

Elementi di archivistica e gestione documentale

Siena, 20-21 ottobre 2011

Linda Giuva

Università degli studi di Siena

Documenti, archivi e riforme amministrative

“Da tempo si avverte anche in Italia, analogamente a quanto già avvenuto in altri Paesi dell'Unione europea, una crescente domanda di semplificazione dei rapporti tra cittadino ed uffici pubblici, di razionalizzazione della spesa e di contestuale miglioramento dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

Questo processo di profonda trasformazione presuppone, peraltro, la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la adozione di modelli organizzativi e di strumenti tecnologici in grado di assicurare trasparenza, efficacia, modernità ed efficienza all'azione della pubblica amministrazione.

I principi generali, cui si ispira il processo di ammodernamento della pubblica amministrazione, sono stati chiaramente delineati dalla legislazione degli ultimi anni, ed in particolare dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, in base alla quale l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità (articolo 1)”

(Dalla relazione di accompagnamento delle norme sul protocollo informatico dpr 428/1998)

Records management e FOIA (UK) 2000

- The public right of access to information can only be realized if public authorities organize all their data effectively. This principle applies equally to paper and electronic records.
- Under section 46 of the Act, the Lord Chancellor has produced a code of practice on the management of records.
- Failure to comply with the Code may be a breach of other legislation, including the Public Records Act, the Data Protection Act, the Local Government Act and the Human Rights Act.

Innovazione e sistemi documentari

- Al di là delle tradizioni archivistiche e degli ordinamenti giuridici, nei processi di questi anni si è *ri-scoperta* la centralità della gestione documentale e degli archivi.
- I sistemi documentali vanno considerati uno strumento cruciale per assicurare il miglioramento dell'attività politico-amministrativa, della qualità dei servizi, della trasparenza dell'azione pubblica e il contenimento dei costi di gestione delle istituzioni.

Documenti, archivi, tecnologie

- Per e-government o amministrazione digitale si intende il processo di informatizzazione della pubblica amministrazione, che - unitamente ad azioni di cambiamento organizzativo - consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi digitali, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), allo scopo di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti (cittadini ed imprese) sia servizi più rapidi, che nuovi servizi, attraverso - ad esempio - i siti web delle amministrazioni interessate. (Wikipedia)
- L'introduzione delle tecnologie richiede chiarezza di concetti, ("non possiamo rendere chiare alla macchina operazioni che non siano previamente chiare a noi" Romano Oneda, <http://ig.unipv.it/timbrodigitale.pdf>), di finalità, non sottovalutazione della complessità della funzione archivistica, ma anche coraggio dell'innovazione, messa in discussione di vecchie certezze, sperimentazione
- "L'innovazione è un processo che inizia con un'idea creativa e si conclude con la sua attuazione, dopodiché diventa routine. Pertanto, all'innovazione va attribuito un carattere ciclico: ciò che risulta innovativo in un momento determinato, può successivamente dover essere adattato e reinventato" (Shumpeter)

Finalità della funzione documentaria

I documenti in quanto “dichiarazioni di rappresentazione” sono strumento di riduzione della complessità: introducono certezza, sciolgono dubbi

Gregorio Arena sul sistema delle certezze pubbliche (2001)

Esigenza di riconoscimento e riconoscibilità sociale nel tempo dei comportamenti e degli atti che hanno rilevanza giuridica

Esigenza di stabilità della memoria: il documento come oggetto imm modificabile di documentazione delle attività pratiche di un soggetto

Documento e informazione

- L'informazione è una risorsa indispensabile per la conoscenza e nella costruzione dell'azione amministrativa e della comunicazione istituzionale;
- Il documento è un insieme strutturato di informazioni qualificate in quanto prodotto e testimonianza delle attività istituzionali dell'ente, fissate su un supporto stabile ai fini di una conservazione che preservi l'affidabilità del contenuto nel tempo e nello spazio.

