

Titulus Scuola: il nuovo titolare unico per gli istituti scolastici italiani

Gianni Penzo Doria^(a)

a) University of Insubria, Italy, <http://orcid.org/0000-0002-7654-6638>

Contact: Gianni Penzo Doria, gianni.penzodoria@gmail.com.

Received: 09 February 2017; **Accepted:** 24 April 2017; **First Published:** 15 May 2017

ABSTRACT

This article presents the new file classification schema national for Italian schools, produced by the Italian Directorate General of Archives of the Ministry for Cultural Heritage, within the project Titulus Scuola. This classification schema represents the starting point for a standard documental system, aimed at the digital administration.

KEYWORDS

Classification schema; Classification; Titulus Scuola; Records management; Digital administration.

CITATION

Penzo Doria, G. "Titulus Scuola: il nuovo titolare unico per gli istituti scolastici italiani". *JLIS.it* 8, 2 (May 2017): 134-142. doi: [10.4403/jlis.it-12379](https://doi.org/10.4403/jlis.it-12379).

Il contesto istituzionale: dalla sorveglianza alla vigilanza

Dalla legge Casati e per un secolo e mezzo (1859-2000), le scuole sono state sempre annoverate tra le amministrazioni periferiche dello Stato, intese come articolazioni del Ministero della pubblica istruzione, comunemente denominato, accorpato e scorporato nella propria storia istituzionale.¹

La scuola, in buona sostanza, sia con lo stesso Casati (1859-1861), ma anche con Gentile (1922-1923) e con Bottai (1939-1940), era semplicemente considerata un ufficio al servizio dello Stato.²

L'idea ispiratrice poggiava le basi su una visione gerarchica e autoritaria, più vicina al concetto di servizio militare che a quello di luogo in cui plasmare gli intelletti delle generazioni di domani. Di conseguenza, fino agli albori del terzo millennio, con particolare riferimento al testo unico contenuto nel D.Lgs. 297/1994,³ la tutela sull'archivio scolastico come bene culturale era esercitata dagli Archivi di Stato competenti per territorio per il tramite delle Commissioni di sorveglianza. Tali organismi, tuttora attivi per le amministrazioni statali, hanno "il compito di vigilare sulla corretta tenuta degli archivi correnti e di deposito, di collaborare alla definizione dei criteri di organizzazione, gestione e conservazione dei documenti, di proporre gli scarti di cui al comma 3, di curare i versamenti previsti al comma 1, di identificare gli atti di natura riservata".⁴

Il cambio istituzionale, dopo un avvicinarsi di norme e di discussioni infinite, avvenne alla fine degli anni Novanta. Con l'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, infatti, il ministro Franco Bassanini avviò anche la trasformazione degli istituti scolastici e degli istituti educativi in amministrazioni pubbliche. Con il regolamento attuativo, approvato con il DPR 275/1999, fu introdotta l'autonomia scolastica, come oggi la conosciamo, con piena efficacia dal biennio 2000-2001.⁵

Infine, il D.Lgs. 165/2001 ha inserito tra le *amministrazioni pubbliche* "gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative". Pertanto, da circa vent'anni, la tutela sugli archivi delle scuole,

¹ La cd legge Casati in realtà è contenuta nel R.D.Lgs. del Regno di Sardegna, 13 novembre 1859, n. 3725, poi esteso nel 1861 al Regno d'Italia, fino alla riforma fascista coordinata, come vedremo tra poco, dal ministro Giovanni Gentile. Il Ministero della Pubblica Istruzione ha cambiato numerose volte assetto istituzionale, competenze e denominazione: Ministero della pubblica istruzione, Ministero dell'educazione nazionale, Ministero dell'istruzione pubblica, Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, quest'ultima tuttora vige come ultima denominazione e con l'accorpamento delle funzioni inerenti alle università, alla ricerca scientifica e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

² La riforma Gentile consiste in una pluralità di provvedimenti settoriali: R.D.Lgs. 31 dicembre 1922, n. 1679 (linee guida della riforma); R.D. 6 maggio 1923, n. 1054 (scuola media di 1° e 2° grado); R.D. 16 luglio 1923, n. 1753 (organizzazione delle scuole); R.D. 30 settembre 1923, n. 2102 (università); R.D. 1° ottobre 1923, n. 2185 (scuola elementare). La riforma Bottai (autore anche di quella sui beni culturali), ebbe minor fortuna istituzionale ed è contenuta nella legge 1° luglio 1940, n. 899.

