

# LA PROGETTAZIONE DEGLI INTERVENTI ARCHIVISTICI

## 1 INTRODUZIONE

La difficoltà di gestire in modo razionale il costante incremento della documentazione, dovuta anche all'assenza di strumenti archivistici necessari a garantirne l'ordinato sviluppo - fenomeno riscontrabile indistintamente sia presso gli enti pubblici che presso quelli privati - porta alla consapevolezza di dover intervenire sugli archivi, cui consegue, molto spesso, la decisione di affidarli in outsourcing.

Gli obiettivi che gli enti, una volta presa coscienza del problema, intendono raggiungere, sono essenzialmente la riduzione dei costi di archiviazione (sia quelli logistici, relativi ai locali ed al rispetto delle normative di sicurezza, sia quelli relativi al personale) e, in secondo luogo, la modifica e l'ottimizzazione dei processi di lavoro.

Per conseguire tali obiettivi occorre innanzitutto analizzare a fondo la natura giuridica e la struttura organizzativa dell'ente, ed esaminare la massa documentaria sedimentatasi nel tempo, per comprenderne la particolare situazione, ed essere poi in grado di progettare e proporre la soluzione più adatta alla realtà incontrata.

Infatti, per gestire in modo corretto la produzione documentale e l'archiviazione dei documenti, vanno studiati ed elaborati i necessari strumenti, che vengono a configurarsi come elementi, strettamente correlati e connessi, di un 'sistema archivistico' unico, organico ed unitario: il **protocollo**, (sia tradizionale che informatico), per certificare l'arrivo e la partenza della corrispondenza, strettamente collegato con il **titolario**, per la corretta classificazione e fascicolazione dei documenti in entrata ed in uscita; il **massimario, o piano di conservazione e scarto**, per individuare quei documenti che verranno conservati a tempo illimitato e per determinare i termini temporali (legali, amministrativi, fiscali), trascorsi i quali si può procedere alla distruzione degli altri documenti; una regolamentazione costituita da **procedure** interne che indichino le corrette modalità per la costituzione dei fascicoli, il loro trasferimento, a tempo debito, dall'archivio corrente a quello di deposito e a quello storico, l'avvio allo scarto. Per la Pubblica amministrazione, in particolare, deve essere elaborato il **manuale di gestione** previsto dal d.p.r. 445/2000.

Per raggiungere l'obiettivo ottimale, cioè la corretta gestione dei flussi documentali di un ente, che permette il veloce reperimento dei documenti e delle informazioni in essi contenute, ed una razionale fruizione degli spazi, è necessario coinvolgere nel progetto di riorganizzazione i massimi livelli dell'ente stesso.

L'archivio è infatti uno dei punti critici dell'organizzazione di un ente, determinante per il raggiungimento degli obiettivi connessi con la sua attività. Questo concetto, molto spesso misconosciuto, deve essere acquisito dai vertici dell'ente, sia pubblico che privato, e, di conseguenza, da tutto il management. E' necessario quindi fare opera di convincimento e formazione, per promuovere la coscienza e le cognizioni in campo archivistico, anche prevedendo appositi corsi od incontri.

Tutto il sistema archivistico di una Pubblica amministrazione deve essere unitariamente gestito, a norma delle disposizioni vigenti (d.p.r. 445/2000), sotto la responsabilità di un unico dirigente competente, il quale dovrà avere il controllo di tutte le fasi dell'archiviazione e l'autorità per predisporre ed attuare i necessari interventi.

Tuttavia, anche presso gli enti privati, è necessario che venga individuata la figura del responsabile della funzione relativa al servizio archivistico, che possa analizzare le esigenze e

proporre le adeguate soluzioni, figura che ci si augura venga opportunamente posta alle dirette dipendenze dell'alta dirigenza.

