

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

Relazione introduttiva di Linda Giuva

Commentare un manuale di gestione presenta una difficoltà di metodo che consiste nell'essere continuamente tentati di esprimere giudizi ed opinioni nel merito delle soluzioni adottate circa la gestione dei documenti dell'ente in questione. Si è portati continuamente a spostare l'attenzione dal contenitore al contenuto. In certi punti è inevitabile anzi necessario. Ma io credo che il giudizio su un manuale di gestione debba riferirsi soprattutto alla capacità che esso ha di descrivere in maniera chiara ed efficiente le procedure e le regole che sono applicate dall'ente. Il manuale di gestione è la descrizione del sistema al fine di fornire le istruzioni per un corretto funzionamento dei servizi e per incrementare il grado di trasparenza dell'azione amministrativa nei confronti degli utenti finali (altre amministrazioni, imprese, cittadini). Esso è sicuramente uno strumento che svolge numerosi compiti quali la condivisione delle norme e l'adesione alle stesse da parte di chi li deve attuare; i processi di normalizzazione che favoriscono il miglioramento della qualità degli oggetti documentari e dei relativi processi e sostengono lo sviluppo dell'interoperabilità; la base per la formazione degli utenti interni. Il manuale è quindi essenzialmente uno strumento di comunicazione – la cui stesura permette di rendere evidenti, soprattutto a chi lo scrive, le anomalie e le criticità dei processi descritti - la cui efficacia si misura sulla base del grado di chiarezza e completezza delle descrizioni delle procedure. Il manuale deve essere essenziale e snello ma nello stesso tempo non trascurare né questioni di ordine generale (le definizioni di documento, per esempio) né descrizioni più dettagliate di particolari operazioni. In questo è importante trovare un giusto equilibrio tra le parti ed un uso accorto e funzionale degli allegati.

Alla luce di queste considerazioni, mi sembra che un punto di forza di questo manuale sia la struttura generale perché, pur essendo vero che in linea di massima accoglie lo schema suggerito sia dal dpcm 31 ottobre 2000, sia dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, sia dal Cnipa, le articolazioni sono proposte con un'efficace chiarezza in una funzionale e logica successione. In tale articolazione, chiara e ben articolata risulta la descrizione delle operazioni relative alla fase semi attiva della documentazione. L'attenzione rivolta a questo passaggio è determinante per la buona tenuta complessiva dell'archivio ma, come ben sanno gli archivisti, è anche la fase più trascurata la cui documentazione è soggetta a gravi rischi di dispersione e perdita. L'archivio di deposito è una sorta di terra di nessuno senza regole e responsabilità. Quindi la precisa descrizione delle attività e del rapporto tra corrente e deposito è un aspetto positivo di questo manuale, aspetto che non sempre è trattato con uguale rilevanza nei manuali di gestione oggi consultabili sui siti. Avrei, comunque, aggiunto due raccomandazioni, peraltro previste dagli articoli 67 e 69 del testo unico, in ordine al:

- rispetto dell'ordinamento che i fascicoli e le serie avevano nell'archivio corrente;
- trasferimento contestuale degli strumenti che garantiscono l'accesso.

Un altro elemento positivo e sicuramente poco presente in altri manuali è l'attenzione rivolta agli interventi di normalizzazione. Questi sono prescritti sia nella fase di produzione dei documenti con l'elencazione degli elementi che devono essere presenti sui documenti, indipendentemente dal supporto (capitolo **V**, paragrafo *Produzione dei documenti*), sia nella fase di registrazione con il richiamo all'uso standardizzato dei dati relativi al mittente, destinatario ed oggetto attraverso lo sviluppo di anagrafiche la cui realizzazione è descritta nell'allegato 7 che permettono un controllo sulla qualità dei dati, una velocizzazione dei successivi inserimenti e ricerche più qualificate. Per gli stessi fini, è stato redatto un indice dei lemmi e delle voci di classificazione correlate che fa parte integrante dello schema di classificazione e viene aggiornato contestualmente alle modifiche apportate allo schema di classificazione.

Passiamo ora agli aspetti che mi hanno meno convinto.

Se convincente e chiara risulta la struttura complessiva del manuale, discutibili sono alcuni criteri di articolazione interna. Per esempio mi sembra più logico – e comunque più rispondente alle aspettative del lettore/utente – non riportare nel capitolo **V** Flussi documentali i comportamenti da adottare in caso di offerte relative a gara, lettere anonime, documenti ricevuti non firmati, fax bensì raggrupparli in un paragrafo dedicato alle modalità di trattamento di particolari tipologie documentarie da aggiungere nel capitolo **IV** Registrazione dei documenti perché si tratta di operazioni che riguardano esclusivamente la fase della registrazione.

