrente
- c) stabilire i criteri minimi di sicurezza informatica del sistema e curare l'esecuzione delle copie di sicurezza onde garantire la registrazione permanente del flusso documentale
- d) organizzare la fase di versamento dei documenti dagli uffici all'Archivio generale, insieme con gli strumenti di corredo, prevista dal DPR 445/2000, art. 67, e predisporre l'elenco dei fascicoli e delle serie ricevute
- e) curare e garantire la conservazione dell'archivio nella fase di deposito;
- f) predisporre il piano di conservazione dei documenti, prescritto dal DPR 445/2000, art. 68
- g) effettuare la selezione periodica dei documenti e procedere allo scarto o al trasferimento nella separata sezione d'archivio del materiale destinato alla conservazione permanente
- h) stabilire i livelli di accesso ai documenti archivistici e regolamentare le forme di consultazione interna ed esterna dell'archivio, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali.

4 a) Predisporre un MANUALE SNELLO con allegati specifici

Il manuale «descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio». Conviene predisporre un nucleo centrale del manuale che sia essenziale, snello e tendenzialmente stabile. Esso deve indicare le regole fondamentali che regolano il sistema, demandando agli allegati le normazioni soggette a modifiche più frequenti.

Gli allegati devono comprendere:

- individuazione formale delle Aree Organizzative Omogenee (in genere il Comune si connota come unica Area Organizzativa Omogenea, anche se gli uffici sono molteplici e insediati in modo diffuso sul territorio)
- decreto di nomina del responsabile del sistema archivistico
- organigramma del Comune (individuazione delle UOR) > prontuario di smistamento
- elenco dei documenti non soggetti a protocollazione
- piano di classificazione (titolario), che indica anche le forme di aggregazione dei documenti in repertori e dei fascicoli in serie
- indici (sistematico e alfabetico) del piano di classificazione
- piano di conservazione
- massimario di conservazione
- prontuario di selezione
- descrizione del software di gestione
- livelli e modalità di accesso ai documenti
- regolamenti specifici
- modulistica in uso per il servizio archivistico

4 b) Organizzare il sistema di GESTIONE dei documenti e dei flussi documentali

In via preliminare ciascun Comune deve scegliere la filosofia generale del sistema in rapporto alle proprie dimensioni ed esigenze. Può scegliere tra le seguenti ipotesi:

- sistema unico e totalmente centralizzato, nel quale resta comunque a carico dell'Unità Organizzativa Responsabile la costituzione e la conservazione dei fascicoli e delle serie correnti (indicato per Comuni di piccole dimensioni con uffici dislocati in unica sede)
- sistema unico, organizzato però con più postazioni di registrazione (comunque regolamentate), necessariamente supportato da un software efficiente, nel quale si lascia a carico dell'Unità Organizzativa Responsabile la costituzione dei fascicoli e delle serie correnti (più

indicato per Comuni di medio-grandi dimensioni e con più uffici dislocati sul territorio)

Conviene descrivere le operazioni e le procedure archivistiche, i relativi strumenti, i responsabili.

I primi due elementi possono essere descritti in modo uguale per tutti i Comuni, il terzo cambia in rapporto alle scelte specifiche di ciascun Comune. Vale la pena di ribadire che procedure e strumenti, per la loro spiccata scientificità, devono essere regolamentati e predisposti dall'Archivio generale, seguendo direttive condivise a livello nazionale.

