

## Gli archivi delle amministrazioni pubbliche: stato dell'arte della gestione documentale e dei sistemi di classificazione

Elisabetta Reale<sup>(a)</sup>

a) Direzione Generale Archivi, Roma, Italy

---

**Contact:** Elisabetta Reale, [elisabetta.reale@beniculturali.it](mailto:elisabetta.reale@beniculturali.it).

**Received:** 01 January 2017; **Accepted:** 22 March 20167; **First Published:** 15 May 2017

---

### ABSTRACT

The contribution is aimed at presenting the state of art related to the records management in the public sector and, more specifically, to the main tools required for managing current records according to the Direction general for Archives and its specific competencies which imply a role for defining and approving classification and preservation plans. The article analyses various projects developed for the public sectors in the last 25 years in connection with the innovation processes for the public administration and the crucial role recognized to the records management. The paper illustrates the work done by working groups for universities, municipalities, regions and provinces but also for health environment, chambers of trade, banks and educational institutions. With reference to the State institutions, a general picture is presented for ministries such as Ministry of Justice and Ministry for cultural heritage. In the last case the classification system developed and adopted in 2004 in connection with the electronic registry system is discussed in detail. The paper presents also the project supported by the Agenzia dell'Italia digitale (AGID) dedicated to the definition of a common classification plan for administrative functions in the public sector. Even if not complete the picture is able to provide elements to evaluate the tools and their critical aspects, to stress the need for cooperation, to update the present systems and study general methodologies. The contribution is also dedicated to the role of professionals with specific experience in the records management systems for public sector.

### KEYWORDS

Public sector; Records Management; Classification System.

### CITATION

Reale, E. "Gli archivi delle amministrazioni pubbliche: stato dell'arte della gestione documentale e dei sistemi di classificazione". *JLIS.it* 8, 2 (May 2017): 114-125. doi: [10.4403/jlis.it-12052](https://doi.org/10.4403/jlis.it-12052).

## Premessa e riferimenti istituzionali

Il tema proposto per questo contributo, di notevole portata e oggetto di una copiosa letteratura specifica soprattutto negli ultimi tempi, non può essere certamente trattato in modo esaustivo in questa sede, per la sua complessità e in ragione dell'ampio bacino di riferimento.<sup>1</sup>

Cercherò, per evitare di affrontare questioni già ampiamente discusse o scontate e allo scopo di fornire qualche utile elemento, di inquadrare il discorso nella prospettiva della realtà istituzionale in cui opero da ormai numerosi anni, cioè la Direzione generale Archivi (d'ora in avanti DGA) del Ministero dei beni e attività culturali e del turismo.

Si tratta di un punto di vista significativo, considerato che la DGA e gli altri uffici archivistici (Soprintendenze archivistiche e bibliografiche<sup>2</sup> e Archivi di Stato) nell'ambito delle loro funzioni istituzionali di tutela degli archivi si occupano anche degli archivi in formazione e quindi degli strumenti di organizzazione dei medesimi, dal momento che la tutela degli archivi comincia dal momento della loro formazione in ragione del concetto stesso di archivio come corpus unitario in tutte le sue fasi di vita.

L'attenzione agli archivi correnti, da sempre riconosciuta dalla disciplina archivistica<sup>3</sup> italiana, è la base imprescindibile e la migliore garanzia per la loro formazione e futura conservazione, come fonte storica, in quanto è essenziale che sin dall'inizio siano garantiti i presupposti per una strutturazione organica e funzionale della documentazione, in modo che l'archivio venga ad assumere nel tempo un assetto adeguato alla sua funzione di testimonianza dell'attività del soggetto che lo ha prodotto, e possa assicurare il corretto trattamento e la rapida reperibilità della documentazione e per il buon andamento degli uffici e a garanzia dei diritti dei cittadini.

Nonostante queste autorevoli premesse, la corretta gestione degli archivi correnti nella pratica comune risulta di fatto scarsamente osservata, ma torna ad assumere un rilievo sempre maggiore, a partire

---

<sup>1</sup> Cfr. d. lgs 165/2001 art. 2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

<sup>2</sup> Le Soprintendenze archivistiche sono state oggetto di diversi mutamenti con le recenti riforme del Mibact: già modificate nel loro assetto organizzativo e territoriale dal dpcm 171 del 29 agosto 2014 e successivo dm 27 novembre 2014, sono state nuovamente profondamente riorganizzate anche sul piano delle funzioni istituzionali a seguito del dm 23 gennaio 2015 (Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) avendo assunto, a seguito dell'art. 16 c.1 sexies del DL 78/2015 convertito in L. 125/2015, competenze anche in materia di tutela dei beni bibliografici e hanno mutato la loro denominazione in Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, ad eccezione delle Regioni a statuto speciale.

