

# Codice dell'amministrazione digitale: problemi e prospettive archivistiche

MARIA GRAZIA PASTURA<sup>1</sup>

*Sul tema degli archivi l'Italia ha accumulato negli ultimi quindici anni una normativa in complesso molto avanzata, che appartiene a due sistemi normativi per così dire paralleli ma interagenti: quello – un poco farraginoso e non privo di rischi – in tema di trasparenza, riservatezza, documentazione amministrativa, informatizzazione del protocollo, firma digitale e, da ultimo, il codice dell'amministrazione digitale e quello in tema di beni culturali.*

*Lo scopo del seguente intervento è quello di commentare l'impatto su questa disciplina del D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 [1], entrato in vigore il 1° gennaio di quest'anno, recante il Codice dell'amministrazione digitale, anticipando da subito che questo provvedimento normativo non può essere interpretato se non in rapporto con il complesso delle norme che la regolano.*

## LA NORMATIVA ITALIANA SULL'ARCHIVIAZIONE

Il Codice dell'amministrazione digitale è l'ultimo frutto di una stagione di incessante ed incalzante elaborazione normativa sul tema della informatizzazione dei documenti e dunque degli archivi delle pubbliche amministrazioni, a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 [2], che all'art. 15, comma 2 stabiliva che “gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 [3]. Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni”.

Il DPR 10 novembre 1997, n. 513 [4], *Regolamento contenente criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici*, e il successivo DPCM 8 febbraio 1999 [5], *Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'art. 3, comma 1, del DPR 10 novembre 1997, n. 513* [4] furono emanate in esecuzione di quella delega. È dunque dallo scorcio del Novecento che la normativa ha aperto la strada a significative esperienze e/o proget-

<sup>1</sup> Direttore generale degli Archivi del Ministero per i beni e le attività culturali.

ti di “dematerializzazione”, che riguardano archivi anche di straordinario impatto sul sistema sociale e sullo status dei cittadini: si pensi, in particolare, alla progettata “dematerializzazione” dello stato civile, regolamentata da una legge dello Stato, ma anche alla dematerializzazione delle scritture catastali o notarili, o di documentazione di primaria importanza per la tutela della salute quale quella clinica, sostituibili a tutti gli effetti, per una certa interpretazione delle vigenti disposizioni, da copie digitali. Devo peraltro notare che questa normativa, pur molto spinta verso quella che impropriamente viene definita la dematerializzazione, non si occupava in modo esaustivo della conservazione della documentazione digitalizzata. A ciò provvede il DPR 20 ottobre 1998 n. 428 [6], che agli articoli dal 12 al 20 detta norme sull’organizzazione dei servizi d’archivio e sancisce, tra l’altro, l’obbligo di implementazione degli archivi di deposito e storici delle pubbliche amministrazioni. Tutta questa legislazione è poi confluita nel DPR 28 dicembre 2000, n. 445 [7] *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*. In particolare, le disposizioni in materia di protocollo e archivio, contenute negli articoli dal 51 al 69 del DPR 445/2000 [7], sono rimaste in vigore dopo l’emanazione del Codice dell’amministrazione digitale, che pure è intervenuto pesantemente sul testo, espungendone (e dunque abrogando) tutte le disposizioni propriamente riferite alla documentazione in formato digitale.

Occorre dunque considerare il nuovo testo tenuto conto della sopravvivenza di parte almeno della vecchia normativa e soprattutto della disciplina in materia di beni culturali (anch’essa oggetto di una recente codificazione) che pure vige in materia di archivi.