La **registrazione a protocollo**, obbligatoria ai sensi del DPR 445/2000, art. 53, ha funzione di certificare l'esistenza di un documento in un determinato archivio e di provarne la data archivistica, che è quella da cui partono gli effetti giuridici, di cui alla legge 241/1990. Anche in ambiente digitale la registrazione a protocollo con conseguente assegnazione di numero di protocollo, è essenziale per l'esistenza stessa del documento e per la sua identificazione univoca ed è obbligatoria per legge. Un allegato al manuale deve elencare i documenti non soggetti a protocollazione: è pacifico, secondo le indicazioni dell'art. 53, comma 5, non protocollare le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali della pubblica amministrazione, i materiali statistici, i giornali, i libri, le riviste, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni; qualche perplessità può suscitare l'indicazione, presente nel citato articolo, degli "atti preparatori interni", in quanto, se questi ultimi sono elementi essenziali e necessari per la conduzione dell'affare amministrativo, devono essere protocollati, a tutela dell'utente e anche del funzionario. Resta inteso, in accordo con il dettato normativo, che tutti i documenti informatici vanno protocollati, perché solo con questa operazione entrano nella memoria del sistema. A questa funzione giuridico-probatoria si abbina anche una funzione gestionale, perché alla registrazione a protocollo si possono ricondurre tutte le informazioni necessarie per seguire l'iter del documento. La registrazione si avvale come strumento del registro di protocollo, concetto non solo fisico ma soprattutto giuridico, specie in ambiente digitale, in quanto "pubblico registro" (con tutte le implicazioni di tale definizione). Gli elementi che la legge (DPR 445/2000, art. 53) prescrive come obbligatori per la registrazione a protocollo di un documento sono: il numero di protocollo; la data archivistica; il mittente o destinatario; l'oggetto, criticamente vagliato; il numero di protocollo del documento ricevuto, se presente; l'impronta del documento informatico. La legge non cita esplicitamente gli allegati, ma sottintende - rifacendosi ad una prassi burocratica ormai consolidata - che bisogna registrare pure il loro numero e la loro descrizione analitica: l'allegato, infatti, è parte costitutiva del documento stesso.

La **classificazione dei documenti**, che serve a realizzare una corretta organizzazione dei documenti nell'archivio, è obbligatoria per legge e si avvale del piano di classificazione (titolario), cioè di quello che si suole definire «sistema preconstituito di partizioni astratte gerarchicamente ordinate, individuato sulla base dell'analisi delle funzioni dell'ente, al quale deve ricondursi la molteplicità dei documenti prodotti». Si tratta di strumento astratto, generale (ma non generico) e omnicomprensivo, che, essendo ricavato dalle funzioni, può essere condiviso da tutti i Comuni. Il titolare,

essendo legato alle funzioni del Comune, va rivisto ogni volta che esse cambino. Il Gruppo ha elaborato un piano di classificazione aggiornato con riferimento alle funzioni esercitate ora dai Comuni.

La **costituzione dei fascicoli, delle serie e dei repertori** è funzione strategica della gestione archivistica, riconosciuta e ribadita come obbligatoria dal DPR 445/2000. Il manuale di gestione deve indicare quali serie e quali repertori sono costituiti: è evidente che essi esistono comunque, indipendentemente dall'incremento annuale della mole documentaria: nel titolare elaborato dal Gruppo sono indicati pure i repertori e le serie da costituire. Il numero e la natura dei fascicoli, invece, essendo legati allo specifico locale, devono essere registrati in modo ordinato nel repertorio dei fascicoli.

L'**indicizzazione normalizzata**, che non è nominata dalla normativa vigente, è però operazione essenziale in ambiente digitale per poter riconnettere documenti di uguale provenienza attraverso l'indice normalizzato dei nomi e degli autori, dei toponimi e degli affari effettuata tramite apposite liste di autorità.

4 c) Stabilire i REQUISITI DI SICUREZZA informatica del sistema

Il manuale deve specificare alcune procedure in grado di conferire al sistema di gestione informatica dei documenti i requisiti di sicurezza, richiesti dalla normativa per garantire una registrazione permanente dei flussi, in particolare:

- procedure di annullamento o modifica di una registrazione (art. 54)
- sistemi anti-intrusione da parte di persone non autorizzate (art. 60)
- predisposizione di un piano per le registrazioni di emergenza (art. 63)
- modalità di aggiornamento del sistema per garantire il mantenimento, il recupero e la riutilizzazione delle informazioni acquisite (art. 70)

Si tenga presente che alcune di tali procedure comportano impegni finanziari, che vanno programmati annualmente, e l'utilizzo di risorse umane, che vanno opportunamente coinvolte in accordo, ad esempio, con l'area del Comune che si occupa di organizzazione e con quella preposta ai sistemi informatici.

4 d) Stabilire tempi e modi del VERSAMENTO dei documenti, organizzati in fascicoli, serie e repertori, dagli uffici competenti all'archivio di deposito

Le soluzioni possono variare, anche notevolmente, da Comune a Comune, in concomitanza con le situazioni locali: è però opportuno ribadire che le pratiche esaurite devono essere concentrate in un'unica sede, da interpretare non solo come struttura fisica, ma anche come servizio organizzato e organizzante.