<sup>3</sup> Si ricorda quanto ha scritto in proposito Giorgio Cencetti (Cencetti, 1939): "c'è una impossibilità di differenziare teoricamente l'ufficio di protocollo dall'archivio, l'archivio corrente da quello di deposito: tutto è semplicemente archivio" (1939).

dagli anni '90 dal processo di riforma della PA,<sup>4</sup> che conferisce all'archivio un ruolo di primaria importanza per gli obiettivi di trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In questa fase un elemento che ha inciso fortemente sulla gestione documentale è l'introduzione delle tecnologie informatiche, che ha reso ancora più importante disporre di adeguati strumenti archivistici, tra questi in particolare i piani di classificazione dei documenti, rispondenti a corretti requisiti funzionali che garantiscano la corretta gestione dei documenti e formazione dei fascicoli e la loro reperibilità e identificazione all'interno dei sistemi documentari. È significativa l'introduzione, nella normativa e nella prassi, di nuovi termini, tra cui quello di "sistema documentario" (componente principale, a sua volta, del "sistema informativo" dell'ente), non più entità a se stante come il registro di protocollo e l'archivio, ma un sistema cioè un insieme integrato e coordinato di elementi, regole, persone (Guercio, 2002, 11).

In un contesto in cui le varie Pubbliche Amministrazioni sono state chiamate a riprogettare l'organizzazione di tali apparati secondo criteri di maggiore razionalizzazione per far fronte agli obblighi di legge previsti dalla normativa, in particolare dal Testo unico per la documentazione amministrativa (dpr 445/2000) e dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD), emerge l'esigenza di fornire un supporto qualificato nella predisposizione di strumenti adeguati e in generale nelle problematiche connesse all'organizzazione dei sistemi documentali e archivistici. In questa prospettiva, il d.lgs 42/2004 recante il Codice dei beni culturali, all'art. 41 prevede espressamente tra i compiti affidati alle commissioni di sorveglianza (istituite presso gli uffici dello Stato), oltre alle proposte di scarto e di versamento, quello di "vigilare sulla corretta tenuta degli archivi correnti e di deposito, di collaborare alla definizione dei criteri di organizzazione, gestione e conservazione dei documenti" (d. lgs 42/2004 art. 41), mentre l'art. 124 dispone che i medesimi possano essere consultati a scopi storici, nel rispetto della normativa di accesso. Si conferma quindi che l'archivio deve essere considerato un bene da tutelare e conservare nella sua completezza sin dalla sua nascita, per poterne consentire la fruizione e la valorizzazione. Il dettato normativo viene recepito nei vari regolamenti di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo: il dpr 171/2014 che approva il regolamento degli uffici della diretta collaborazione del ministro e dell'organismo indipendente di valutazione della performance prevede tra i compiti della Direzione generale archivi le seguenti attività:

*e) predisporre linee guida e direttive per la formazione degli archivi correnti e collaborare, ai sensi degli articoli 23-ter, 40, comma 3, e 43, comma 4, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, con le amministrazioni competenti alla definizione delle regole tecniche e dei requisiti funzionali in materia di formazione e conservazione di documenti digitali della pubblica amministrazione*

*h) approvare i piani di conservazione e scarto degli archivi degli uffici dell'amministrazione statale.*

---

<sup>4</sup> Si tratta di quel complesso di norme di riforma del pubblico impiego e della PA che si basano sui principi di efficienza, efficacia ed economicità che ha preso avvio con la legge 241/1990 e il d.lgs. 29/1993 .

Tali compiti sono ribaditi anche dal successivo DM 27 novembre 2014, nell'allegato 3 relativo alle unità dirigenziali non generali e relative attribuzioni del Segretariato generale e delle Direzioni generali dell'Amministrazione centrale del Ministero.<sup>5</sup>

Come si è risposto concretamente a questa esigenza? L'azione svolta dalla DGA e dagli uffici competenti (Commissioni di sorveglianza per gli uffici statali, Soprintendenze archivistiche per i non statali) si è sviluppata sia per le amministrazioni statali sia per gli enti pubblici con una serie di interventi e progetti realizzati con lo stretto coinvolgimento dei referenti dei vari enti.

## **Gli strumenti per gli enti pubblici non statali**

Nell'ambito degli archivi vigilati dalla fine degli anni '90 prende il via una serie di progetti mirati, promossi dal Servizio Vigilanza della Direzione generale e dedicati agli archivi correnti di diverse tipologie di istituzioni. Vengono a tal fine costituiti alcuni gruppi di lavoro interistituzionali, costituiti da archivisti di Stato dell'Amministrazione archivistica (DGA e Soprintendenze) e funzionari e referenti dell'ente interessato; si consolida così un metodo di lavoro basato sullo scambio delle rispettive conoscenze, che ha saputo dare buoni frutti sia per i risultati scientifici sia sul piano del reciproco arricchimento professionale per la comunità di riferimento degli archivisti.