#### IL TEMA DEGLI ARCHIVI NEL CODICE DELL’AMMINISTRAZIONE DIGITALE

L’impatto della nuova codificazione emanata con il Codice dell’amministrazione digitale in materia di archivi digitali – a parere di chi scrive – non è poi così devastante rispetto al tema della corretta formazione degli archivi anche – e direi soprattutto – con riferimento al formato digitale e a quello della loro conservazione, anche di lungo periodo. È ben vero che si è creata, con l’emanazione del Codice, una sorta di cesura tra le vigenti disposizioni del DPR 445/2000 [7] in materia di formazione e conservazione degli archivi pubblici – che sembrano riferirsi all’archivio cartaceo, proprio per la ragione che sono state espunte dal testo normativo le disposizioni relative al materiale prodotto su supporto informatico – e quelle del D.Lgs. 82/2005 [1], che si riferiscono alla documentazione propriamente digitale: ma si tratta di una cesura, a mio parere, più apparente che reale. È incontrovertibile il fatto che il termine “archivio” o “servizio d’archivio” o archiviazione o anche gestione del flusso documentale non compare mai nell’articolato. Il documento informatico è trattato come un oggetto privo totalmente del suo contesto, salvo che per il riferimento (uno solo) alla possibilità di costituire un fascicolo dei documenti attinenti allo stesso procedimento, lasciata alla libera decisione delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, con qualche attenzione, si possono rintracciare riferimenti ad una struttura archivistica sostanzialmente corretta, e disposizioni che chiamano in causa la competenza dell’Amministrazione archivistica statale, attraverso le quali questa normativa si salda con quella recata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Non si può affrontare un discorso dettagliato su questo provvedimento complesso e dunque ci si limiterà a enuclearne i principi essenziali per il tema che ci interessa, partendo dalle definizioni.

L'art. 1 stabilisce, alla lettera *u*) che, ai fini del Codice, la gestione informatica dei documenti è “l'insieme delle attività finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato, effettuate mediante sistemi informatici”. In questo articolo del Codice pare evidente il richiamo ai principi, più dettagliatamente e correttamente enunciati nel DPR 445/2000 [7], che governano la formazione di un archivio, anche su supporto non convenzionale. A garanzia della corretta conservazione dei documenti digitali, l'art. 22, stabilisce, al comma 4, che “le regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni sono definite ai sensi dell'articolo 71, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, nonché d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 [8], e sentito il Garante per la protezione dei dati personali”.

Le disposizioni sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti sono contenute nel capo III.

L'art. 43, relativo alla riproduzione e conservazione dei documenti, anche di quelli nati su supporto cartaceo, al comma 1, che ripete in parte le disposizioni dell'art. 6 comma 1, del DPR 445/2000 [7] stabilisce che “i documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, ove riprodotti su supporti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se la riproduzione sia effettuata in modo da garantire la conformità dei documenti agli originali e la loro conservazione nel tempo, nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71”. Rispetto all'analogia disposizione del DPR 445/2000 [7], che autorizzava la distruzione degli originali se conformi alle regole tecniche stabilite unilateralmente dall'AIPA<sup>2</sup> (che in effetti le emanò, prima con delibera n. 42 del 2001 [9] rielaborata e ripubblicata nel 2004 dal CNIPA con deliberazione n. 11 del 19 febbraio 2004 [10]) la nuova disciplina introduce un elemento di garanzia, e cioè la conformità al regolamento da emanare sentite le amministrazioni interessate: regolamento sul quale si ritornerà più avanti. Inoltre il comma 4 (che novella l'art. 6, comma 4 del DPR. 445/2000 [7]) stabilisce che “sono fatti salvi i poteri di controllo del Ministero per i beni e le attività culturali sugli archivi delle pubbliche amministrazioni e sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico”.

Di particolare rilievo, ai fini del discorso che stiamo conducendo, è poi l'articolo successivo, il 44. La norma stabilisce che il *sistema di conservazione dei documenti informatici* garantisce:

- a) l'identificazione certa del soggetto che ha formato il documento e dell'amministrazione o dell'area organizzativa omogenea di riferimento di cui all'articolo 50, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 [7];
- b) l'integrità del documento;
- c) la leggibilità e l'agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative, inclusi i dati di registrazione e di classificazione originari;

<sup>2</sup> Dal 30 luglio 2003 l'AIPA è stata trasformata nel Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) istituito con le norme contenute nell'art. 176 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196.

- d) il rispetto delle misure di sicurezza previste dagli articoli da 31 a 36 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 [11], e dal disciplinare tecnico pubblicato in allegato B a tale decreto.