Un'altra osservazione riguarda la descrizione dell'organizzazione e delle funzioni del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi. A parte alcune ridondanze, quello che risulta poco evidente è la struttura di questo Servizio. Andrebbe specificato subito con chiarezza l'articolazione interna che, come si evince dal testo (ma in un manuale di gestione si dovrebbe lasciare poco spazio alle deduzioni), è costituita da un settore che si occupa delle operazioni proprie dell'archivio corrente e di un settore che si occupa della gestione dell'archivio di deposito e storico. Sempre a proposito del Servizio, sarebbe da rileggere e riassetare tutte le indicazioni delle funzioni e delle attività svolte dal responsabile e dagli addetti creando un maggiore allineamento tra testo ed allegato 2. Ho notato infatti che alcune importanti attività del responsabile del Servizio presenti nel testo non sono riportate nell'allegato. Alcune di queste sono di grande rilevanza: per esempio mancano nell'elenco dei compiti l'annullamento delle registrazioni, le autorizzazioni per l'accesso, la decisione se attribuire rilevanza giuridico-probatoria al documento il cui certificato di firma non risulta valido (p. 12), l'autorizzazione dello svolgimento delle operazioni di registrazione di protocollo sul registro di emergenza (p. 15), l'individuazione dei documenti da sottoporre a scansione (p. 20), la predisposizione del titolare e del piano di conservazione (p. 22).

Vi sono poi alcuni punti che avrebbero meritato un maggiore approfondimento e più precise indicazioni. Ne faccio di seguito un rapido e schematico elenco:

1. Registrazione di protocollo dei documenti interni (capitolo **IV**, pp. 13-14). La formula adottata “è possibile effettuare la registrazione di protocollo “ (p. 13) è vaga e poiché in un altro punto del manuale, riprendendo la normativa nazionale, gli atti preparatori interni sono considerati esclusi dalla registrazione (p. 10), sarebbe auspicabile formulare una casistica più dettagliata per evitare che indicazioni contraddittorie possano dare adito a comportamenti troppo esposti alla soggettività dell’impiegato. A questo proposito è previsto un allegato **4** che però non dovrebbe essere l’“elenco esemplificativo dei documenti interni” ma “l’elenco dei documenti interni da sottoporre a registrazione di protocollo”. Il tema è ripreso a p. 20 del capitolo **V** Flussi documentali dove, senza aggiungere indicazioni più circoscritte ma limitandosi a parlare di comunicazioni tra uffici utenti di una certa rilevanza ai fini dell’azione amministrativa, aggiunge una certa dose di confusione tra protocollazione e fascicolazione facendo intravedere la tendenza ad identificare il protocollo con l’archivio. Si dice infatti che le comunicazioni interne rilevanti di cui si vuol lasciare traccia nel fascicolo sono soggette a protocollazione. In realtà la protocollazione e la fascicolazione sono operazioni dotate di una certa autonomia e che possono anche procedere parallelamente e in un fascicolo possono trovare posto anche documenti non protocollati o quei documenti interni di carattere prevalentemente informativo che, con un’eccessiva leggerezza, il manuale esclude non solo dalla protocollazione (il che è giusto) anche dalla fascicolazione (p. 9-10).

2. Documenti soggetti a scansione (capitolo **V**, pp. 20-21). La scansione dei documenti è una fase particolarmente delicata non tanto per problemi di natura tecnologica quanto per quelli organizzativi e di strategie politiche complessive di gestione documentaria; fase, oltretutto, che nelle attuali linee politiche di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni portate avanti dal Ministero per l’innovazione tecnologica, trova uno spazio sempre più ampio. E’ una fase delicata per il notevole carico di lavoro che comporta, per i costi in termini di risorse tecnologiche e finanziarie, per i rischi di disallineamento che crea tra archivi cartacei e archivi digitali. Essa rappresenta uno dei punti più discussi all’interno dei progetti di informatizzazione dei sistemi documentari. Eppure, in tutti i manuali che ho potuto consultare su questo punto vi è una quasi rituale ripetizione di formule generiche con scarsi riferimenti ai processi reali ed alle scelte concrete. Sarebbe importante conoscere quali sono i criteri che guidano il responsabile del Servizio e quello del procedimento all’individuazione dei documenti da scansionare e come sono trattati i documenti originali cartacei dopo la scansione (non si parla di classificazione, per esempio, ma solo della scansione che segue le operazioni di registrazione e di segnatura di protocollo).

3. Sottoscrizione dei documenti informatici (capitolo **V**, p. 16). Sarebbe il caso di elencare, magari in allegato, i documenti per i quali è prescritta la firma digitale e quelli per i quali basta la firma elettronica, nonché quelli per i quali non è necessaria la sottoscrizione.

Concludo le annotazioni critiche richiamando ad una maggiore attenzione sia ai riferimenti normativi che all'uso di alcuni termini. Per quanto riguarda i primi, vi sono citazioni ad articoli del dpr 1409/1963 abrogati in quanto riassunti nel testo unico sui beni culturali dlgs 490/1999, attualmente superato dall'entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio dlgs 42/2004 (p. 26, 29). Lo stesso vale per la legge 675/1996 sulla tutela dei dati personali oggi interamente sostituita dal codice sulla privacy approvato con dlgs 196/2003 (p. 28, 30). Per quanto riguarda i secondi sarebbe preferibile usare il termine documento al posto di atto (p. 17, 19), così come prescrive la disciplina archivistica che opera una differenza netta tra atto e documento.