

La classificazione in Italia: la proposta di un modello condiviso in ambito pubblico

Monica Martignon^(a)

a) IUAV, Venezia, Italy

Contact: Monica Martignon, martignonmonica@gmail.com.

Received: 23 January 2017; Accepted: 29 April 2017; First Published: 15 May 2017

ABSTRACT

A reflection on the possibility of drawing up a filing plan model that all Italian public administrations can adopt, with suitable modifications, for managing records of the current archive. The task assigned to the Working Group, by the Agency for Digital Italy - AGID, for developing a model of filing plan scheme has been analyzed with the aim to identify both the strong points of a shared project and the related difficulties and problems found.

The functional analysis of different types of government has identified a considerable overlap of the generic parts, referring to the general and instrumental functions, assuming a real feasibility of a shared filing plan model in a large scale. It has also highlighted the difficulty to maintain the same consistency in translating specific and particular functions of other types of public administrations within the same filing plan model.

KEYWORDS

Shared Filing plan; Classification; Public administration; Managing current archive.

CITATION

Martignon, M. "La classificazione in Italia: la proposta di un modello condiviso in ambito pubblico". *JLIS.it* 8, 2 (May 2017): 126-133. doi: [10.4403/jlis.it-12341](https://doi.org/10.4403/jlis.it-12341).

L'idea di un modello di classificazione che istituzioni pubbliche, anche diverse, possano condividere non è nuova né recente; la necessità di ripensare e riorganizzare i propri sistemi documentali stimolata dalle prescrizioni normative emanate, a partire dalla fine degli anni '90 del XXI secolo, con lo scopo di progettare e sviluppare adeguati servizi documentari che sfruttando le innovative tecnologie informatiche possano meglio rispondere ai bisogni di enti e cittadini in termini di qualità e affidabilità dei documenti medesimi oltre al rapido ed efficace reperimento in un'ottica di semplificazione, ha evidenziato la crucialità delle pratiche di classificazione della documentazione.

Nell'introduzione al volume che raccoglie il risultato finale dell'attività di indagine sul tema della classificazione, Elena Aga Rossi presenta lo studio che

... costituisce il risultato finale dell'attività di indagine condotta sul tema della classificazione da parte del Gruppo di lavoro della Scuola superiore della pubblica amministrazione, che già a partire dal 2000 aveva intrapreso una riflessione sistematica sulla normativa approvata dal legislatore italiano in materia di gestione informatica dei documenti. Una prima fase del lavoro aveva reso possibile la pubblicazione da parte della Scuola di linee guida per la gestione informatica degli archivi, che includevano anche una proposta di modello per la classificazione dei documenti basata sull'analisi funzionale dei processi di lavoro, con specifico riferimento alle cosiddette attività di funzionamento comuni peraltro a tutto il settore pubblico." (Aga Rossi, 2005, 9-12).

L'esperienza della progettazione di titolari comuni a più enti¹ ha, da tempo, dimostrato come sia possibile condividere l'analisi funzionale di enti omogenei fra loro, redigendo piani di classificazione della documentazione correttamente creati ed egualmente fruibili anche in pubbliche amministrazioni sprovviste di specifiche professionalità archivistiche.

La disponibilità di specifici strumenti archivistici permette a enti pubblici, talora neppure consapevoli della prescrizione normativa di adeguare i propri archivi e dell'obbligo di dotarsi di un sistema di gestione documentale adeguato e coerente, di fornire risposte efficaci ed efficienti ai bisogni degli utenti in modo semplice e innovativo, senza trascurare le possibili economie di scala ottenibili da uno sforzo cooperativo.

Ad una analisi più attenta risulta evidente che, proprio per la fisionomia tipica di tutti questi insiemi omogenei di enti, i titolari prodotti presentano amplissime sovrapposizioni. Se si esclude la *mission* propria di ciascun insieme omogeneo di enti (didattica e ricerca per le università, gestione del territorio e dei cittadini per comuni e regioni, gestione delle imprese e delle attività produttive per le camere di commercio) le funzioni primarie, strumentali e di supporto alle attività sono presenti in tutti i piani di classificazione con varianti lessicali minime.

¹ Fra gli esempi si vedano in primis, per le università italiane I calzini del Principe Carlo. Padova: 2007; per i Comuni Il Piano di classificazione (Titolario) dei comuni. Padova: 2007; per le Regioni sono stati pubblicati nel fascicolo n. 1 del 2013 della rivista "Archivi e computer" i risultati dell'attività ormai decennale del Gruppo di lavoro sulla riorganizzazione degli archivi delle Regioni, istituito nel 2002 per iniziativa della Direzione generale archivi e dell'Associazione nazionale archivistica italiana; per le Camere di commercio Titolario di classificazione dei documenti d'archivio delle Camere di commercio. Unioncanere: 2000.