Questa disposizione, come quella che si rintraccia nelle definizioni e che sopra ho richiamato, contribuisce a prefigurare la costituzione di un archivio, da destinare alla conservazione, in contraddizione con quella che sembra essere la linea cui si ispira l'intero provvedimento normativo.

A ben vedere, il legislatore non ha trattato in maniera organica la materia, forse per difficoltà legate alla legge di delega e forse per l'intervento finale degli organi di controllo, che hanno imposto la cancellazione di numerose disposizioni. Ne è venuto fuori un documento incoerente, che tuttavia non inferisce un vulnus alla teoria e alla pratica della formazione corretta di un archivio. Resta peraltro fondamentale (art. 71) la previsione di un regolamento di attuazione, che dovrà occuparsi *ex professo* anche della formazione e conservazione dei documenti, con l'intervento dell'Amministrazione degli Archivi (dei Beni culturali, dice il Codice). Quest'ultima disposizione costituisce, come anche le già ricordate disposizioni del DPR 445/2000 [7] in materia di formazione e implementazione degli archivi, una sorta di ponte normativo con la legislazione in materia di Beni culturali, che ha anch'essa conosciuto, negli ultimi cinque anni, una significativa trasformazione.

#### IL TEMA DEGLI ARCHIVI NEL CODICE DEI BENI CULTURALI

Le novità introdotte dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004)[12] in tema di tutela e conservazione degli archivi sono relativamente modeste. La rivoluzione in questa materia risale infatti al gennaio 2000, quando entrò in vigore il Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali (D.Lgs. 490/1999)[13], che ridisegnò la disciplina, pur nei limiti imposti dalla ristrettissima delega e dunque nel rispetto sostanziale dei principi recati dal DPR 1409/1963 [14]. Fu una rivoluzione che partì, giova ricordarlo, dalla definizione di archivio come bene culturale, con una scelta che finalmente assumeva, dando loro dignità e rango di norma primaria, le risultanze delle Commissioni Franceschini e Papaldo, degli anni Sessanta del Novecento. Fu anche una scelta in singolare armonia con gli indirizzi dell'Unione europea che, nelle premesse alla Raccomandazione sull'accesso agli archivi votata a Strasburgo nel 2000, definiva gli archivi pubblici "parte essenziale ed infungibile del patrimonio culturale". L'art. 22 del testo unico, replicato dall'art. 10 del Codice, afferma esplicitamente il principio che gli archivi pubblici sono beni culturali fin dal momento della loro formazione: e dunque, essi sono tutelati come un *unicum*, indipendentemente dalla fase di gestione (archivio corrente, di deposito e storico), in omaggio ad un principio saldamente radicato nella dottrina archivistica. In ragione di ciò una serie di obblighi di conservazione delle scritture (dunque anche di quelle in formato digitale) sono poste a carico dei soggetti che producono e conservano gli archivi: obblighi di fare (ordinamento, conservazione, inventariazione, restauro) e di non fare (divieti di smembramento, di scarto non autorizzato). Gli obblighi di ordinamento, per l'archivio in formazione, coincidono con quelli più partitamente descritti nella normativa sopra richiamata, e in particolare dal DPR 445/2000 [7].

Il Codice e il regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (DPR 173/04) [15] conferiscono all'Amministrazione archivistica poteri di vigilanza e

controllo sugli archivi pubblici – che arrivano all'intervento sostitutivo in caso di inadempienza o di inerzia, anche relativamente agli archivi in formazione – nonché funzioni di sostegno alle pubbliche amministrazioni nella fase di progettazione e creazione del proprio sistema archivistico, allo scopo di assicurarne la conservazione nel tempo. Il corpus normativo fornisce una solida base ad un'azione che la Direzione generale per gli archivi ha intrapreso da tempo, anticipando in qualche misura l'emanazione della normativa sopra richiamata, con un'iniziativa che si è intensificata sul finire degli anni Novanta.