Documento archivistico

- **Rappresentazione** di un atto o di un fatto fissata su un supporto, rilevante per finalità pratiche del soggetto che lo produce o lo acquisisce e lo conserva (*record*)
- In quanto prodotti dal e nell'esercizio delle funzioni di un ente, i documenti archivistici servono a
 - fornire prova di un atto o di un diritto (documento nella sua accezione giuridica);
 - costituire uno strumento per l'assunzione di decisioni da parte del soggetto produttore;
 - fornire testimonianza affidabile di atti e di eventi sia a fini pratico - amministrativi sia a fini di memoria storica.

Documento amministrativo

- “Ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell’attività amministrativa” (TUDA, dpr 445/2000, art. 1)
- Rientrano pertanto anche gli atti di diritto privato formati anche da soggetti privati purché il loro contenuto sia espressione di attività finalizzate alla cura di interessi amministrativi
- Nel procedimento amministrativo si realizza il principio della documentalità per cui ogni passaggio che conduce alla determinazione conclusiva e la stessa determinazione deve possedere l’evidenza documentale.

Documento giuridico

- “una cosa (res) che porta con sé la rappresentazione di un fatto o di un atto avente rilevanza giuridica” (Masucci)
- Qualsiasi documento formato per rappresentare un atto o un fatto di natura non giuridica può svolgere una funzione giuridica in determinate circostanze non previste al momento della redazione.

gli elementi del documento

- Nella dottrina un documento deve presentare **sempre** alcuni elementi:
 - supporto/mezzo di memorizzazione che tuttavia nel caso di documenti informatici non costituisce una componente immodificabile
 - contenuto **stabile**
 - **provenienza certa**, da non confondere con l'*indirizzo* di provenienza o trasmissione, ma intesa come indicazione certa dell'autore del documento in quanto responsabile per il suo contenuto
 - contesto amministrativo e documentario definiti

Affidabilità del documento e del sistema documentario

- Perché un documento deve essere affidabile
- il singolo documento è affidabile nella misura in cui consente di essere attribuito con certezza (anche in termini di integrità del contenuto) a un autore identificato (per tutto l'arco temporale necessario sia all'attività amministrativa che al lavoro di ricerca storica e scientifica)
- L'affidabilità non si raggiunge solo attraverso l'attenta, accurata formazione del documento ma anche attraverso il controllo e l'organizzazione dell'intera gestione, tenuta e conservazione dei documenti

I sistemi documentali

- Totalità dei documenti indipendentemente dal supporto e dalla fase del ciclo vitale e degli specifici trattamenti (archivi)

MA ANCHE

- Strumenti per la gestione
- Procedure
- Strutture e personale
- Risorse tecnologiche finalizzate alla gestione ed alla conservazione

Le fasi di vita dell'archivio e del documento

=

Sistema archivistico dell'ente

- Archivio/Documentazione corrente
 - attivo
 - valore giuridico/amministrativo
 - rivolto prevalentemente ad utenza interna
- Archivio/Documentazione di deposito
 - semiattivo
 - valore giuridico/amministrativo
 - rivolto prevalentemente ad utenza interna
- Archivio/Documentazione storica
 - inattivo rispetto al soggetto produttore
 - memoria storica
 - rivolto ad utenza esterna

Archivio = Bene demaniale
Archivio = Bene culturale
(*Codice beni culturali – d.lgs. 42/2004*)