Grazie a questi progetti sono stati predisposti strumenti di organizzazione e di gestione documentale (quali piani di classificazione e di conservazione) per importanti categorie di enti quali università, regioni, province, comuni, università, aziende sanitarie, istituti scolastici, camere di commercio, istituti previdenziali, agenzie fiscali.

Capofila è il progetto *Titulus 97* (<http://www.unipd.it/archivio/progetti/titulus/>), coordinato d'intesa con l'Università degli studi di Padova (Archivio generale di Ateneo), con il quale viene impostato un modello di metodologia e collaborazione istituzionale che conoscerà notevoli sviluppi negli anni. I risultati vanno infatti ben oltre gli obiettivi originari limitati alla definizione di un *Titolario* dei classificazione e di un *massimario* di selezione per le Università. Il gruppo di lavoro, oltre alla messa a punto degli strumenti pianificati in origine, avvia la predisposizione di nuovi prodotti correlati di fondamentale importanza per la gestione documentale, tra cui le linee guida per la registrazione dell'oggetto e delle anagrafiche AURORA (<http://www.unipd.it/archivio/progetti/aurora/>). Il piano di classificazione è stato inoltre integrato con i massimari di selezione relativi alle varie voci del *titolario* in corso di definizione.<sup>6</sup> Gli strumenti in questione sono stati oggetto di successivi interventi di aggiornamento dovuti alle modifiche normative di cui le università sono state oggetto negli anni, in particolare a seguito della cosiddetta riforma Gelmini (l. 240/2010). Una filiazione del *titolario* delle Università è il progetto *Titulus Scuola*

---

<sup>5</sup> Il provvedimento, in particolare, prevede tra i compiti della DGA Servizio II Patrimonio archivistico la predisposizione di linee guida e direttive per la formazione degli archivi correnti e l'elaborazione di regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti digitali della pubblica amministrazione, ai sensi di quanto stabilito dal Codice dell'amministrazione digitale.

<sup>6</sup> Gruppo di lavoro interuniversitario per la selezione dei documenti delle Università italiane aderenti allo standard *TITULUS 97*CARTESIO, *Massimario di selezione dei documenti inerenti al fascicolo di personale*, ver. 0.9.5 del 18 gennaio 2010, <http://www.unipd.it/archivio/progetti/cartesio/Fascicolo%20di%20personale%20TA%20-%20Massimario%20e%20prontuario%20BOZZA%20COMPLETO.pdf>.

(<http://scuola.titulus.it/>) avviato nel 2015 e finalizzato a predisporre strumenti per la gestione degli archivi scolastici, con particolare attenzione per la definizione di linee guida per la smaterializzazione e del piano di classificazione.

Per gli enti pubblici territoriali e per le regioni sono stati messi a punto titolari, o riprendendo precedenti modelli storici (come nel caso dei Comuni, per i quali si è partiti dalla circolare Astengo del 1897, che dettava criteri di organizzazione delle carte negli archivi dei Comuni) o predisponendo modelli del tutto nuovi, come nel caso delle Regioni.<sup>7</sup> In quest'ultimo caso il gruppo di lavoro sulla riorganizzazione degli archivi delle Regioni, istituito nel 2002 per iniziativa della Direzione generale per gli archivi e dell'Associazione nazionale archivistica italiana, ha condotto un'attività di circa 10 anni, i cui risultati sono pubblicati nel fascicolo n. 1 del 2013 della rivista "Archivi e computer". Oltre ai numerosi strumenti di lavoro per la riorganizzazione degli archivi elaborati per gli enti regionali, uno dei risultati di maggior rilievo consiste nella definizione di una metodologia di lavoro che ha dato fruttuosi risultati a livello nazionale, oltre ad essere stata, pur nella complessità dei problemi affrontati, una esperienza molto significativa per la creazione e la sperimentazione di modelli di processi di dematerializzazione condivisa.

In tutte queste esperienze va sottolineato che il valore aggiunto ha riguardato le modalità con cui è stato condotto il lavoro in termini di scambio: si è trattato in tutti i casi di veri e propri laboratori in grado di individuare soluzioni innovative in materia di gestione documentale e, nello stesso tempo, di tavoli di lavoro di proficuo confronto e crescita per la comunità archivistica.<sup>8</sup>

Altri progetti hanno riguardato le Camere di commercio e gli istituti previdenziali (INAIL, INPDAP, INPS), questi ultimi oggetto di una recente riforma del settore. In questi casi è emerso con particolare evidenza il ruolo fondamentale degli strumenti di gestione documentale in grado di accompagnare la sedimentazione documentaria e il recupero degli archivi formati in ambiti diversi a seguito di accorpamento e soppressione di enti. Iniziative specifiche sono state realizzate anche per gli istituti di credito: linee guida per la selezione dei documenti sono state redatte nel 2004 da un gruppo di lavoro costituito dall'Associazione bancaria italiana, mentre piani di classificazione e conservazione sono stati approvati per la Banca d'Italia e altri istituti di credito.