Da questo presupposto nasce il progetto di promuovere la redazione di un modello di titolario adottabile dagli enti pubblici, con la sola personalizzazione della parte di *core business*, con il duplice scopo di dotare di questo basilare strumento di gestione documentale gli enti che ancora non ce l'abbiano o che dispongano di strumenti discutibili da un punto di vista della correttezza disciplinare e, nel contempo, porre basi concrete per l'auspicata interoperabilità fra i diversi settori della PA.

In questo contesto si inserisce il ruolo dell'AgID che assume rilevanza strategica.

L'AgID ha infatti il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'[Agenda digitale italiana](#) (in coerenza con l'Agenda europea) e di contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica. Infatti, le sue principali funzioni riguardano il coordinamento delle attività dell'amministrazione statale, regionale e locale, progettando e monitorando l'evoluzione del Sistema informativo della Pubblica Amministrazione; l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle singole amministrazioni e migliorino i servizi erogati a cittadini e imprese, mediante la definizione di linee guida, regolamenti e standard; in particolare, svolge attività di progettazione e coordinamento di iniziative strategiche per un'efficace erogazione di servizi online della pubblica amministrazione a cittadini e imprese, assicurando l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici.

AgID ha dunque promosso la costituzione di un apposito Gruppo di lavoro con l'obiettivo di predisporre un piano di classificazione (titolario) che rappresenti un modello applicabile in modo modulare e scalabile in tutti gli enti pubblici italiani.

I componenti² del Gruppo di lavoro sono stati individuati in qualità di referenti di diversi soggetti: alcuni settori della PA e organizzazioni e operatori del settore, fra i quali associazioni di categoria e conservatori accreditati. La compresenza di soggetti diversi, che producono, gestiscono e conservano archivi, cartacei e digitali, è stata ritenuta sufficientemente rappresentativa del variegato contesto di riferimento e costituisce un interessante elemento di complessità utile alla definizione di un modello condiviso. Infine, in ragione del ruolo istituzionale dell'Amministrazione archivistica e delle sue specifiche competenze, il ruolo di coordinatore è stato assegnato a un rappresentante della Direzione generale archivi.

Il compito affidato al Gruppo di lavoro, come riportato nelle pagine web di Agid merita una specifica riflessione. Il Gruppo di lavoro dedicato alla "Diffusione, in collaborazione con MiBACT, di un modello di Titolario di classificazione per le P.A." aveva come obiettivo la predisposizione di un modello generale - vedremo in seguito in quali modi e con quali limitazioni - e la sua disseminazione

² Componenti Gruppo di lavoro per la redazione di un modello di Titolario per le ppaa sono: Giorgia Aprea (Gruppo Spaggiari Parma Spa); Daniela Bregoli (Edok e Arca), Mariapia Bumbaca (Università degli studi di Roma La Sapienza), Marta Gaia Castellan (Infocert), Luca Mario Castiglioni (Camera di commercio di Milano), Natalina Antonella Claps (Comune di Savona), Anna Conte (Comune di Roma), Massimo Girobono (Comune di Bracciano), Chiara Grapelli (PA Digitale), Elena Lisi (Anorc), Roberto Lo Verso (Gestione Archivi), Monica Martignon (Anai e Iuav), Laura Nisi (Cineca), Maria Grazia Osiride (Comune di Roma), Linda Pretaroli (Cineca), Beatrice Pugliano (Infocamere), Stefania Rampazzo (Ifin Sistemi), Elisabetta Reale, Direzione generale per gli archivi, coordinatore), Franca Russo (MEF), Senio Serretti (Miarno Srl), Giuseppe Settembre (Comune di Roma), Rosalia Telesse (Siav), Fabio Tiralongo (Maggioli Spa), Cristina Valiante (Agid).

in tutte le pubbliche amministrazioni tramite gli organi del Ministero preposti alla sorveglianza, vigilanza e tutela degli archivi del nostro Stato.

La prima fase è stata caratterizzata dalla raccolta di materiale di riferimento e di esempio, messa a disposizione dei componenti del gruppo in un'area apposita di lavoro comune. Si è trattato in particolare delle premesse teoriche e scientifiche in materia, della bibliografia recente sulla classificazione e di alcuni titolari già definiti e costruiti con il metodo della condivisione per enti omogenei.