³ D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado. Il testo unico è tuttora vigente, in attesa di essere aggiornato, secondo quanto disposto dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, cd. La buona scuola, che tra gli interventi più inerenti al tema in commento sono: "adozione di strumenti organizzativi e tecnologici per favorire la governance, la trasparenza e la condivisione di dati; formazione dei docenti per l'innovazione didattica e sviluppo della cultura digitale; formazione dei direttori dei servizi generali e amministrativi, degli assistenti amministrativi e degli assistenti tecnici per l'innovazione digitale nell'amministrazione.

⁴ DPR 8 gennaio 2001, n. 37, Regolamento di semplificazione dei procedimenti di costituzione e rinnovo delle Commissioni di sorveglianza sugli archivi e per lo scarto dei documenti degli uffici dello Stato - n. 42, allegato 1, della legge n. 50/1999.

⁵ DPR 8 marzo 1999, n. 275, Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, in vigore, a mente dell'art. 2, comma 2 e dell'art. 14, comma 1, dal 1° settembre 2000.

divenuti da statale a soggetto autonomo pubblico, è esercitata tramite le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche.

Ciò ha anche un risvolto pratico sulla conservazione degli archivi. Mentre prima, come amministrazioni statali, le scuole erano obbligate a versare i propri fondi all'Archivio di Stato competente per territorio, ora, in quanto amministrazioni pubbliche, conservano gli archivi, vigilati dalle Soprintendenze, presso i propri istituti.

Il progetto *Titulus Scuola*

Con Decreto 25 febbraio 2015, n. 75, la Direzione Generale Archivi ha costituito un gruppo di lavoro “con il compito di definire linee guida e strumenti condivisi per la gestione documentale degli archivi scolastici e, in particolare, modelli per il sistema di classificazione e di archiviazione dei documenti (o titolario), per il massimario di selezione e per la tabella dei procedimenti amministrativi” (art. 1). Il progetto ha inteso riprendere, nei metodi e negli strumenti, quanto realizzato per gli archivi universitari da *Titulus*, avviato nel 1997 (*I calzini del Principe Carlo*, 2007).

Il cambiamento può dirsi significativo: prima di *Titulus Scuola*, ogni Dirigente scolastico - DS, ogni Direttore dei servizi generali e amministrativi - DSGA, sulla base della propria esperienza o mutuandone la struttura da altri esempi, aveva provveduto a organizzare l'archivio secondo una *propria* logica: l'ordine personale. Inevitabile, a volte anche meritevole per dedizione e impegno, ma fallace nella forma e nella sostanza.

L'errore spesso è rappresentato da una sorta di bricolage amministrativo, un fai-da-te assai frequente. L'ordine, infatti, è un concetto soggettivo e, come tale, deve essere percepito, ragionato, metabolizzato, non può essere mai considerato assoluto e persistente nel tempo. L'ordine, dunque, è sempre:

“percepito” da chi lo attua

“soggettivo” rispetto agli strumenti di chi lo elabora

In queste circostanze, fino a quando il funzionario che lo ha redatto continuerà a lavorare in quell'archivio, le carte si ritroveranno a naso, a lume, a caso, sulla scorta della percezione personale e, molto spesso, di una memoria visiva. Ma, al primo cambio di ruolo o al primo trasferimento, il successore adotterà la propria percezione, con la conseguente riclassificazione del pregresso nel nuovo titolario oppure perpetuerà lo strumento, con aggiunte, chiose e rimandi, in un'imperterrita e improbabile rincorsa all'aggiornamento normativo-funzionale.

Ciò è in contrasto con il ruolo educativo della scuola: come fa un'istituzione che insegna la storia alle future generazioni, quindi la memoria collettiva, a non tutelare la propria?

Per queste ragioni, “Dovunque vi è struttura, emerge una successione. Quando la successione è conveniente allo scopo presente, essa è Classificazione. L'acutezza nel pensiero, la chiarezza nell'espressione, l'esattezza nella comunicazione, la prontezza nella risposta e la precisione nel servizio dipendono in ultima analisi dalla successione conveniente, ovvero dalla Classificazione” (Ranganathan, 1967).

Il titolare, infatti, è uno strumento altamente professionale e la propria efficacia sta nella semplicità d'uso. Tuttavia, per assolvere a questa funzione, devono essere elaborati criteri di descrizione funzionale condivisi, bisogna educare la propria mente a “ordinare in modo condiviso”.