Insistere che il versamento deve conferire materiale organizzato e corredato da strumenti che ne garantiscano l'accesso, non ammassi informi di carte (ex art. 67, comma 2 del DPR 445/2000).

La regolare periodicità dell'operazione è fondamentale per garantire la qualità del materiale concentrato.

Insistere per la compilazione degli elenchi, in quanto sono, almeno in un primo tempo, strumenti essenziali per l'accesso all'archivio e non solo strumenti per garantire entrambe le parti coinvolte nel passaggio di consegne del materiale e delle connesse responsabilità.

4 e) Garantire la CONSERVAZIONE dell'archivio nella fase di deposito

La conservazione si intende sia fisica sia intellettuale.

Fondamentale diventa in questa fase la struttura fisica di conservazione: stabilire perciò che il responsabile del sistema archivistico abbia voce in capitolo per l'individuazione della sede e per il controllo dei fattori di rischio (temperatura, umidità, luce, etc.), per la regolamentazione degli accessi e degli spostamenti di materiale.

I requisiti fisici della sede devono essere stabiliti da apposite regole tecniche, nelle quali vanno citati i responsabili dei servizi specifici.

Indicare preventivamente gli interventi da attuare in caso di emergenze e gli incaricati ad eseguirli. Programmare, se lo si ritiene necessario, una simulazione delle emergenze più prevedibili. Indicare un responsabile della verifica periodica delle attrezzature.

Regolamentare minutamente le consultazioni soprattutto interne, abolendo privilegi e accessi incontrollati: diritto di visione non significa diritto di appropriazione. Il responsabile del sistema di gestione archivistica deve essere in ogni momento a conoscenza della collocazione del materiale archivistico: deve perciò predisporre degli elenchi di consistenza del materiale facente parte dell'archivio di deposito e un registro sul quale annotare i movimenti delle singole unità archivistiche, come richiesto dall'art. 68, comma 2 del DPR 445/2000.

4 f) Predisporre il PIANO DI CONSERVAZIONE

Il piano di conservazione indica quali documenti devono essere conservati permanentemente, una volta conclusa l'azione amministrativa, e quali invece possono essere eliminati in quanto di natura strumentale e transeunte. I primi sono quelli che certi autori definiscono "vitali", in quanto, in caso di disastro, sono necessari per ricreare lo stato giuridico del soggetto che ha prodotto l'archivio⁴, ma anche quelli che servono ad una persona esterna per conoscere la storia del produttore, almeno nelle sue linee essenziali⁵.

⁴ L. DURANTI, *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore*, Roma 1997 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato. Quaderni della Rassegna

Predisporre il piano di conservazione è operazione molto delicata, per la quale il Gruppo potrà fornire indicazioni di massima valide per tutti, ma non indicazioni di dettaglio, in considerazione del fatto che l'autonomia conferita agli enti può influire anche sulla forma dei documenti e sulle modalità di svolgimento degli affari. La valutazione del materiale è comunque un intervento critico, che porta a due scelte tra di loro contrapposte: la conservazione permanente oppure lo scarto, cioè l'eliminazione fisica e irreversibile del materiale.

Recentemente si sono precisati i tempi della selezione⁶ e ora si parla di:

- selezione differita (effettuata al momento del passaggio dall'archivio di deposito a quello storico anche da persone diverse dal produttore)
- selezione in itinere (effettuata dal produttore durante la formazione dell'archivio)
- selezione preordinata (decisa prima della formazione dell'archivio)

Si preferisce in ambiente digitale progettare una selezione preordinata, collegata con il piano di classificazione, rispetto a quanto avveniva fino a qualche tempo fa: questo consente di usare, fin dal momento in cui l'archivio si forma, i supporti in modo differenziato in rapporto ai tempi di conservazione. Naturalmente la predisposizione di un piano di conservazione comporta la conoscenza capillare del funzionamento dell'ente produttore nel suo complesso e notevole consapevolezza storiografica. Soprattutto nei Comuni medio-grandi sarebbe auspicabile prevedere una commissione, in cui inserire a livello di consulente uno storico.