Sono stati presi in considerazione i piani di classificazione predisposti per tipologie di soggetti produttori omogenei quali le università, le regioni, i comuni, le camere di commercio e le aziende sanitarie.

Gli esempi appena citati hanno la caratteristica fondamentale di essere stati costruiti individuando tutte le funzioni, siano esse primarie, di *core business* o strumentali, assegnate dalla norma a una specifica tipologia di enti.

L'obiettivo, in questo caso, è diverso: si tratta di elaborare un modello generale, che vada oltre l'ambito specifico del particolare soggetto produttore, e che sia utilizzabile in generale da soggetti pubblici diverse con vocazioni diverse.

Questo obiettivo, che potrebbe apparire quasi irraggiungibile, appare in realtà perseguibile considerando che tutti i piani di classificazione per funzioni esaminati, possono essere suddivisi in due parti, seppur diversamente organizzate e scansionate logicamente:

una prima parte che raggruppa le funzioni costitutive, di funzionamento e di gestione delle risorse (economico-finanziarie, umane, strumentali e di supporto), comune e largamente sovrapponibile per tutte le pubbliche amministrazioni

una seconda parte caratteristica di ogni istituzione che rappresenta la *mission* che viene attuata mediante specifiche funzioni, sovrapponibili solo per enti omogenei.

Il censimento di tutte le funzioni presenti nei diversi titolari esaminati, riportato in un unico foglio di lavoro, ha confermato la grande sovrapponibilità delle funzioni ascrivibili alla prima parte, pur se descritte con un lessico diverso e con un differente grado di dettaglio. La diversa granularità, evidenziata dalla scelta, operata dagli enti, di utilizzare un piano di classificazione su tre piuttosto che su due livelli, e l'utilizzo, in molti casi, di un lessico non controllato hanno solo reso più difficoltosa una comparazione che, nella sostanza, ha confermato la presenza di tutte le funzioni.

La possibile articolazione su 3 o più livelli, praticabile a livello teorico, in realtà – se non condotta con assoluto rigore scientifico – porta facilmente ad inserire nell'analisi funzionale elementi estranei quali aspetti organizzativi o peculiari di una specifica organizzazione; questo non contribuisce a una maggiore chiarezza e facilità d'uso e, anzi, aumenta le possibilità di diversa classificazione di un medesimo documento condannandolo, se non all'irreperibilità, alla frammentazione della pratica cui si riferisce.

A parere di chi scrive, la facilità di applicazione del titolario per gli operatori incaricati della classificazione dei documenti e la pronta reperibilità del documento ricercato in connessione con gli

altri documenti collegati alla medesima pratica non debbono essere delegate a priori allo strumento tassonomico elaborato in linguaggio strutturato, cioè al titolare, ma sono da ricondurre, rispettivamente, a un corposo e adeguato prontuario in linguaggio naturale che consenta di collegare ciascun elemento al corretto indice di classificazione, con tutte le possibili varianti lessicali, anche gergali, accompagnato dall'uso puntuale, costante e coerente della pratica di fascicolazione. Solo in questo modo il livello di dettaglio auspicato è possibile e concretamente praticabile, mediante l'uso appropriato e corretto degli strumenti archivistici disponibili.

È dunque assolutamente necessario articolare la struttura di classificazione con rigore omogeneo nell'identificazione di titoli, classi (ed eventualmente sottoclassi).

I criteri guida seguiti dal Gruppo di lavoro per la costruzione del piano di classificazione sono stati: astrazione, semplificazione e strutturazione.

Per astrazione si intende il lavoro di analisi condotto sulle funzioni assegnate per legge a una tipologia di ente; questa analisi consente di organizzare in una gerarchia tassonomica, descritta con un linguaggio controllato, le funzioni astratte che rappresentano l'ambito di azione dell'ente. È fondamentale distinguere le funzioni e raggrupparle in funzioni primarie (atti costitutivi e funzioni trasversali); funzioni di supporto (che sono presenti in ogni ente in quanto relative alle attività che ne consentono il funzionamento, cioè risorse strumentali risorse umane, finanziarie) e funzioni finali che costituiscono il fine ultimo dell'azione dell'istituzione.

L'individuazione dei titoli, delle classi (ed eventualmente delle sottoclassi) di competenza di ciascun ente avviene dopo un'attenta analisi della normativa nazionale e regionale di riferimento, di statuto e regolamenti, di confronto con gli uffici. Il titolare basato sulle funzioni (che sono definite e tendenzialmente stabili) esprime un valore di stabilità tendenziale non comparabile a un titolare basato sull'organizzazione che, per sua intrinseca natura, è in perenne divenire e costringe a continui interventi e modifiche a scapito di stabilità e comparabilità fra soggetti omogenei, ma diversamente organizzati.