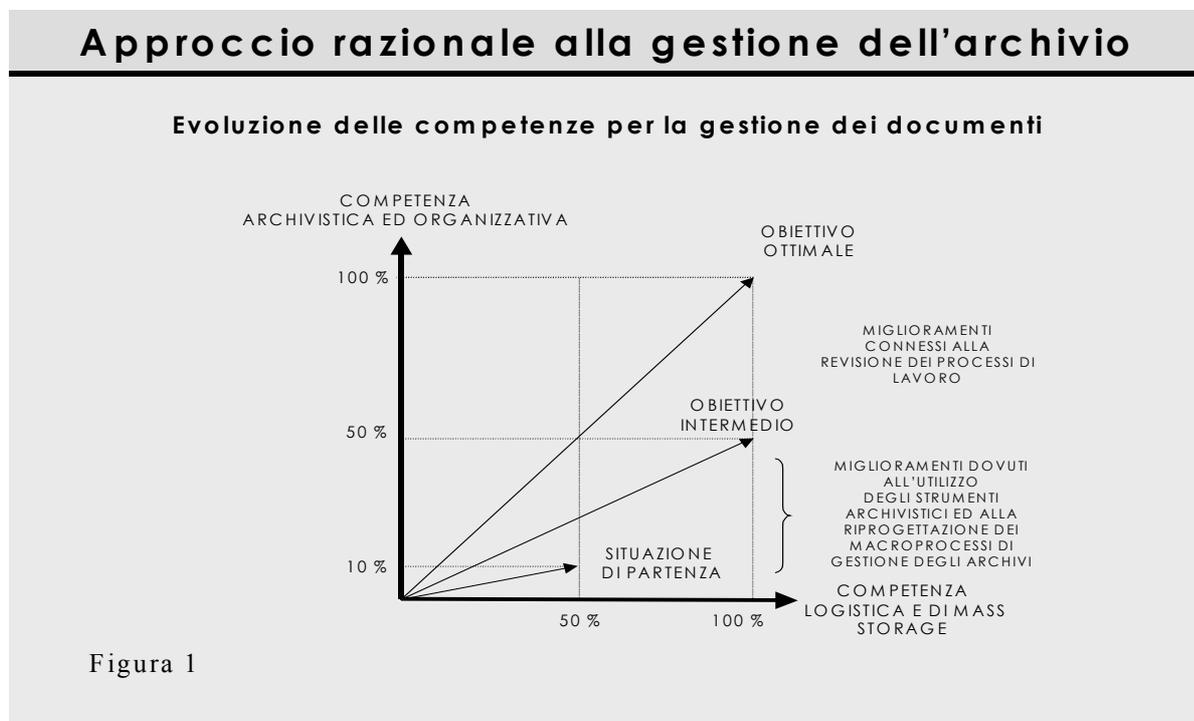
Nel caso di affidamento in appalto dei servizi di gestione archivistica questi responsabili dovranno anche avere l'autonomia per trattare con l'outsourcer, definendo di concerto con questo programmi, obiettivi, fasi di lavoro.

Non potendo raggiungere al primo impatto l'obiettivo ottimale, ci si può prefiggere un obiettivo intermedio, che consenta il migliore reperimento della documentazione già posta in essere dall'ente al momento dell'intervento di riorganizzazione.

Sarà per questo necessario approntare elenchi della documentazione archiviata, per individuarne gli uffici produttori, la qualità e la consistenza, stabilendo poi i necessari criteri di corrispondenza tra i precedenti sistemi di archiviazione e quelli proposti per la gestione dei documenti nell'ambito del progetto di organica razionalizzazione del sistema archivistico dell'ente.

La figura 1 vuole rappresentare con un grafico i diversi livelli di organizzazione che possono venire a determinarsi in un ente e nel suo archivio.

Assumendo che la situazione di partenza sia caratterizzata da un basso livello di competenza archivistica ed organizzativa, e da un medio livello di organizzazione logistica, relativa ai locali ed allo sfruttamento programmato ed ottimale dello spazio, il risultato che si vuole raggiungere con un progetto di razionalizzazione della gestione dei servizi archivistici sarà quello di ottenere il massimo livello possibile di competenze in campo archivistico, accompagnato dal migliore sfruttamento dello spazio, sia eventualmente in loco, sia con il trasferimento del materiale presso i depositi dell'outsourcer.



## 2 APPROCCIO RAZIONALE ALLA GESTIONE DELL'ARCHIVIO

La metodologia da adottare per affrontare i problemi della gestione documentale deve essere rigorosa ed analitica, tale da permettere non solo di comprendere la realtà dell'archivio in questione, ma anche di elaborare la soluzione più adatta alle effettive esigenze riscontrate, derivanti sia dalla natura giuridico-amministrativa dell'ente, sia dagli obblighi previsti dalla legislazione vigente. La soluzione, ovviamente, potrà essere più o meno complessa e articolata, a seconda dello stato dell'archivio esaminato.

Nei casi di affidamento in outsourcing totale o parziale della gestione archivistica, è comunque necessario ed opportuno che si venga ad instaurare una stretta dialettica tra l'ente e l'outsourcer, così da giungere a soluzioni motivate ed ampiamente condivise. E' altresì opportuno che tali soluzioni vengano sottoposte e discusse con gli organi dell'Amministrazione archivistica, istituzionalmente preposti alla tutela dei beni archivistici. I poteri ed i compiti di questi organi, ulteriormente precisati dal nuovo Testo unico (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), ed in particolare quelli delle Soprintendenze archivistiche, non si esauriscono nell'autorizzazione al progetto nei casi prescritti, ma comportano l'offerta di assistenza, indirizzo e collaborazione per la buona riuscita dell'intervento durante tutte le fasi di esecuzione.