Meno articolato è, maggiore sarà l'immediatezza di utilizzo. Per queste ragioni, un buon titolare deve essere organizzato su due livelli (*gradi divisionali*), al massimo tre in casi specifici, senza superare le 200 voci. In caso contrario, rischia di diventare un elenco telefonico di uffici, di prassi, di procedure, di attività parcellizzate e non certo di funzioni. Non è, dunque, un organigramma, ma un funzionigramma (Penzo Doria, 1998).

Esso si basa sulle funzioni esercitate dalle scuole, ricavabili essenzialmente dall'ordinamento giuridico e dall'assetto organico-istituzionale. Potremmo definirlo come una *tassonomia gerarchica funzionale*, cioè un *ordine* messo in *sequenza* in base alle *funzioni* esercitate. Al cambiare delle funzioni, cambierà anche il titolare, attraverso una procedura di aggiornamento continuo. Insomma, è uno strumento stabile nel tempo, ma dinamico (non statico), in dipendenza dal variare delle funzioni.

Ora un nodo centrale. Autonomia scolastica non significa anarchia archivistica, in cui ogni scuola – partendo dalla propria organizzazione – inizia ad aggiungere voci, a integrare i titoli e a revisionare il titolare approvato con Titulus Scuola.

Bisogna uscire dai silos concettuali dei propri istituti e far fare alle scuole una delle cose che hanno saputo fare meglio: la rete. L'aggiornamento, infatti, potrà avvenire solo attraverso una procedura nazionale e condivisa, in maniera tale che una nuova funzione inserita o modificata o anche cessata venga a strutturarsi per tutto il territorio nazionale, evitando la babele di titolari prodotti dalle scuole negli ultimi vent'anni di autonomia, anche attraverso stratificazioni prive di metodo scientifico.

Le quattro caratteristiche del titolare

Da quanto descritto finora, potremmo riassumere le quattro principali caratteristiche del titolare:

1. Tassonomia gerarchica funzionale
2. Stabilità
3. Dinamicità
4. Inefficacia retroattiva

Esaminiamole insieme.

In una riunione organizzativa del 2010, diversi dirigenti, alcuni dei quali provenienti dagli studi in ingegneria gestionale, si rifiutarono inizialmente di ordinare la tabella dei procedimenti amministrativi secondo il titolare in uso. In quell'occasione, si fece un passo indietro e si propose di enucleare la tabella dei procedimenti secondo una *tassonomia gerarchica funzionale*. Tutti accettarono, anche quando si accorsero che era stato semplicemente cambiato il nome al titolare. La forza delle parole!

Un buon titolare deve tendere a essere il più possibile stabile nel tempo, anche al fine di normalizzare l'individuazione dell'indice di classificazione. Questa è la stabilità.

Tuttavia, al mutare delle funzioni, il titolare deve essere giocoforza aggiornato. Se ciò non avvenisse con puntualità e nella condivisione tra i principali attori – istituzionali e organizzativi – lo strumento risulterebbe di certo poco o sotto-utilizzato, finendo con il favorire la sedimentazione alluvionale di ulteriori gradi divisionali o di ulteriori etichette descrittive. Ecco la dinamicità.

Infine, come abbiamo visto, il titolare deve essere applicato *ex nunc*, mai *ex tunc*, cioè a dire a far data da ora, non per il pregresso. Si tratterebbe, invero, di un falso storico-istituzionale e, soprattutto, dell'intersezione spazio-temporale di uno strumento di corredo non più coevo, ma lontano dal momento dell'archivio in formazione. Uno dei metadati di contesto utilizzabili proprio in sede di evidenza dell'autenticità di un documento è proprio la verifica del sistema di classificazione. Se applicato retroattivamente, rappresenterebbe un *hysteron proteron* difficilmente giustificabile. Ecco perché la quarta caratteristica si chiama *inefficacia retroattiva*.

Ancora, non esiste il “miglior titolare”, esiste il titolare migliore per *quel* soggetto produttore; quindi prima dell'applicazione pratica deve essere adeguatamente sperimentato perché:

- l'archivistica è una disciplina che richiede tanta teoria quanta sperimentazione
- la realtà delle organizzazioni pubbliche italiane supera spesso la fantasia, in improvvisazioni apparentemente archivistiche

Infine, il titolare non è discrezionale, ma convenzionale rispetto alla logica descrittiva funzionale utilizzata e alla concatenazione gerarchica di enucleazione delle funzioni.