Un altro principio intrinseco alla disciplina archivistica riguarda la semplificazione, vale a dire l'esigenza di non complicarsi la vita adottando i criteri fondamentali e tipici della descrizione archivistica, ovvero seguendo regolarmente l'ordine dal generale al particolare, senza ripetere a livelli inferiori ciò che può e deve essere definito a un livello superiore, evitando dunque ridondanze e ripetizioni. Inoltre, il medesimo indice di classificazione deve essere utilizzato sia che la funzione individuata sia agita sia che venga subita dal soggetto produttore. È indispensabile ridurre al minimo comun denominatore gli indici di classificazione, con lo scopo di evitare frammentazioni e inutili proliferazioni di indici di classificazione cui spesso si ricorre nell'erronea convinzione di dare contezza dei particolarismi. Gli operatori, che sono i primi utilizzatori degli indici di classificazione, devono essere opportunamente addestrati a classificare correttamente per funzione delegando all'attività di fascicolazione la contestualizzazione e la peculiarità di quello specifico documento o pratica.

Non meno importante è la costruzione della struttura portante: la strutturazione di gruppi omogenei di titoli, classi (ed eventualmente sottoclassi) se ben condotta consente la reale applicabilità a enti anche molto diversi delle parti che, per la loro intrinseca natura di pubbliche amministrazioni, sono condivise in modo originario.

Il confronto fra i titolari esaminati, le esperienze portate dai componenti del gruppo e la discussione che ne è scaturita hanno contribuito a individuare i gruppi di funzioni generalmente esercitate dagli enti e che costituiscono l'insieme iniziale di un piano di classificazione comune.

È stato, dunque, possibile individuare i seguenti titoli come primo nucleo di un piano di classificazione condiviso, e cioè:

- Amministrazione e attività istituzionale
- Organizzazione
- Attività giuridico legale
- Risorse informative e comunicazione
- Risorse umane
- Risorse finanziarie e bilancio
- Risorse strumentali e patrimonio

Tuttavia, persistono dubbi e criticità sulle denominazioni attribuite e il dibattito non è stato conclusivo sulle classi, sia per la scansione logica che per la denominazione attribuita a ciascuna, all'interno di ogni titolo.

Le proposte emerse in seno al Gruppo di lavoro non hanno caratteristiche di robustezza e coerenza tali da poter essere contemporaneamente applicabili su larga scala mantenendo nel tempo e nello spazio coerenza e rigore scientifico. Si sottolinea che la questione della scelta relativa alla possibilità di organizzare il titolario in titoli e classi (2 livelli) o in titoli, classi e sottoclassi (3 livelli) non debba essere definita esclusivamente sulla base della dimensione dell'ente, né che possa essere lasciato alla libera scelta dell'ente la decisione circa l'ampliamento delle classi, considerato il rischio di confondere in molti casi una sensibilità particolare e settoriale con una necessità funzionale erroneamente suffragata sul piano istituzionale. In ogni caso, la definizione di quanti livelli attivare dovrebbe essere omogenea su tutti i titoli al fine di mantenere una coerente impostazione funzionale. In caso di attivazioni parziali e di un focus non omogeneo rivolto ora alle concrete attività ora alle peculiari organizzazioni del lavoro, si rischia di fatto di vanificare l'ambizione del titolario di costituire un modello credibile e generale.

Il risultato ottenuto dal Gruppo di lavoro e presentato nel secondo incontro del Forum sulla conservazione promosso da Agid³ costituisce contemporaneamente la sintesi dell'analisi condotta e una prima bozza di titolario comune. Rimangono sul tappeto nodi cruciali che, a tutt'oggi, il Gruppo di lavoro non ha ancora affrontato e dalla soluzione dei quali deriva la possibilità di disporre del titolario in quanto strumento efficace di guida generale coerente con le finalità originarie. La prima questione riguarda la scarsa presenza degli archivisti, sia nel Gruppo di lavoro che in generale nella pubblica amministrazione.

³ Tutti i materiali (compresa la relazione e lo schema di Titolario presentati dal Coordinatore del Gruppo di lavoro durante l'incontro del 6 luglio 2016) sono disponibili nella seguente pagina web: <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/conservazione/forum-conservazione>.