Nei paragrafi che seguono si delinea il percorso logico ed operativo che si propone per affrontare la questione, percorso che passa attraverso l'individuazione dei punti critici, degli obiettivi, della soluzione.

### 2.1 Descrizione dei punti critici

- Mancato rispetto degli obblighi derivanti dalla legislazione sugli archivi (d.lgs. 490/1999), dalle norme sulla trasparenza amministrativa (l.241/1990), sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs.626/1994), sulla privacy (l.675/1996 e successivi decreti delegati, in particolare d.lgs.281/1999), e dall'introduzione dei Sistemi di qualità<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Per la Pubblica amministrazione bisogna ricordare, in particolare, la necessità e l'opportunità di doversi riferire al nuovo quadro normativo riguardante il documento informatico, il protocollo elettronico e la gestione informatica dei flussi documentali, di seguito indicato:

l'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, che rende validi ad ogni effetto di legge i documenti informatici;

il d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513, che definisce i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione dei documenti informatici ed il relativo DPCM 8 febbraio 1999, recante le regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici;

la delibera dell'AIPA del 30 luglio 1998, n. 24, che definisce le regole tecniche sull'archiviazione dei documenti informatici;

il d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 428, che fissa criteri e modalità per la gestione elettronica dei documenti, consente la interoperabilità tra le amministrazioni pubbliche e l'accesso esterno al sistema documentario, ed il relativo DPCM del 2 dicembre 1999 recante le regole ed criteri relativi alle operazioni di registrazione di protocollo;

la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 ottobre 1999 in materia di gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni;

la circolare dell'AIPA 26 settembre 1999, n.22, che detta le modalità per presentare le domande di iscrizione nell'elenco pubblico dei certificatori.

Norme che sono ora state ricomprese nel d.p.r. 28 dicembre 2000, n.445, *Testo unico sulla semplificazione amministrativa*.

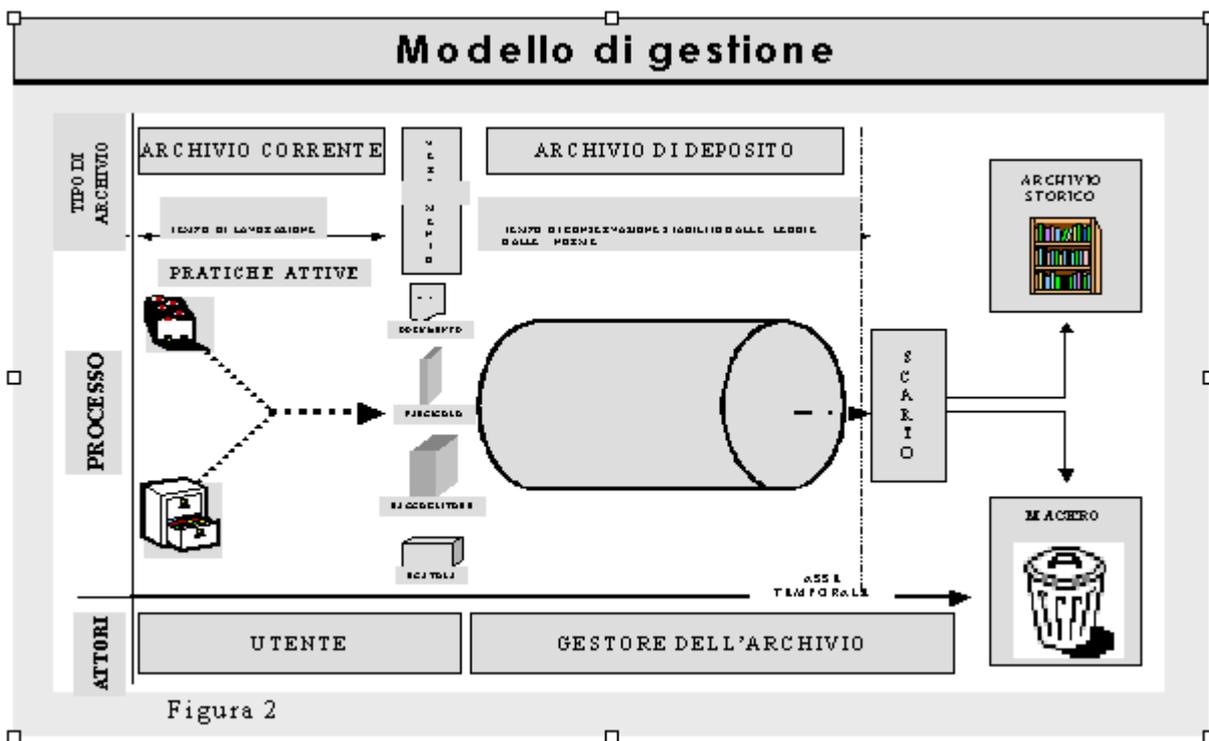
- Compresenza di disomogenei piani di classificazione ed archiviazione dei documenti;
- Costante incremento della documentazione sia cartacea che su qualsiasi altro supporto;
- Difficoltà di gestire razionalmente la massa documentale, anche per la mancata attuazione delle necessarie operazioni di scarto;
- Necessità di integrazione per le tipologie di documentazione prodotte dalle nuove tecnologie;
- Insufficiente adeguamento all'evoluzione tecnologica dei processi di gestione degli archivi;
- Appesantimento e rallentamento dei processi che comportano produzione di documenti;
- Aggravio dei costi di ricerca e consultazione (costi occulti);
- Elevati costi logistici e di personale.

