

MANUALE DI GESTIONE E CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI DELLA CAMERA DI COMMERCIO DI LODI

Relazione introduttiva di Maria Guercio

1. I primi passi dei manuali di gestione nella tradizione italiana

L'esigenza di raccogliere in forma unitaria le procedure documentarie di ogni amministrazione è recentemente divenuta uno specifico obbligo previsto dalla normativa tecnica in seguito all'approvazione del dpcm 31 ottobre 2000. Tale obbligo acquista un chiaro significato se si fa riferimento alla fase che attraversa oggi il sistema amministrativo pubblico e per conseguenza la relativa funzione documentaria caratterizzati entrambi da numerose trasformazioni tecnologiche e organizzative e oggetto perciò di una nuova complessiva regolamentazione tuttora in corso di evoluzione.

Regole e procedure erano sempre esistite in questo ambito, ma erano in genere adottate in forma implicita, prassi accumulate nei decenni, raramente oggetto di specifica revisione. La crescita abnorme della produzione documentaria da un lato e la notevole complessità dei sistemi informatici e dei bisogni informativi delle amministrazioni e delle aziende dall'altro hanno reso evidente anche a chi si apprestava a varare una nuova normativa di razionalizzazione e semplificazione delle attività amministrative il bisogno di sostenere il cambiamento organizzativo non solo mediante un uso massiccio di strumenti tecnologici ma anche incidendo sui modi tradizionali di comunicare e conservare la memoria documentaria interna alle strutture, a cominciare proprio dalla individuazione di uno strumento specifico di regolamentazione (il *manuale di gestione*, appunto) progettato da ciascuna amministrazione secondo le proprie particolari necessità, sia pure con riferimento a un quadro unitario. Il citato dpcm 31 ottobre 2000 il cui articolo 5 prevedeva l'obbligo della predisposizione e pubblicazione del manuale di gestione si limita infatti a individuare come struttura minima comune l'elenco delle componenti dell'organizzazione documentaria che lo strumento in questione deve considerare e dettagliare.

Per la ricca tradizione archivistica nazionale, il manuale costituisce una novità, che invece ha radici – sia pure non così rilevanti e diffuse – nelle abitudini documentarie anglosassoni, prive di una normativa nazionale e, quindi, rese affidabili proprio mediante il ricorso a eventuali regolamentazioni interne. Con questo nuovo strumento hanno quindi cominciato a confrontarsi le amministrazioni pubbliche in questi ultimi anni e soprattutto a partire dal gennaio 2004: la norma ora ricordata ha infatti stabilito l'obbligo di dotarsi del manuale a partire dall'entrata in vigore delle disposizioni sulla gestione informatica dei documenti.

Le difficoltà in questo caso non riguardano naturalmente tanto la “scrittura delle procedure” quanto la definizione di un quadro coerente e organico di regole per la formazione, tenuta e fruizione di una produzione documentaria divenuta sempre più massiccia e articolata anche per l'introduzione di modalità telematiche di comunicazione dell'informazione documentaria tra le amministrazioni e con i cittadini.

Come spesso accade in assenza di modelli consolidati e, ancor più, di professionalità specifiche i primi concreti prodotti elaborati e messi generosamente a disposizione sul sito web dell’Autorità per l’informatica (oggi Cnipa) nelle pagine dedicate al protocollo informatico (www.gov.cnipa.it) o delle amministrazioni proponenti sono stati ampiamente riutilizzati dalla gran parte degli utenti che in molti casi si sono tuttavia limitati a copiarne quasi interamente struttura e contenuti senza procedere al compito cui erano invece chiamate le amministrazioni, ovvero a quella complessiva analisi e opportuna revisione delle procedure documentarie seguite che costituisce la condizione per una efficace riorganizzazione del sistema documentario e di un suo sviluppo in ambiente digitale.

Non sono naturalmente mancate le eccezioni positive che - pur in numero esiguo soprattutto in questa prima fase – hanno avviato una riflessione significativa sulla natura e sulla qualità del sistema documentario e della sua funzionalità all’interno di ciascun ente.

Il caso della Camera di commercio di Lodi è uno di questi esempi speciali ed è per questa ragione che l’Istituto che dirigo ha ritenuto opportuno promuovere – d’intesa con il Centro per la cultura d’impresa – un’occasione di analisi e valutazione pubblica del lavoro svolto e dei risultati raggiunti, chiamando a ragionare sul tema interlocutori diversi, esperti di problemi archivistici, informatici, funzionari di altre camere di commercio che si sono già cimentati nel compito di predisporre un analogo strumento per la propria struttura.

Gli interventi programmati potranno costituire una base di riflessione per una discussione più ampia che, speriamo, coinvolga con maggior attenzione rispetto a quanto avviene di solito la comunità archivistica nazionale.

Questa mia prima relazione ha tra l’altro il compito di offrire in particolare alcune prime considerazioni sulla struttura complessiva del manuale, ma anche alcuni suggerimenti di dettaglio con l’obiettivo di individuare sia gli aspetti innovativi di maggiore interesse che alcune criticità che, pur facendo riferimento ad aspetti specifici del sistema sviluppato, rinviano a questioni di interesse e portata più generali in questo ambito.