Poiché l'elaborazione di un piano di classificazione costituisce un intervento complesso, che richiede un elevato grado di preparazione specifica, la presenza di adeguate e sufficienti professionalità archivistiche proprio e la puntuale conoscenza dell'ente a cui si fa riferimento e delle sue attività e funzioni sono da ritenere condizioni indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi proposti, sia in fase di modellazione del titolare, che di declinazione dello strumento nei singoli enti che decidessero in seguito di adattare il modello generale alla propria struttura. Né può essere sufficiente prevedere che il piano di classificazione abbia una connotazione modulare, perché questa sia applicabile automaticamente, senza l'intervento specifico del professionista. Il ruolo dell'archivista è fondamentale per creare uno strumento scientificamente rigoroso, ma ancor più cruciale quando si tratta di guidare gli operatori all'uso di uno strumento di uso quotidiano che sia semplice, efficace e utile e non sia percepito come un'incombenza astratta e formale. In quanto strumento di lavoro deve essere adatto alla funzione per cui viene utilizzato, deve rappresentare un supporto, non un ulteriore peso nella trattazione dei processi di lavoro. Il titolare non di per sé una soluzione miracolosa ma è il cuore di un buon sistema di gestione documentale a cui vanno affiancati altri strumenti di facilitazione (prontuario alfabetico delle voci, repertori, rubriche, tesauri e rapide guide di orientamento) a supporto degli operatori.

Tuttavia, pur se indubbio che il piano di classificazione costituisca uno strumento di primaria importanza per una corretta gestione documentale, non è possibile limitare ad esso la soluzione dei numerosi nodi che derivano dal corretto trattamento della produzione documentaria di una istituzione, con specifico riferimento alle garanzie di certezza del buon operato delle amministrazioni, nel rispetto dei diritti dei cittadini. In questo senso e a questi fini la normativa considera centrale la gestione dei flussi documentali e dei legami fra documenti, procedimenti e responsabilità connessi⁴ e la necessità di organizzare i documenti in fascicoli⁵ e assicurare che siano correttamente gestite tutte le attività a garanzia di un sistema di gestione documentale organizzato, ordinato, coerente⁶ e capace di sostenere le esigenze di trasparenza e accesso.⁷

Emerge dunque con chiarezza quanto sia auspicabile e urgente la ripresa dei lavori del Gruppo di lavoro per completare il progetto, allo stato attuale ancora troppo acerbo per essere sperimentato.

4 Secondo quanto disposto dall'art. 65, co. 1 del dpr 445/2000: "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".

5 Come prevede l'articolo 64, co. 4 del citato dpr 445/2000: "Le amministrazioni determinano, autonomamente e in modo coordinato per le A.O.O., le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio, per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo".

6 Nel D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'amministrazione digitale, la classificazione compare tra le attività che formano la gestione documentale, come si legge nell'art. 1 nella definizione dedicata alla gestione informatica dei documenti: insieme delle attività di registrazione, segnatura, classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento, trasmissione, conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle Amministrazioni.

7 Si legga quanto prescrive il D. lgs 33/2013, noto come "decreto trasparenza" in base al quale le PA sono tenute a pubblicare sui siti istituzionali informazioni, dati, documenti per informazione e controllo da parte di chiunque e□ interessato

È necessario, in particolare, affiancare al modello di titolario, linee guida che illustrino la metodologia da adottare per la creazione dei titoli relativi alle funzioni finali, le cui classi rappresentano la specificità di ciascuna amministrazione.

Sulla base dell'esperienza sin qui svolta, l'obiettivo finale del Gruppo di lavoro dovrebbe infatti includere, ad uso delle amministrazioni pubbliche, un modello di riferimento suddiviso in due parti: una prima che riporti il titolario comune, cioè i primi sette titoli relativi alle funzioni costitutive, primarie e strumentali e una seconda contenente le linee guida per la costruzione della parte di titolario relativa alle funzioni finali.

La consapevole adozione da parte delle amministrazioni pubbliche del modello nella sua parte comune e l'uso delle linee guida, come correttamente impostate, per il completamento del proprio piano di classificazione, contribuirebbero a verificare la fattibilità del progetto, promuovendo una sperimentazione che avrebbe il pregio, anche, di disincentivare l'allegro ricorso al bricolage amministrativo a cui troppo spesso indulgono amministrazioni poco sensibili.

Bibliografia

Aga Rossi, Elena (2005) *Introduzione*. In Aga Rossi, Elena e Guercio, Maria (a cura di), *La metodologia per la definizione di piani di classificazione in ambiente digitale*, Roma: SSPA edizioni, 2005: 9-12.