Il principio che l'informazione corretta deve necessariamente alimentarsi da un corpus strutturato di documenti, apparso in tutta la sua evidenza sin dall'emanazione della legge sulla trasparenza amministrativa (legge 241/1990)[16] che spingeva le amministrazioni verso nuovi obiettivi di efficacia ed efficienza dei servizi al cittadino, è venuto fuori in tutta la sua coerenza da quando gli indirizzi della legislazione in materia di documento amministrativo hanno pressato le amministrazioni inducendole ad un uso sempre più vasto degli strumenti informatici anche per la gestione dei propri archivi. In questo quadro in movimento le richieste di sostegno sono venute proprio dagli Enti, dopo i primi clamorosi fallimenti determinati da un pregiudizio: quello cioè che bastasse lo strumento informatico a risolvere i problemi euristici e di documentazione. Il tema della reingegnerizzazione degli archivi, basata sui tradizionali principi dell'archivistica, è stato adottato anche dal legislatore. Non dimentichiamo del resto che il DPR 445/2000 [7], ed i provvedimenti attuativi richiamano l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di dotarsi dei quadri di classificazione, dei massimari di scarto o piani di conservazione e del Manuale di gestione, e che almeno i titolari sono citati dal Codice dell'amministrazione digitale come presupposto per la corretta impostazione del sistema di gestione della documentazione digitale.

#### IL RUOLO DELLA DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI

La Direzione generale per gli archivi non è rimasta inerte in questi anni di passaggi cruciali, ed ha sostenuto le necessità e le richieste degli Enti.

È dell'inizio degli anni Novanta del Novecento l'approvazione del Titolario per le camere di Commercio, elaborato da un gruppo di lavoro per iniziativa dell'Unioncamere e adottato da tutte le Camere; del 1997 il Titolario per le Università, anch'esso elaborato da un gruppo di lavoro creato per iniziativa dell'Ateneo di Padova, largamente adottato dagli Atenei e ora in fase di revisione. Si tratta di due esperienze compiute dalla Direzione generale per gli archivi insieme con gli enti interessati, che si sono rivelate dei modelli di collaborazione, per costruire, sia pure nel rispetto delle peculiarità di ciascun ente, piani di classificazione condivisi per le medesime tipologie di soggetti, allo scopo di agevolare scambi di informazioni e di documenti. Altri gruppi nazionali di lavoro, composti da archivisti degli Enti e da archivisti di Stato, sono stati istituiti dalla Direzione generale, in alcuni casi in collaborazione con l'Associazione nazionale archivistica italiana, a partire dal 2000, in vista dello spirare del termine (gennaio 2004) posto dal decreto legislativo 445/2000 [7] per l'adozione di procedure informatizzate nella gestione del servizio di protocollo e archivio. Nell'assunto sopra enunciato, i gruppi di lavoro sono stati costituiti per tipologie di Enti: Aziende sanitarie locali, Regioni, Province, Comuni. Tutti i gruppi stanno ancora lavorando, poiché l'ambizione che muove la Direzione generale è quella di portare ciascuno dei gruppi ad elaborare non solo modelli di titolario, ma anche modelli di massimario di conservazione e, ove possibile, modelli di manuale di gestione. Così è

stato fatto dal gruppo delle ASL (Schola Salernitana), che ha prodotto un titolare, un manuale di gestione ed un massimario di conservazione (quest'ultimo rivisto insieme con il Ministero della salute); così sta procedendo anche il Gruppo delle Università, che sta per presentare il Manuale di gestione e che entro la fine dell'anno dovrebbe licenziare anche il Massimario; così si è operato e si sta operando dagli altri gruppi: in particolare dal Gruppo promosso dalla Provincia di Bologna nell'ambito di un progetto molto più vasto, il progetto DocArea, che si iscrive – è bene sottolinearlo – tra quelli finanziati nell'ambito dei progetti di e-government.

Tutti questi strumenti convergono verso il fine di costituire archivi organici anche in ambiente digitale, allo scopo di renderli fruibili nell'immediato agli utenti interni (gli archivisti ed amministratori) ed esterni (i cittadini) e di predisporre le basi per una loro conservazione permanente. Non dobbiamo nasconderci, tuttavia, che molti altri elementi debbono concorrere a questo fine.