- Gli archivi degli enti pubblici sono beni culturali (*art. 10*), sono soggetti a regime di demanio pubblico (*art. 53 = demanio culturale*) e sono inalienabili (*art. 54*)
- Lo Stato si riserva un'attività di ispezione e vigilanza sugli archivi degli enti, tramite le Sovrintendenze archivistiche (*art. 21*)

la gestione dei documenti

- Organizzazione e controllo generale e sistematico sulla documentazione al fine di disporre del necessario supporto informativo-documentario per lo svolgimento efficiente della propria attività sia a fini interni che a fini di trasparenza amministrativa. Richiede:
 - attendibilità del sistema documentario e dei documenti nel sistema nella fase di formazione (organizzazione stabile, controllo sulle responsabilità, certezza dei dati sulla formazione/acquisizione dei documenti)
 - Autenticità: integrità dei documenti e delle informazioni per l'accesso ai documenti nello spazio (trasmissione) e nel tempo (conservazione)
 - accessibilità nel tempo (mantenimento della leggibilità e intelligibilità dei documenti e del sistema documentario)

l'organizzazione della gestione documentaria

- richiede:
 - risorse umane e finanziarie, strutture e responsabilità
 - disposizioni regolamentari e procedure
 - strumenti che supportino le attività documentarie e traducano le regole in attività ordinate e finalizzate



attività e strumenti per la gestione documentaria informatica

- **registrazione dei documenti**
- **selezione**
- **classificazione**
- **conservazione dei documenti nel tempo e**
- **attività di regolamentazione interna:**

la funzione certificatoria della registrazione dei documenti

- attività di **identificazione univoca**
 - dei documenti dei documenti ricevuti
 - registrazione particolare di altre tipologie documentarie (deliberazioni, fatture, ecc.)
- finalità principale, giuridica: dare al documento un efficace valore di prova, svolgendo una funzione di certificazione (registro=atto pubblico, Cass. 6.10.87)
- garantisce cittadini e amministrazioni dell'avvenuta produzione/ricezione del documento con riferimento:
 - alla provenienza e alla data di registrazione del documento
 - alla certezza e conservazione nel tempo delle informazioni relative
- fonte conoscitiva certa e garantita del giorno di arrivo o spedizione di un documento

Qualche precisazione

- Non è uno strumento di reperimento (anche se tale funzione viene spesso associata alla registrazione)
- non ha lo scopo di identificare le relazioni tra i documenti
- non si applica tradizionalmente ai:
 - documenti interni
 - documenti che prevedono un loro autonomo e completo sistema di registrazione (delibere, fatture, mandati, ecc.)

la classificazione

- Ordinamento di TUTTI i documenti che costituiscono il sistema documentario del soggetto secondo un piano di classificazione predeterminato
- Si basa sull'organizzazione funzionale dei documenti in unità complesse e stabili che riflettono il concreto lavoro amministrativo



- È in grado di gestire il trattamento e il controllo di sistemi **ibridi**
- Fornisce elementi di conoscenza e gestione degli archivi informatici

Il piano di classificazione

- E' finalizzato ad accorpare i documenti in modo da soddisfare le esigenze di lavoro di chi li produce e svolge le attività amministrative:
 - centralità della corretta formazione dei fascicoli

- ➔ Non mira al reperimento dei documenti per qualunque tipo di ricerca, ma al loro recupero in modo funzionale rispetto alle decisioni assunte o da assumere

- ➔ Acquisisce una funzione di guida per gli utenti interni ed esterni al soggetto produttore

come classificare...