---

<sup>7</sup> Per maggiori dettagli sui progetti citati si rinvia al sito della DGA <http://archivi.beniculturali.it/index.php/cosa-facciamo/progetti-di-tutela/progetti-conclusi>, ove sono descritti i progetti e relativi materiali.

<sup>8</sup> I risultati del progetto dedicato agli archivi delle Regioni sono stati presentati in tre giornate di studio, organizzate presso l'Archivio centrale dello Stato nel 2004, nel 2006 e nel 2012.

Tra gli interventi più recenti alcuni hanno interessato enti di nuova costituzione quali le Agenzie fiscali, l'Agenzia industrie difesa<sup>9</sup> e l' Autorità per la vigilanza contratti pubblici.<sup>10</sup> Di recente è stato varato un progetto per le accademie e i conservatori musicali, ancora in fase di avvio.

## Gli strumenti per gli uffici dello Stato

Le Amministrazioni statali rappresentano nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni una galassia molto ampia e articolata costituita dai vari Ministeri, con la rete dei loro uffici centrali e periferici. Si tratta di una galassia di vaste dimensioni e soggetta a continue mutazioni, in conseguenza delle riforme istituzionali che hanno interessato in questi anni le strutture ministeriali. Anche in questo ambito, il punto di osservazione è quello della Direzione generale archivi e in particolare dell'attività di sorveglianza condotta dalle commissioni di sorveglianza regolate dal dpr 37/2001. Una completa e aggiornata panoramica dello stato dell'arte in questo ambito è disponibile nella recente deliberazione della Corte dei conti del 30 dicembre 2015, n. 17/2015/G nell'allegata relazione concernente "Gli archivi di deposito delle amministrazioni statali e la *spending review*,<sup>11</sup> che mette in luce la situazione dei vari dicasteri e le criticità riscontrate nella gestione degli archivi e degli scarti. Il quadro che ne emerge è alquanto preoccupante: su un totale di 20 amministrazioni, meno della metà risulta essere dotato di strumenti per la gestione documentale, incluse strutture di notevole rilievo. Per alcuni ministeri sono presenti modelli limitati a specifiche tipologie di uffici periferici; è il caso degli Uffici scolastici provinciali, delle Motorizzazioni civili, delle Capitanerie di Porto e delle Guardie costiere, delle Prefetture, delle Questure e dei Servizi elettorali.

Un capitolo a parte è quello del Ministero della giustizia e in particolare dei Tribunali per i quali è stato costituito un apposito gruppo di lavoro con l'obiettivo di predisporre adeguati strumenti, in particolare un massimario di scarto e di selezione, utile a individuare i tempi di conservazione. Si tratta di un intervento che si inquadra in un più articolato progetto che include il censimento degli archivi già versati e le relative operazioni di scarto e versamento per gli archivi degli organi giudiziari prodotti dalle diverse tipologie di tribunali (civile, penale, del lavoro, di sorveglianza, per i minorenni) e dalle procure presso i tribunali.

## Il caso del Mibact

Il Mibact ha avviato un ampio progetto per l'adozione di un sistema di protocollo informatico sin dalla metà degli anni '90 in una prima fase con l'applicativo GP 241 (Giornale Protocollo 241) circoscritto alle funzioni di registrazione di protocollo, per passare successivamente all'attuale ESPI (estensione

---

<sup>9</sup> Le Agenzie citate, secondo l'art. 8 del d.lgs 30 luglio 1999, n. 300, sono strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, precedentemente esercitate da uffici statali dei ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali. Per le agenzie fiscali, oltre a varie circolari che disciplinano le modalità per le operazioni di scarto, sono stati predisposti modelli di piani di classificazione e conservazione per l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia del demanio, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

<sup>10</sup> Nata come Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, nel 2006 è stata profondamente riformata assumendo la denominazione di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Nel 2014 è stata poi accorpata nell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

<sup>11</sup> [www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_centrale\\_controllo\\_amm\\_stato/2015/delibera\\_17\\_2015\\_g.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2015/delibera_17_2015_g.pdf).

protocollo informatico), comprendente una più ampia gamma di funzioni di vera e propria gestione documentale, che si pone come sviluppo e completamento del precedente. La caratteristica più significativa del progetto è stata la sua dimensione integrata e coordinata. Il progetto è oggi esteso a tutta la rete di uffici centrali e periferici dell'amministrazione che si è quindi dotata di un'infrastruttura integrata di gestione informatica dei documenti. Nello sviluppo modulare del progetto, che è partito dal nucleo minimo (registrazione, classificazione) per arrivare a livelli più avanzati di gestione documentale, inclusa la scansione dei documenti e il trattamento dei flussi procedurali sin dall'inizio si è considerata condizione cruciale di successo la condivisione di strumenti, in particolare del piano di classificazione.