4 g) Effettuare la SELEZIONE PERIODICA
--

La selezione è l'operazione intellettuale che valuta il materiale documentario per deciderne la conservazione o lo scarto.

Si ricordi che l'analisi dovrà tener conto delle modalità con cui i documenti si sono stratificati nel contesto dell'archivio; perciò il materiale va analizzato con cura, perché materiale che in un Comune si può scartare, in un altro non si può, perché si correla in modo diverso al complesso documentale.

Si tenga presente che lo scarto è operazione irreversibile: di esso deve rimanere traccia nell'elenco di scarto che è la "memoria scritta della memoria distrutta", secondo la precisazione di Isabella Zanni Rosiello⁷.

degli Archivi di Stato, 82), p. 93: "ricreare il suo stato giuridico e la sua situazione legale e finanziaria, a garantire i diritti dei suoi dipendenti, clienti, azionisti o cittadini, a soddisfare i suoi obblighi e a proteggere i suoi interessi esterni",

⁵ P. CARUCCI, *Lo scarto come elemento qualificante delle fonti per la storiografia*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXV (1975), p. 250-264.

⁶ A. ROMITI, *Lo scarto archivistico: analisi e proposte*, «Iargi. Revista de Archivistica», V (1992-1993), p. 159-184, ora in A. ROMITI, *Temi di archivistica*, Lucca 1996 (Scrinium, 1), p. 29-51, alle p. 31 e 35-39.

⁷ I. ZANNI ROSIELLO, *Spurghi e distruzioni di carte d'archivio*, «Quaderni storici», n° 56, XVIII (1983), p. 984-1017 ora in EAD. *L'archivista sul confine. Scritti di Isabella Zanni Rosiello*, a cura di C. BINCHI e T. DI ZIO, Roma 2000 (Pubblicazioni degli Archivi di

Prevedere perciò una modulistica guida, che rammenti ogni volta a chi opera la selezione gli elementi da registrare per poter lasciare traccia significativa del materiale eliminato.

L'elenco quindi deve indicare con precisione:

- il numero progressivo
- la tipologia documentaria
- il titolo, la classe, il fascicolo, la serie
- la quantità
- gli estremi cronologici
- il peso
- la motivazione

Lo scarto è comunque un atto amministrativo e come tale deve essere motivato: la mancanza di spazio non è una motivazione valida, mentre vanno indicati le serie o i documenti nei quali sono reperibili, magari in forma sintetica, le informazioni contenute nel materiale distrutto.

Indicare sempre le procedure da seguire, in particolare:

- come inoltrare la richiesta di autorizzazione alla Soprintendenza archivistica (D. lgs. 42/2004, art. 21 comma d)
- a chi consegnare il materiale da scartare
- con quali procedure eliminare il materiale contenente dati sensibili

4 h) Regolare l'ACCESSO

La richiesta di consultazione ai fini amministrativi può essere avanzata da appartenenti all'amministrazione, da dipendenti di altra amministrazione, da esterni all'amministrazione.

Stabilire per ogni categoria di richiedenti regole certe e rigide, che non lascino spazio alla discrezionalità.

Stabilire, coordinandosi con quanto già eventualmente regolamentato ex L. 241/1990 (e, successivamente, dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 «Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa»), le tariffe per le ricerche complesse effettuate dal personale del servizio archivistico a favore di esterni per interesse privato (ad esempio, ricerche di carattere urbanistico); le tariffe per le riproduzioni; le modalità e le tariffe per consentire riprese con strumentazioni eccezionali effettuate dal consultatore esterno.

La richiesta di consultazione ai fini di ricerca scientifica è soggetta a due criteri portanti:

- la gratuità e la libertà della ricerca, diritto costituzionalmente sancito

Stato. Saggi, 60), p. 273-303. Sul tema si veda anche *Lo scarto. Teoria, normativa e prassi*, a cura di G. ZACCHE', s.l. [S. Miniato 2002].

- l'accettazione da parte del consultatore del Codice di deontologia e buona condotta (Provvedimento 14 marzo 2001, n. 8 del Garante per la protezione dei dati personali, ora allegato A2 del D. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 «Codice in materia di protezione dei dati personali»), che conviene presentare e far sottoscrivere a ciascun consultatore

Stabilire le regole per la consultazione.