NON ESISTE UN MODELLO PREDETERMINATO PER LA
CLASSIFICAZIONE DEI DOCUMENTI

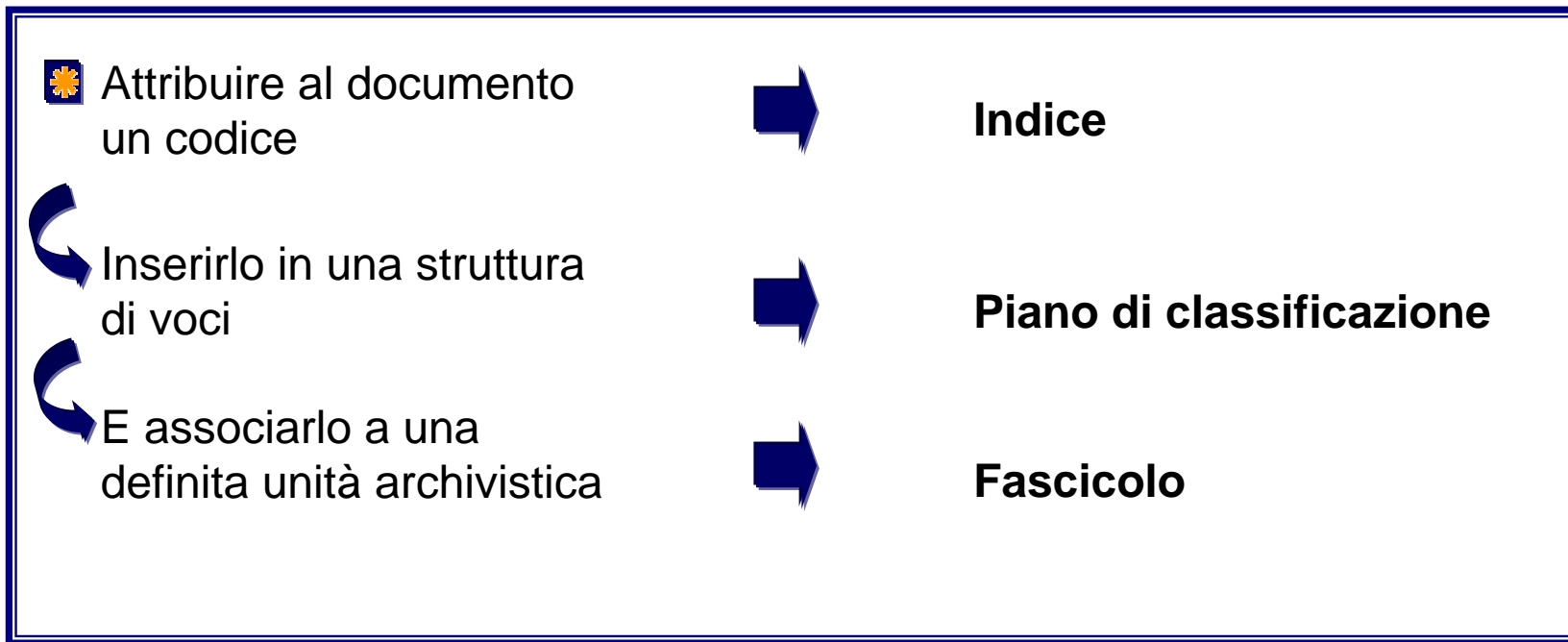
LE DIRETTIVE DEL DPR 445/2000:

- ✓ Adottare principi di coerenza funzionale nell'ambito delle Aree Organizzative Omogenee
- ✓ Presentare modalità di articolazione uniformi per tutta l'amministrazione

L'indice di classificazione

- E' il codice alfanumerico o l'insieme delle voci descrittive che rappresenta il livello di dettaglio del piano di classificazione nel cui ambito viene costituito il fascicolo. Comprende anche l'indice di posizione del fascicolo, ovvero il numero progressivo di ogni fascicolo concreto costituito nell'ambito del piano di classificazione.
- E' collegato con la specifica struttura organizzativa responsabile, che può essere rappresentata nella forma di un codice (indice di archivio)

Classificare quindi significa



Il fascicolo

- E' l'elemento di base del sistema di gestione dei documenti individuato dal piano di classificazione come insieme dei documenti relativi a un determinato affare/materia. E' entità logica e fisica nel caso di documenti cartacei, solo logica nel caso di documenti elettronici.
- Il piano di classificazione si limita a indicare la tipologia dei fascicoli creata per ogni voce, la natura, il sistema di ordinamento, i criteri di tenuta (compresa eventualmente l'opportunità/necessità di supporti sostitutivi o integrativi di conservazione e selezione e i livelli di accesso) e attribuire il numero di posizione/repertorio al singolo fascicolo
- Il fascicolo si apre con il primo documento inserito in relazione a un determinato affare o materia e include documenti ricevuti (originali), spediti (minute), di corredo di natura preparatoria, interni (minute e originali)