Il titolario attualmente in uso è stato elaborato nel 2004 da un apposito gruppo di lavoro ministeriale<sup>12</sup>, costituito dai referenti delle varie Direzioni. E' stato concepito come un modello unitario per l'intero Ministero ed è stato adottato da tutti gli uffici centrali e periferici del dicastero, all'insegna quindi di una totale condivisione del linguaggio classificatorio adottato. Individua nei primi livelli le funzioni di carattere trasversale e istituzionali, declinate in voci di secondo e terzo livello che corrispondono, quanto più possibile, alle attività specifiche affidate alle strutture interessate.

Nello specifico, il titolario è strutturato in due sezioni relative rispettivamente alle voci di funzionamento e a quelle istituzionali. Le prime relative alle attività generali trasversali, comuni alle varie Amministrazioni (organizzazione, gestione personale, risorse finanziarie, strumentali), riprendono l'impostazione del modello elaborato nell'ambito di un progetto della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (ora Scuola nazionale dell'Amministrazione)<sup>13</sup>. Le seconde, tipiche del Ministero, sono state determinate sulla base delle indicazioni previste dal Codice dei beni culturali (che come già il precedente Testo unico del 1999 aveva unificato la normativa in materia di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale) definendo le attività riconducibili a qualsiasi tipologia di bene culturale.

|                           |  |
|---------------------------|--|
| 1. Attività funzionamento | 01.00.00 - Pianificazione e Affari Istituzionali<br>04.00.00 - Organizzazione<br>07.00.00 - Informazione e Comunicazione Istituzionale<br>10.00.00 - Sistema dei controlli<br>13.00.00 - Sistemi informativi e documentari<br>16.00.00 - Gestione Risorse Umane<br>19.00.00 - Programmazione Risorse Finanziarie<br>22.00.00 - Gestione Risorse Finanziarie<br>25.00.00 - Gestione risorse Strumentali |
|---------------------------|--|

<sup>12</sup> Oltre al titolario il gruppo di lavoro ha elaborato un modello di manuale di gestione schema generale, che può essere utilizzato dalle singole strutture grazie a limitate attività di integrazione e personalizzazione.

<sup>13</sup> Scuola superiore della pubblica amministrazione, "Strumenti e materiali di qualità per l'informatizzazione della gestione documentale", [http://sna.gov.it/www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/51\\_Strumenti.pdf](http://sna.gov.it/www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/51_Strumenti.pdf).

|                           |                                       |
|---------------------------|---------------------------------------|
| 2. Attività istituzionali | 28.00.00 - Fruizione                  |
|                           | 31.00.00 - Divulgazione               |
|                           | 34.00.00 Tutela e Protezione          |
|                           | 37.00.00 Conservazione                |
|                           | 40.00.00 Vigilanza Istituti culturali |

## Le criticità del titolario Mibact

L'impostazione strutturale del titolario, basato sulle attività (declinate a vario livello) e sui procedimenti amministrativi, in armonia con la necessità di misurare l'attività svolta, rende alquanto complessa la sua adozione, rispetto ai precedenti sistemi tradizionali incentrati più sulla tipologia dei soggetti (persone fisiche e giuridiche). Per gli utilizzatori, intesi come addetti alla protocollazione, non è stato semplice impadronirsi di questo nuovo linguaggio di codici, che richiede una approfondita conoscenza della normativa e dei procedimenti stessi; si è resa necessaria un'ampia opera di formazione e, soprattutto nella fase finale, un attento presidio dei funzionari responsabili. Un forte elemento critico è stato anche la mancanza di un piano di fascicolazione che guidasse gli operatori nella creazione dei fascicoli nelle varie voci del titolario; senza questo presidio la strutturazione dei fascicoli perde completamente la sua coerenza, con pesanti conseguenze sull'archivio stesso.