Stabilire le tariffe per le riproduzioni.

Stabilire le tariffe per l'uso commerciale delle riproduzioni tratte da documenti archivistici.

Stabilire eventuali sanzioni.

Stabilire la procedura per eventuali prestiti per motivi culturali (mostre etc.), che comunque devono essere autorizzati dal Soprintendente archivistico competente per territorio.

5. ... e infine

Al momento di scrivere il Manuale si tengano presenti le esperienze già maturate da altri enti, in particolare da altri Comuni, facilmente reperibili anche su Internet: il manuale di gestione difatti deve essere reso pubblico per legge (DPCM 31 ottobre 2000, art. 5, comma 3)..

Esempio di indice del Manuale di gestione

Cap 1	Ambito di applicazione del manuale e definizioni
Cap 2	Documenti, informazioni, dati
Cap 3	Registrazione a protocollo e segnatura dei documenti
Cap 4	Gestione dei documenti, dei procedimenti amministrativi e dei flussi documentali
Cap 5	Organizzazione dei documenti
Cap 6	Trasmissione e ricezione per via telematica di documenti informatici; interoperabilità
Cap 7	Sicurezza e sistema informatico
Cap 8	Procedure per l'accesso ai documenti amministrativi e la tutela dei dati personali e sensibili
Cap 9	Disposizioni finali
Cap 10	Allegati

Modello di deliberazione per l'adozione del Manuale di gestione

Comune di [nome]

DELIBERAZIONE N. del

Oggetto: Adempimenti organizzativi relativi al Protocollo informatico e gestione dei flussi documentali: adozione del manuale di gestione.

LA GIUNTA COMUNALE

PREMESSO che il DPCM 3 dicembre 2013 prevede che ...

RICHIAMATA la precedente Deliberazione della Giunta comunale n. ____ del __ ad oggetto "Protocollo informatico e gestione dei flussi documentali. Adempimenti organizzativi" con la quale:

- è stata definita l'AOO _____
- sono state individuate le UOR di riferimento della citata AOO
- è stato nominato il Responsabile del servizio, cui è stato affidato il compito di redigere la bozza di Manuale di gestione

SENTITO il parere de [strutture/dirigenti preposti: direttore generale, dirigente affari generali, dirigente organizzazione, dirigente sistemi informatici]

DELIBERA

1. di adottare dal _____ il Manuale di Gestione del Protocollo informatico e del Servizio archivistico comunale del Comune di _____, individuato come unica AOO;
 2. di curare la sua diffusione e la sua conoscenza sia all'interno dell'organizzazione che verso nei confronti dell'esterno, disponendo nello specifico la sua pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente;
- di stabilire che il suo aggiornamento sarà previsto nelle modalità di legge e secondo quanto indicato nella parte _____ del Manuale stesso;

Modello di determinazione per l'aggiornamento del Manuale di gestione

Comune di [nome]

DETERMINAZIONE N. del

Oggetto: Adempimenti organizzativi relativi al Protocollo informatico e gestione dei flussi documentali: aggiornamento del Manuale di gestione secondo le procedure di cui alla Deliberazione n. ___ del ___.

IL DIRIGENTE DEL SETTORE _____

PREMESSO che il DPCM 3 dicembre 2013 prevede che ...

RICHIAMATA la Deliberazione della Giunta comunale n. ___ del ___ ad oggetto " Adempimenti organizzativi relativi al Protocollo informatico e gestione dei flussi documentali: adozione del manuale di gestione

CONSIDERATO che:

(motivazioni dell'atto)

VISTA la bozza del Manuale di gestione predisposta dal Responsabile del Servizio archivistico...

RITENUTO opportuno procedere alla sua approvazione;

DETERMINA

3. di modificare dal _____ il Manuale di Gestione del Protocollo informatico e del Servizio archivistico comunale del Comune di _____, come da bozza predisposta dal Responsabile del Servizio archivistico;
4. di curare la sua diffusione e la sua conoscenza sia all'interno dell'organizzazione che verso nei confronti dell'esterno, disponendo nello specifico la sua pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente;

Stampa luglio 2014
Grafiche Turato – Rubano (PD)