Il titolare unico per le scuole

Il primo risultato del gruppo di lavoro individuato dalla Direzione Generale Archivi con Decreto 75/20015 (cfr. *supra*, § 2) è stato l'approvazione del titolare unico nazionale per tutte le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.

Infatti, con Circolare 24 gennaio 2017, n. 8, la DGA ha trasmesso a tutte le Soprintendenze il titolare, che qui di seguito si presenta.

L'articolazione è distribuita su due gradi divisionali – titolo e classe – in cui sono descritte le funzioni primarie-organizzative, le funzioni finali e le funzioni strumentali e di supporto, secondo uno schema previsto da Titulus e già collaudato in altri esempi di rilevanza nazionale. Mancano, come vedremo, le voci di indice cioè l'esplosione concreta in documenti delle funzioni qui enucleate, che il gruppo di lavoro sta perfezionando.

I. AMMINISTRAZIONE

1. Normativa e disposizioni attuative
2. Organigramma e funzionigramma
3. Audit, statistica e sicurezza di dati e informazioni
4. Archivio, accesso, privacy, trasparenza e relazioni con il pubblico
5. Qualità, carta dei servizi, valutazione e autovalutazione

6. Elezioni e nomine
7. Eventi, cerimoniale, patrocini, concorsi, editoria e stampa

II. ORGANI E ORGANISMI

1. Consiglio di istituto, Consiglio di circolo
2. Consiglio di classe e di interclasse
3. Collegio dei docenti
4. Giunta esecutiva
5. Dirigente scolastico - DS
6. Direttore dei servizi generali e amministrativi DSGA
7. Comitato di valutazione del servizio dei docenti
8. Comitato dei genitori, Comitato studentesco e rapporti scuola-famiglia
9. Reti scolastiche
10. Rapporti sindacali, contrattazione e Rappresentanza sindacale unitaria (RSU)

III. ATTIVITÀ GIURIDICO-LEGALE

1. Contenzioso
2. Violazioni amministrative e reati
3. Responsabilità civile, penale e amm.va
4. Pareri e consulenze

IV. DIDATTICA

1. Piano dell'offerta formativa - POF
2. Attività extracurricolari
3. Registro di classe, dei docenti e dei profili
4. Libri di testo
5. Progetti e materiali didattici
6. Viaggi di istruzione, scambi, stage e tirocini
7. Biblioteca, emeroteca, videoteca e sussidi
8. Salute e prevenzione

9. Attività sportivo-ricreative e rapporti con il Centro Scolastico Sportivo

V. STUDENTI E DIPLOMATI

1. Orientamento e placement
2. Ammissioni e iscrizioni
3. Anagrafe studenti e formazione delle classi
4. Cursus studiorum
5. Procedimenti disciplinari
6. Diritto allo studio e servizi agli studenti (trasporti, mensa, buoni libro, etc.)
7. Tutela della salute e farmaci
8. Esoneri
9. Prescuola e attività parascolastiche
10. Disagio e diverse abilità – DSA

VI. FINANZA E PATRIMONIO

1. Entrate e finanziamenti del progetto
2. Uscite e piani di spesa
3. Bilancio, tesoreria, cassa, istituti di credito e verifiche contabili
4. Imposte, tasse, ritenute previdenziali e assistenziali
5. Assicurazioni
6. Utilizzo beni terzi, comodato
7. Inventario e rendiconto patrimoniale
8. Infrastrutture e logistica (plessi, succursali)
9. DVR e sicurezza
10. Beni mobili e servizi
11. Sistemi informatici, telematici e fonia

VII. PERSONALE

1. Organici, lavoratori socialmente utili, graduatorie
2. Carriera

3. Trattamento giuridico-economico
4. Assenze
5. Formazione, aggiornamento e sviluppo professionale
6. Obiettivi, incarichi, valutazione e disciplina
7. Sorveglianza sanitaria
8. Collaboratori esterni

VIII. OGGETTI DIVERSI

Senza ulteriori suddivisioni in classi; affari che non rientrano nei precedenti titoli, neppure per analogia: funzioni acquisite in itinere

Cosa resta da fare, da evitare e l'aggancio alla trasparenza

Le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado dovranno adeguare i propri sistemi di classificazione al nuovo titolario, ma, *in primis*, il loro ordine concettuale. Questo è un primo punto fermo. Di partenza, non di arrivo.