Uno dei problemi più complessi da risolvere riguarda la modalità con cui ricondurre a unità i diversi fascicoli attinenti i vari procedimenti/affari ma relativi ad un unico soggetto (che sia la persona/dipendente o il bene tutelato), in modo da assicurare il raccordo con i preesistenti strumenti organizzativi dell'archivio quali i repertori dei fascicoli. Si tratta di un'esigenza fondamentale che è stata perseguita attraverso la creazione di dossier (aggregazioni tematiche di fascicoli con classificazioni differenti, ma relative al medesimo soggetto), ad esempio nel caso della gestione del personale e delle attività di tutela per i beni di competenza. Tuttavia le possibilità previste di creazione e gestione dei dossier sono risultate di non semplice applicazione.

A queste complessità di base, si è aggiunto, inoltre, il fatto che a distanza di tempo il modello di titolario è stato oggetto di varie modifiche, rese necessarie dalle numerose riforme organizzative del Ministero e dalla conseguente assunzione di nuovi compiti.<sup>14</sup> Le modifiche sono state spesso gestite senza il necessario controllo e in modo non coerente dalle singole strutture, che hanno utilizzato la possibilità dell'applicativo ESPI di effettuare autonomamente operazioni di inserimento e di eliminazione delle voci, anche di primo livello, nonostante le raccomandazioni più volte fatte da parte dell'ufficio competente di limitare tali interventi. La progressiva incontrollata aggiunta di ulteriori voci e la modifica di quelle presenti hanno finito per compromettere l'originale struttura del piano di classificazione e la sua organicità.

Al fine di procedere alla revisione del piano di classificazione del Ministero o alla redazione di un nuovo modello aggiornato e conforme alla normativa e alla nuova organizzazione del Mibact è stato istituito

---

<sup>14</sup> A seguito della legge 24 giugno 2013, n. 71 le competenze in materia di turismo vengono trasferite al Ministero, che assume l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.



con decreto 29 febbraio 2016 della Direzione generale organizzazione un nuovo gruppo di lavoro cui partecipano rappresentanti del Segretariato, delle direzioni generali e degli altri uffici competenti. Tale strumento, ritenuto strategico per la gestione documentale di tutta l'amministrazione, verrà introdotto nel nuovo sistema di gestione documentale adottato dal Mibact, a seguito del Protocollo d'intesa sottoscritto con la Provincia autonoma di Trento e finalizzato all'adozione in riuso dell'applicazione PiTre.

È in corso il lavoro di revisione ed aggiornamento di tutto l'impianto del piano di classificazione, per adeguarlo al quadro normativo e istituzionale vigente; si prevede inoltre di corredarlo con ulteriori strumenti di gestione tra cui:

- Il piano di fascicolazione
- l'indice analitico del piano di classificazione
- il massimario di selezione e scarto/piano di conservazione.

Uno strumento adeguato al nuovo sistema che dovrà gestire tutte le attività coordinate sopra indicate è destinato a includere anche i procedimenti.<sup>15</sup> Il lavoro procede per fasi, partendo dalla valutazione dei principali problemi e dall'esigenza di fissare i criteri di base di configurazione,<sup>16</sup> procedendo poi con la rilevazione delle modifiche introdotte rispetto all'originaria struttura, in particolare per i primi livelli del piano di classificazione, al fine di far emergere sia sovrapposizioni e ridondanze sia carenze.<sup>17</sup>

L'impianto complessivo dei primi livelli risulta definito, come segue:

ATTIVITÀ ISTITUZIONALI

ORGANIZZAZIONE

INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

SISTEMA DEI CONTROLLI

RISORSE INFORMATIVE

RISORSE UMANE

PROGRAMMAZIONE RISORSE FINANZIARIE

GESTIONE RISORSE FINANZIARIE

GESTIONE RISORSE STRUMENTALI

---

<sup>15</sup> Un aspetto di particolare rilievo è quello di definire la voce di classifica in rapporto ai procedimenti amministrativi e procedure collegate. In tal senso è molto importante il raccordo con il gruppo di lavoro sui procedimenti, in modo da poter chiaramente associare ad ogni voce del titolare il o i procedimenti afferenti.

<sup>16</sup> Per quanto concerne il numero dei livelli il criterio generale è quello di mantenere una struttura, basata su 3 livelli, per evitare un'eccessiva articolazione; al tal fine le voci di quarto livello attualmente presenti dovranno essere rimodulate.

<sup>17</sup> In particolare i settori Cinema e Spettacolo, dato il loro carattere particolare, hanno aggiunto diverse voci al titolare generale. Per questi due settori, si è condotto un approfondito esame delle varie voci di nuovo inserimento, e concordemente con le referenti si è ritenuto opportuno inserire 2 titoli di primo livello relativi rispettivamente a Cinema e a Spettacolo, che ricomprendessero al loro interno le varie voci inserite in più titoli secondo una struttura coerente.