2. Il manuale di gestione e conservazione dei documenti della Camera di commercio di Lodi: analisi della struttura complessiva e osservazioni

La principale novità del prodotto che qui si analizza non risiede nella struttura complessiva, peraltro completa e correttamente articolata, sia pure nel rispetto sostanziale dei suggerimenti forniti dal dpcm 31 ottobre 2000 e ulteriormente approfonditi nello schema dettagliato proposto dal gruppo di lavoro che ha operato negli anni 2001-2002 presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione (si vedano le linee guida sulla gestione informatica dei documenti sul sito della Scuola: www.sspa.it). Gli aspetti più interessanti riguardano piuttosto la qualità di alcune specifiche indicazioni e la presenza di numerosi allegati tecnici che hanno il merito di aver affrontato con maggior dettaglio e ricchezza rispetto al testo del manuale alcune questioni che finora non avevano trovato spazio adeguato in analoghi strumenti e che invece possono costituire una componente rilevante del processo di trasformazione in atto.

Si fa qui riferimento ad esempio all'allegato relativo ai *Criteria generali per l'inserimento delle anagrafiche dei referenti e per la descrizione dell'oggetto dei documenti*, nonché all'allegato che stabilisce i *criteria generali per la formazione dei fascicoli*. In entrambi i casi si forniscono in questa sede elementi utili di guida e orientamento finalizzati alla concreta e qualificata formazione del patrimonio documentario e informativo del soggetto produttore con un'attenzione particolare alle esigenze di coerenza e uniformità del sistema complessivo, per quanto riguarda sia le specifiche entità trattate sia le relazioni archivistiche che ne derivano.

Un altro aspetto altrove sottovalutato e che qui è stato affrontato con attenzione e merita perciò uno specifico richiamo riguarda lo sforzo fatto nell'individuare le singole responsabilità per la gestione, ad esempio per quanto concerne le attività di scansione dei documenti, la cui natura e qualità sono destinate in un futuro quanto mai prossimo a definire il grado stesso di affidabilità del sistema di gestione documentaria soprattutto nella prospettiva della conservazione di medio e lungo periodo. Al problema specifico – e tuttora irrisolto – della conservazione dei nuovi documenti informatici il manuale fa inoltre riferimento in più di un'occasione, richiamando tra l'altro puntualmente le disposizioni – poche per la verità – presenti nella normativa (ad esempio in merito al formato dei documenti, nel capitolo V e naturalmente nei capitoli VII e VIII dedicati all'organizzazione e gestione dell'archivio di deposito e dell'archivio storico).

Parte di questi elementi trova peraltro riscontro – come già si è detto – nelle singole parti del manuale sulle quali in questa sede mi limiterò a qualche breve osservazione, con specifico riferimento ad alcuni nodi critici che il documento in parte affronta, in parte consente di mettere in luce e sui quali sarà opportuno avviare un'ulteriore riflessione.

Mi riferisco ad esempio a uno dei problemi destinato a crescere di rilevanza sia nel sistema camerale che più in generale nel settore pubblico, quello dei limiti e delle responsabilità previste nel caso di esternalizzazione dei servizi documentari (in questo caso a favore della società consortile delle Camere di commercio, come indicato nel **capitolo II**). La delega a Infocamere per la conservazione delle informazioni di registrazione di protocollo – “gli adempimenti di cui all'art. 62 del T.U. (Procedure di salvataggio e conservazione delle informazioni del sistema) sono affidate alla responsabilità della società che gestisce il sistema di protocollazione (Infocamere Scpa) – sembra molto, forse troppo, ampia e generica (il manuale in realtà si limita a fotografare una situazione esistente e in questo consente positivamente a mostrarne la criticità), né si evidenzia la presenza di uno specifico documento di convenzione che potrebbe e dovrebbe assicurare con maggior chiarezza le reciproche responsabilità in un ambito di così grande rilievo.

Un altro aspetto che merita di essere meglio specificato, considerato il modello decentrato di gestione che il manuale illustra, riguarda la individuazione dei poteri di verifica della correttezza delle operazioni di registrazione, classificazione, fascicolazione riconosciuti al responsabile del Servizio e dei modi in cui si intendono esercitare.

Poco convincenti e in parte anche rischiose per l'ambiguità della terminologia adottata sono le indicazioni relative alla distinzione, per quanto riguarda la tipologia dei documenti interni, tra documenti di natura informativa e quelli di natura probatoria (**capitolo III**) soprattutto in riferimento alla decisione perentoria di escluderne l'inserimento nel fascicolo. In questi casi, pur riconoscendo l'importanza di fornire

elementi utili e operativi al trattamento dei materiali documentari, la soluzione migliore sarebbe quella di limitare tali indicazioni nell'ambito di una specifica e ben descritta casistica, soprattutto in una fase di prima applicazione di strumenti non ancora pienamente verificati nella loro portata.

Un'ultima osservazione merita il richiamo ai problemi – tutt'altro che semplici anche per la carenza della normativa di riferimento – della stampa del registro di protocollo (**capitolo IV**). La proposta di una stampa (non necessariamente cartacea, anche se il manuale non ne specifica purtroppo la natura) su base annuale da realizzare alla fine del mese di gennaio dell'anno successivo sembra rispondere a esigenze operative indiscutibili relative alla necessità di conservare memoria completa delle registrazioni di protocollo, delle relative annotazioni successive oltre che di eventuali annullamenti. Il tema della conservazione di tutti gli strumenti di corredo dell'archivio corrente (titolario, registro di protocollo) e delle garanzie di durata sono state chiaramente presenti a chi ha predisposto il manuale, anche se in futuro sarà necessario dedicare a questi aspetti attenzione ancora maggiore, anche sulla base delle esperienze maturate in questi anni. In ogni caso, sarà opportuno considerare il manuale di gestione medesimo uno strumento essenziale di conservazione e verifica dell'affidabilità del sistema, destinato perciò ad essere inserito tra i materiali da conservare in archivio di deposito insieme alle registrazioni di protocollo, ai fascicoli e al piano di classificazione.