#### LA CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI IN FORMATO DIGITALE

Il tema della conservazione dei documenti in formato digitale sia a fini amministrativi e/o d'informazione al cittadino che a fini storici è divenuto centrale anche a livello internazionale<sup>3</sup>.

Il requisito fondamentale per lo svolgimento della funzione conservativa è – come sottolinea la Guida elaborata dal Comitato sugli archivi elettronici del Consiglio internazionale degli archivi e come stabilisce il Codice delle pubbliche amministrazioni digitali, entrato in vigore il 1 gennaio 2006 – il mantenimento dell'autenticità, della leggibilità e accessibilità nel tempo della produzione documentaria digitale (il Codice dell'amministrazione digitale parla di integrità, leggibilità e reperibilità). Ciò implica che devono essere garantite l'integrità e l'identificazione univoca e certa dei documenti e delle relazioni tra di essi, cioè che devono essere conservati i dati che esprimono l'appartenenza del singolo documento al complesso archivistico (fascicolo, serie, fondo, ecc.) nel quale esso è organicamente e gerarchicamente inserito. L'enunciazione sottende una serie di problemi giuridico-amministrativi e tecnici (conservazione del valore giuridico del documento attraverso le migrazioni dell'archivio su diverse piattaforme) e tecnologici oggetto di approfondite riflessioni. È tuttavia riconosciuta la necessità che i documenti restino identificabili in maniera univoca attraverso elementi ed attributi ad essi relativi, quali:

1. i dati di provenienza (organizzazione responsabile/autore);

<sup>3</sup> Una prima conclusione, elaborata da uno dei più importanti progetti di ricerca internazionali, InterPARES, utilizzando come modello architetturale lo standard ISO 14721 OAIS (Open Archival Information System), stabilisce che le informazioni di riferimento ai documenti debbano essere organizzate per componenti funzionali, distinguendo e individuando almeno quattro categorie di metadati finalizzate ad assicurare l'integrità delle singole unità documentarie e archivistiche, delle relazioni di contesto e delle informazioni per l'accesso, ma anche il mantenimento nel lungo periodo in forme stabili delle modalità originarie di reperimento dei documenti e della loro accessibilità. Per le relazioni conclusive del progetto InterPARES 1 si veda *The InterPARES project. The long-term preservation of authentic electronic records: the findings*, edited by Luciana Duranti, San Miniato, Archilab, 2005. Le traduzioni italiane delle relazioni principali sono state pubblicate sulla rivista "Archivi & Computer": *InterPARES, L'Authenticity task force report del Progetto InterPARES*, sintesi e traduzione a cura di Monica Grossi, in "Archivi Computer", 2002, 2, pp. 8-32; *InterPARES, Rapporto dell'Appraisal task force*, traduzione a cura di Maria Guercio, in "Archivi & Computer", 2003, 1-2, pp. 11-43; *InterPARES, Rapporto della Preservation task force*, traduzione a cura di Maria Guercio, in "Archivi & Computer", 2003, 1-2, pp. 44-63.

2. le componenti logiche interne;
3. la registrazione univoca e con data certa che testimoni in modo incontrovertibile l'avvenuta acquisizione all'archivio;
4. le relazioni documentarie che identificano le modalità di accumulazione, formazione e organizzazione stabile dell'archivio (classificazione e fascicolazione, accessibilità, tempi di conservazione, procedure di riversamento e di validazione e relative responsabilità). Proprio le risultanze del progetto varato dalla Provincia di Bologna parla di **self sufficiency** del documento, il cui profilo dovrà contenere tutte le informazioni necessarie a garantire la sua conservazione in forma autentica e contestualizzata, mediante anche l'aggiunta di informazioni relative ai livelli superiori, cioè alla struttura archivistica alla quale lo stesso documento è destinato ad appartenere in maniera definitiva (nel passaggio all'archivio storico).