FRUIZIONE e VALORIZZAZIONE BENI CULTURALI

EDUCAZIONE RICERCA PROMOZIONE

TUTELA

VIGILANZA ENTI e ISTITUZIONI

DIRITTO D'AUTORE - deposito opere - vigilanza SIAE

CINEMA

SPETTACOLO

TURISMO

È tuttora in corso l'analisi dell'articolazione dei titoli di livello inferiore, per cercare di definire un quadro il più possibile omogeneo e coerente.

## **Il progetto nazionale AGID**

Con la finalità di definire modelli utili per la gestione documentale della PA, in prospettiva dei processi di dematerializzazione, l'AGID, nell'ambito del Forum dei conservatori, ha promosso nel 2016 un tavolo di lavoro per la definizione di un titolario condiviso per tutte le pubbliche amministrazioni. Il gruppo di lavoro era costituito da referenti di diversi soggetti, sia di ambito pubblico sia di organizzazioni e operatori del settore, tra cui i conservatori accreditati, e coordinato da chi scrive. Il modello elaborato si riferisce necessariamente alle sole voci di carattere trasversale e di funzionamento comuni a tutti i soggetti interessati. Le funzioni specifiche per ciascun soggetto saranno a loro volta articolate in uno o più titoli in base all'ampiezza di intervento dell'ente, sempre seguendo per la strutturazione dei titoli i criteri generali di metodo prima definiti.

Il lavoro è partito da un'analisi di alcuni testi di riferimento ed in particolare dal già citato documento prodotto dalla SSPA "Strumenti e materiali di qualità per l'informatizzazione della gestione documentale" (documento essenziale per concetti e definizioni di carattere generale e criteri base che hanno guidato il lavoro) e di alcuni modelli di titolario già definiti, riferiti a diverse tipologie di PA, tra cui quelli considerati e citati in questo lavoro. Il raffronto tra questi modelli per la parte relativa alle voci trasversali ha fatto emergere diversi elementi critici e accentuate differenze tra i vari titolari anche in relazione alle voci di funzionamento, sia nella struttura generale sia nei contenuti dei singoli titoli; tra i principali il fatto che in alcuni modelli le voci trasversali sono frammiste a quelle istituzionali e che la denominazione e quindi i contenuti di alcuni titoli differisce molto da un modello all'altro, anche in ragione della varietà dei soggetti, che vanno dalla pubblica amministrazione centrale (quale ad esempio un Ministero) a diversi enti di varia tipologia e dimensione.

Partendo dal presupposto di individuare una parte condivisa e un eventuale livello più analitico, che potrà essere personalizzato da vari enti, si è cercato di fornire un quadro alquanto ampio, in cui sono individuate per ognuno dei 7 titoli le voci di secondo e terzo livello.

1.AMMINISTRAZIONE e ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

2.ORGANIZZAZIONE

3. ATTIVITÀ GIURIDICO LEGALE
4. RISORSE INFORMATIVE e COMUNICAZIONE
5. RISORSE UMANE
6. RISORSE FINANZIARIE E BILANCIO
7. RISORSE STRUMENTALI E PATRIMONIO

Il risultato di questo lavoro, pubblicato sul sito AGID,<sup>18</sup> deve essere considerato una proposta, uno schema di riferimento da valutare attentamente da parte della comunità di riferimento; quindi da una parte il punto di arrivo dell'analisi condotta, dall'altra il punto di partenza per ulteriori riflessioni e approfondimenti.

## Conclusioni

A margine di questo excursus sull'attività di classificazione realizzata nel settore preso in considerazione in un lasso di tempo di circa 20 anni, si possono trarre alcune sintetiche riflessioni.

Si tratta di un'attività di rilevante impegno, vista la specificità della materia, che richiede una notevole preparazione tecnica e scientifica da parte dei diversi soggetti coinvolti; base imprescindibile è una profonda conoscenza sia della materia archivistica sia della storia e delle competenze del soggetto specifico. L'obiettivo da raggiungere non è banale: si tratta infatti di predisporre strumenti di semplice applicazione, che possano quindi essere utilizzati nell'attività quotidiana senza appesantirla e complicarla, per un'attività che è invece piuttosto complessa. A monte ci deve essere lo studio attento e la capacità di tradurre l'analisi più dettagliata delle varie componenti in un quadro più sintetico, che tutte le ricomprenda in un sistema facilmente comprensibile, che guidi l'attività di classificazione e fascicolazione. A tal fine è utile prevedere anche strumenti di corredo, quali piano di fascicolazione, indici alfabetici, rubriche e *thesauri*.

Per raggiungere risultati positivi e utili, come l'esperienza ci ha dimostrato, requisito indispensabile è che si attivi una stretta collaborazione tra archivisti e altre professionalità (informatiche, giuridiche, organizzative) comunque coinvolte nella gestione documentale dell'ente, con un'interazione proficua e scambio di informazioni e esperienze.