Ora, il gruppo Titulus Scuola dovrà produrre:

- le *voci di indice* del titolario, come guida all'individuazione normalizzata dell'indice di classificazione;
- un modello di *Manuale di gestione del protocollo informatico*, che ogni istituto scolastico dovrà personalizzare e adeguare alla propria organizzazione e al proprio contesto;
- un *Piano della fascicolatura*, per normalizzare la sedimentazione dei documenti nelle unità archivistiche;
- un *Massimario di selezione*, strumento complesso, integrato con il titolario, per individuare le unità archivistiche soggette a conservazione a lungo termine o a scarto, prendendo a piene mani dall'esperienza della Soprintendenza archivistica per il Piemonte e la Valle d'Aosta;
- un modello di *Manuale della conservazione*, per i documenti che sempre di più saranno prodotti in ambiente digitale.

Insomma, il lavoro è complesso, ma il primo passo, decisivo, è stato correttamente compiuto. Il titolario si aggiunge alle istruzioni relative allo scarto, già diramate con le precedenti circolari della Direzione Generale Archivi 19 dicembre 2005, n. 44 e 26 giugno 2008, n. 28 con l'obiettivo di assicurare strumenti essenziali per la sicurezza degli archivi scolastici, esigenza per la quale anche da parte del MIUR sono in via di elaborazione alcune linee guida.

Lo strumento più importante per le scuole è certamente il redigendo *Piano della fascicolatura*. Il titolario, per quanto fondamentale, infatti, non guida la sedimentazione dei documenti, né esplicita il vincolo archivistico. Esso individua la funzione esercitata nell'arco di un tempo determinato, mentre è l'unità archivistica di base (o la serie) che mantiene in maniera organica le relazioni tra i documenti.

Residua, inoltre, una cosa da evitare in maniera assoluta. L'applicazione del titolare deve essere sostanziale e non formale. Nel concreto, ciò significa che ogni scuola dovrà chiedere l'adeguamento dell'applicativo in uso (il titolare è indipendente da qualsiasi soluzione informatica) e iniziarne l'applicazione concreta.

In buona sostanza, non sarà possibile avere le registrazioni di protocollo in armonia con il nuovo titolare e poi la sedimentazione dei fascicoli slegata dal sistema di classificazione, continuando la prassi in uso. Su questo punto, dovranno vigilare con attenzione, fungendo quasi da consulenti, i competenti organi, com'è nella logica del potere ispettivo della *vigilanza archivistica* e iniziare il lavoro favorendo lo sviluppo di comunità di pratica.

Infine, gli archivisti dovrebbero sempre di più occuparsi delle tematiche emergenti sul fronte del diritto amministrativo, che si intersecano efficacemente con il *records management*.

L'archivista, infatti, non può prescindere dal dato giuridico. Un buon sistema documentale, come abbiamo visto, inizia da un buon titolare e uno dei più importanti volani per la trasparenza amministrativa è costituito proprio dal sistema documentale.

Non a caso l'agire amministrativo (cioè gli "atti") si esplica pressoché per la sua totalità attraverso le cose che li rappresentano ("i documenti") in un sistema tale da permetterne la conoscenza di contesto ("il fascicolo" / "le serie"). La combinazione di questa *triade per la trasparenza amministrativa* è fondamentale anche per le istituzioni scolastiche, che sempre più dovranno confrontarsi sui temi dell'accesso, dell'accessibilità dei siti web e dell'ostensibilità del fascicolo archivistico.

Bibliografia

I calzini del Principe Carlo. Titulus 97 – I titolari per gli archivi delle università italiane in vigore dal 1° gennaio 2007, prefazione di E. Lodolini, Padova, Cleup, 2007

La metodologia per la definizione di piani di classificazione in ambiente digitale. 1999. A cura di E. Aga Rossi e M. Guercio, Roma, SSPA

Penzo Doria, Gianni. 1998. *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *Labirinti di carta. L'archivio comunale: organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla Circolare Astengo. Atti del convegno nazionale, Modena, 28-30 gennaio 1998*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali

Direzione generale per gli archivi. 2001 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 67), 72-104.

Ranganathan, Shiyali Ramamrita, 1967, *Prolegomena to Library Classification*. New York: Asia Publishing house