Per quanto detto, la conservazione in ambiente digitale di un documento deve essere progettata dal momento della sua acquisizione all'archivio che, com'è nella tradizione archivistica, coincide con la sua assunzione al protocollo (o, per i documenti non soggetti a protocollazione, con la loro repertorizzazione) e con l'attribuzione di ciascun documento ad un segmento di procedura dell'Ente mediante la classificazione. In ognuno dei passaggi successivi, cioè nelle successive operazioni di inserimento del documento nel contesto di appartenenza (fascicolo/dossier), premessa per la formazione dell'unità archivistica che dovrà essere consegnata all'archivio di deposito e poi all'archivio storico, il documento deve essere accompagnato dalle informazioni di contesto (profilo) che si arricchiscono di nuovi elementi, fino al passaggio nel luogo (virtuale o fisico) di conservazione permanente.

Si ottiene in tal modo una realizzazione, in chiave moderna, del vecchio principio dell'ininterrotta custodia, documentato dalla continuità dei passaggi, delle operazioni che i documenti hanno subito in ciascuno, delle responsabilità collegate, in una parola da quella che gli archivisti definiscono "traditio" della fonte o anche storia archivistica: che è poi documentazione della validità legale della fonte documentale e, per altro aspetto, della sua affidabilità per la storia. Tutto ciò non può peraltro prescindere da una approfondita riflessione sulle strategie da adottare per governare le criticità connaturate al sistema: supporti, formati, caratteristiche di sicurezza della firma digitale e della marca temporale, riversamenti per obsolescenza dell'hardware e del software (con tutto quel che consegue in riferimento alla validità della firma digitale e dunque alla conservazione del documento in forma legale), e i rischi esterni, tra i quali, per nulla trascurabili, quelli dei virus e delle violazioni del sistema<sup>4</sup>.

Ma torniamo al tema degli strumenti di governo. Tra questi, cruciale, è il piano di conservazione.

La individuazione di modelli di valutazione e selezione dei documenti non può prescindere da un'attenta analisi dei procedimenti e delle prassi istituzionali seguite da ciascuna amministrazione (come previsto anche dal Codice dell'amministrazione digitale, all'art 15)

---

<sup>4</sup> Per un'analisi dei problemi legati dalla produzione e conservazione degli archivi digitali si rinvia a M. Guercio, *Manuale di archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma, Carocci editore, 2002 e, da ultimo, al testo di S. Pigliapoco, *La memoria digitale delle amministrazioni pubbliche. Requisiti, metodi e sistemi per la produzione, archiviazione e conservazione dei documenti informatici*, Rimini, Maggioli Editore, 2005.

e delle modalità con le quali procedimenti e prassi danno luogo a produzione e sedimentazione (fascicolazione) dei documenti, in rapporto con la rappresentazione che l'Amministrazione ha dato della propria attività attraverso l'elaborazione del quadro di classificazione. Tempi e modalità di conservazione, misure di sicurezza (con particolare riferimento ai documenti riservati) e relative responsabilità debbono scaturire da questa riflessione. Gli elementi sopra menzionati contribuiscono a costituire il profilo di ciascun documento, e creano intorno ad esso una rete di informazioni destinate a sopravvivere alla struttura fisica contingente nella quale il documento è ospitato, per garantirne l'autenticità nel tempo.

Il terzo strumento, ma non per importanza, è il manuale di gestione, previsto dal DPCM 31 ottobre 2000 [17], che affida a questo documento il compito di descrivere il sistema di gestione e di conservazione degli atti e di fornire le istruzioni per un corretto funzionamento del servizio (una "versione" adatta all'ambiente digitale del vecchio regolamento d'archivio). La rilevanza della sua funzione, anche in ambiente digitale, si commenta con un dato: il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione ha redatto e pubblicato un ponderoso lavoro in tre parti, costituite rispettivamente dalla Guida al Manuale, dal Modello di Manuale e da un'appendice documentale [18]. L'obiettivo dichiarato dal CNIPA è quello di avviare e accelerare il processo di ammodernamento funzionale della Pubblica Amministrazione in termini tattici di digitalizzazione e strategici di realizzazione della società dell'informazione, fornendo alle amministrazioni un modello di descrizione e di regolamentazione di ognuna delle fasi e di ognuno degli aspetti in cui si scandisce e si sostanzia la complessa attività di costruzione di un archivio: specie di un archivio su supporto non convenzionale.