Certamente molto è stato fatto, ma molto resta ancora da fare, considerato anche che si rende necessario un continuo presidio per l'aggiornamento anche degli strumenti già realizzati e validati, in ragione delle eventuali modifiche intervenute, che, come si è visto, sono molto frequenti. In questi casi occorre infatti ripartire dallo stato esistente, considerare i cambiamenti, procedere ad una puntuale analisi di quanto è ancora valido e quanto va invece rivisto e ricomporre un quadro coerente ed aggiornato del piano di classificazione.

---

<sup>18</sup> Sul sito di Agid sezione Forum della conservazione <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/conservazione/forum-conservazione> è possibile consultare i documenti prodotti dal gruppo di lavoro ([http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/relazione\\_gdl\\_titolario.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/relazione_gdl_titolario.pdf) e la tabella del piani di classificazione).

È importante sottolineare che la sensibilità verso queste problematiche + è nel tempo cresciuta, determinando situazioni in cui è l'ente stesso che spontaneamente richiede il supporto dell'Amministrazione archivistica per impostare gli strumenti necessari per la propria gestione documentale, come dimostrano diversi recenti esempi.<sup>19</sup> Alla luce di queste considerazioni è fondamentale assicurare un centro di coordinamento nazionale, in cui possano essere raccolti in modo sistematico tutti questi strumenti con la loro storia, gli eventuali aggiornamenti. Un punto di riferimento che consenta anche il confronto tra i diversi strumenti e il recupero e verifica di quelli realizzati senza il previsto iter di approvazione,<sup>20</sup> per poterne trarre indicazioni e suggerimenti, quale base di informazioni attendibili e modelli validati. Questa funzione spetta istituzionalmente alla DGA.

Infine, *last but not least*, poiché, come risaputo, tutte le attività e quindi il loro livello di qualità dipendono sì dagli strumenti e dalle buone pratiche, ma anche e soprattutto dalle persone, che le svolgono, va ancora una volta sottolineato il ruolo delle "risorse umane". Lo staff del Servizio di gestione documentale, in tutte le sue componenti, dai livelli più alti di responsabilità a quelli più operativi, svolge un compito essenziale negli uffici di appartenenza, spesso ancora troppo poco riconosciuto. Per poter far fronte all'impegno richiesto e al progressivo aumento di funzioni e attività previste nei sistemi di gestione documentale in linea con l'attuale quadro normativo<sup>21</sup> deve essere adeguatamente preparato, tramite una continua formazione, che dovrebbe essere pertanto assicurata dall'ente, e permetta di acquisire la necessaria base informativa. Deve poter contare sulla giusta considerazione e collaborazione da parte della dirigenza e dei colleghi, in quanti tutti questi soggetti sono strettamente implicati nella gestione documentale, vero cuore dell'attività dell'ufficio. Ma soprattutto deve essere consapevole dell'importanza del proprio lavoro, svolgendolo con la necessaria attenzione e impegno, e direi anche con un pizzico di sano e costruttivo entusiasmo!

## Bibliografia

Aga Rossi, Elena, Maria Guercio (a cura di), *La metodologia per la definizione dei piani di classificazione in ambiente digitale*, Roma, SSPA Edizioni, 2005.

Gruppo di Lavoro AGID (a cura di), *Diffusione, in collaborazione con MiBACT, di un modello di titolario di classificazione per le P.A. Relazione finale*, AgID, Roma, 2016

Guercio, Maria. 2002. *La gestione integrata dei documenti nelle pubbliche amministrazioni. La gestione elettronica dei documenti e la tenuta degli archivi. Principi generali e requisiti archivistici*, Roma: Scuola superiore della pubblica amministrazione.

---

<sup>19</sup> È il caso dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) istituito con il decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012 n. 13 in sostituzione del precedente ISVAP, che ha di recente avviato un tavolo di lavoro con la Soprintendenza archivistica e bibliografica del Lazio per la predisposizione del proprio piano di classificazione selezione.

<sup>20</sup> Il MIUR ha di recente predisposto un piano di classificazione, non ancora validato.

<sup>21</sup> Ci si riferisce alle Regole tecniche del CAD predisposte da AgID e approvate con dpcm 3 dicembre 2013 riguardanti il protocollo informatico; con dpcm 3 dicembre 2013 sui sistemi di conservazione e con dpcm 13 novembre 2014 sul documento informatico; con questa normativa le Pubbliche amministrazioni entrano in possesso di tutti gli strumenti normativi utili per gestire l'intero ciclo di vita del documento amministrativo informatico e sono tenute ad adeguare i propri sistemi di gestione informatica dei documenti sulla base delle regole citate.