La ricerca e il recupero dei documenti e dei fascicoli

- I documenti devono essere accorpati (fisicamente se cartacei, logicamente se elettronici) in modo da soddisfare le esigenze di lavoro di chi produce i documenti e svolge le attività amministrative
- Non si tratta di favorire il reperimento dei documenti per qualunque tipo di ricerca (che comunque potrà essere soddisfatta in ogni caso grazie a funzioni di *information retrieval* nel caso di sistemi informatici), ma soprattutto di recuperare i documenti in modo funzionale rispetto alle decisioni assunte o da assumere

Utilità della fascicolazione sistematica e coerente

- Principi coerenti di formazione dei fascicoli consentono di creare un sistema documentario che
 - riflette e facilita il concreto processo di lavoro di un'organizzazione (supportando la creazione di pratiche e dossier completi e gestibili)
 - permette l'integrazione tra sistemi elettronici e cartacei
 - evita la ridondanza nella produzione/acquisizione di documenti originali e di copie
 - consente lo scarto e la conservazione efficiente secondo principi di utilità amministrativa e tecnica della documentazione (si scartano gruppi di fascicoli, non singoli documenti)

Elementi per creazione e la gestione dei fascicoli

- Indice di classificazione
- Posizione fisica del fascicolo
- Titolo del fascicolo
- Data di apertura
- Data di chiusura
- Ufficio di assegnazione
- Elenco dei documenti appartenenti al fascicolo

Importanza del fascicolo:

TAR Lazio, III, Sentenza 14 ottobre 2003, n. 8356

“Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è costituito in giudizio ed ha con memoria depositata il 7 febbraio 2003 evidenziato che la richiesta avanzata dall'odierno ricorrente non è stata in alcun modo respinta, come si lascia credere nell'atto introduttivo del giudizio, ma più semplicemente si sono incontrate oggettive difficoltà nel reperire la documentazione, cui il medesimo è interessato, in connessione alla soppressione dell'Albo Nazionale dei Costruttori ed al processo in atto di riorganizzazione del Ministero.”

Importanza del fascicolo:

TAR Lazio, III, Sentenza 14 ottobre 2003, n. 8356

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

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

Importanza del fascicolo: Direttiva Nicolais 6 dicembre 2007, n. 8

- “Devono censurarsi quelle amministrazioni che giustificano il mancato rispetto dei termini procedurali in considerazione della mole di lavoro ovvero con la difficoltà nel reperimento della documentazione istruttoria. Tali comportamenti, peraltro, comportano censure di illegittimità da parte dell'autorità giurisdizionale amministrativa, in tutti quei casi in cui il trascorrere del termine per la conclusione del procedimento, equivale a provvedimento di diniego.”

La selezione

- La selezione dei documenti: attività necessaria per il migliore funzionamento degli archivi e per una migliore conservazione permanente
 - Lo scarto
 - Il massimario di scarto
 - Il piano di conservazione: Documento debitamente autorizzato che stabilisce i tempi di attività ed il destino finale dei documenti archivistici in modo integrato con i piani di classificazione
- Ruolo del Ministero per i beni e le attività culturali su tutte le fasi dell'archivio

il ruolo della regolamentazione delle procedure interne

- Gli aspetti organizzativi di una funzione trasversale sono cruciali per governare sistemi informativi documentari sempre più complessi. In particolare si richiedono:
 - responsabilità definite
 - regolamentazione diffusa delle procedure.

Sono necessari strumenti generali che descrivano la politica documentaria e stabiliscano modalità di coordinamento interno:

manuali di gestione e manuali operativi per la sicurezza