In particolare, il lavoro del CNIPA punta a disciplinare:

- la migrazione dei flussi cartacei verso quelli digitali, ovvero, in via transitoria i flussi cartacei in rapporto al protocollo informatico;
- i livelli di esecuzione, le responsabilità ed i metodi di controllo dei processi e delle azioni amministrative;
- l'uso del titolario di classificazione e del massimario di selezione e scarto;
- le modalità di accesso all'informazione da parte di coloro che ne hanno titolo ed interesse, in attuazione del principio della trasparenza amministrativa.

Si tratta di un primo importante esempio di strumento di governo del sistema archivio, ma anche di descrizione delle operazioni – dalla protocollazione alla conservazione nell'archivio storico – che l'amministrazione deve eseguire nella sua costituzione, degli strumenti – titolario di classificazione, manuale di selezione e scarto e piano di conservazione – di cui deve dotarsi e delle strategie che deve mettere in opera per la sicurezza e per la fruizione dei dati: il tutto collegato ad un principio di responsabilità sempre ribadito. Basta scorrere il sommario del modello di manuale per verificare come ogni aspetto sia stato considerato e disciplinato. Con questo non intendo dire che non sia possibile migliorare il lavoro: dico soltanto che con esso si è raggiunto un buon livello di dettaglio.

L'appendice documentale al Manuale comprende anche i modelli di titolario e massimario di scarto elaborati dai gruppi di lavoro sopra richiamati.

## CONCLUSIONI

Credo di poter dire che si è imboccata la via corretta di cooperazione tra amministrazioni allo scopo di porre le premesse per vincere una sfida, che investe problemi giuridici e tecnologici: quella della conservazione permanente degli archivi (archivi e non documenti singoli) “dematerializzati”. In questa prospettiva, ed anche allo scopo di porre le premesse per l'elaborazione del regolamento previsto dall'art. 71 del Codice dell'amministrazione digitale, è stato istituito dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie presso il CNIPA il Gruppo di lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale. Dopo una lunga serie di riunioni, il Gruppo ha demandato a tavoli tecnici (11 in tutto) il compito di tracciare delle linee su alcuni temi: quelli che ci interessano sono la conservazione permanente, affidata a due tavoli, l'uno che si occupa degli aspetti giuridico-archivistici e l'altro dei temi più propriamente tecnologici (supporti, formati, hardware e software). Il primo tavolo è coordinato dalla Direzione generale degli archivi.

Non è escluso che, tra le risultanze di questo lavoro, ci sia anche quella di individuare gli archivi che dovranno ancora rimanere affidati alla carta, come lo stesso Codice dell'amministrazione digitale (art. 40, comma 4) suggerisce.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 – Codice della amministrazione digitale.
- [2] Legge 15 marzo 1997, n. 59 – Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.
- [3] Legge 23 agosto 1988, n. 400 – Legge 23 agosto 1988, n. 400 – Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.
- [4] Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513 – Regolamento contenente i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59.
- [5] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999 – Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'art. 3, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513.
- [6] Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428 – Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche.
- [7] Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.
- [8] Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 – Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali.

- [9] Deliberazione AIPA 13 dicembre 2001, n. 42 – Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali – articolo 6, commi 1 e 2, del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2000, n. 445.
- [10] Deliberazione CNIPA 19 febbraio 2004, n. 11 – Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali – Art. 6, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.
- [11] Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali.
- [12] Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.
- [13] Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art.1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352.
- [14] Decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409 – Norme relative all'ordinamento ed al personale degli archivi di Stato.
- [15] Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2004, n. 173 – Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali.
- [16] Legge 7 agosto 1990, n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.
- [17] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000 – Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428.
- [18] Quaderno CNIPA n. 3 – maggio 2004 – Servizio di Protocollo elettronico e documentale in modalità ASP; Quaderno CNIPA n. 21 – febbraio 2006 – Manuale di gestione del protocollo informatico, dei documenti e dell'archivio delle pubbliche amministrazioni; Quaderno CNIPA n. 22 – aprile 2006 – Protocollo informatico e gestione dei flussi documentali nella PAC. Stato di attuazione.