## **2.2 Individuazione dell'obiettivo**

- Rispettare le disposizioni legislative e gli standard di qualità;
- Ottimizzare i processi di archiviazione;
- Ridurre i costi di ricerca e consultazione dei documenti;
- Ridurre i costi logistici e di personale dedicati agli archivi;
- Ottimizzare i processi relativi al lavoro d'ufficio.

## **2.3 La soluzione**

- Ricondurre sotto una gestione unitaria il sistema archivistico integrato dell'ente, individuando un responsabile qualificato professionalmente;
- Introdurre un unico ed organico sistema di registrazione e di classificazione dei documenti, che contempli il protocollo, il piano di classificazione e conservazione, il regolamento e le procedure di archiviazione o il manuale di gestione;
- Uniformare ed ottimizzare le procedure di archiviazione eventualmente già esistenti, rispetto ad un modello di gestione che consideri gli archivi corrente, di deposito e storico come una entità unica (vedi figura 2);



- Adottare sistemi per la gestione elettronica dei documenti e la conservazione dei documenti elettronici;
- Migliorare, in sintesi, le competenze nei sistemi di gestione della documentazione.

### 3 METODOLOGIA

L'approccio progettuale prevede due fasi di lavoro, strettamente integrate.

Nella prima si acquisiranno tutte le informazioni sulla gestione delle carte in uso fino a quel momento presso l'ente, e si elaboreranno soluzioni corrette secondo le norme archivistiche, per impostare una nuova gestione dei flussi documentali, tenendo conto del corretto modello di gestione dei documenti costituito dai processi e dalle procedure di esercizio. Ci si concentrerà dunque sulla rilevazione e l'analisi di quanto già prodotto ed archiviato dall'ente, in modo da acquisire gli elementi, i dati e le informazioni necessarie.

La prima fase ha quindi un carattere squisitamente archivistico ed organizzativo.

Nella seconda si disegneranno le soluzioni più adatte e si progetteranno le necessarie ed opportune tecnologie informatiche, col fine di ottimizzare la gestione dei documenti nell'archivio corrente.

### **3.1 Prima fase**

Nella prima fase ci si preoccuperà di individuare e raccogliere gli elementi necessari allo studio della soluzione per la riorganizzazione dell'archivio. Questa analisi conoscitiva verrà condotta principalmente sugli archivi di deposito e, se presente, sull'archivio storico, e dovrà portare ad una migliore gestione degli stessi, avendo come obiettivo risparmi di costi e di tempi nel reperimento di documenti ed informazioni.

Non bisognerà comunque tralasciare di acquisire dati e notizie sulle condizioni dell'archivio corrente, anche attraverso domande e questionari presentati ai responsabili dei diversi uffici dell'ente.

Per migliorare la gestione dell'archivio, ed ottenere un risultato duraturo nel tempo, è infatti essenziale, come si è detto, operare sull'organizzazione dell'archivio corrente, attraverso strumenti di gestione ben individuati, quali il protocollo, il piano di classificazione, il massimario di conservazione, ed un insieme di regolamenti e procedure per la fascicolazione e l'archiviazione. D'altra parte, impostando adeguatamente il modello di sistema per la conservazione dei documenti, si otterrà non solo di rispondere agli obblighi di conservazione legale ed amministrativa degli stessi, ma si garantirà all'ente la possibilità di preservare la propria memoria, e, di conseguenza, la possibilità di testimoniare la propria storia ed evoluzione.

La prima fase si articola nelle attività di seguito descritte.

#### **3.1.1 L'analisi della situazione di partenza**

Questa prima attività di rilevazione, basata sullo studio della documentazione esistente e sull'eventuale compilazione di questionari personalizzati, consentirà di:

- descrivere l'organizzazione preposta alla gestione degli archivi all'interno dell'ente, rilevando la quantità e la qualità delle risorse umane dedicate;
- individuare gli strumenti e le procedure in uso per l'archiviazione della documentazione;
- verificare e analizzare le disposizioni interne vigenti per la conservazione della documentazione;
- definire le quantità, le condizioni e la dislocazione logistica degli archivi correnti e di deposito;
- rilevare l'eventuale presenza di archivi storici;
- rilevare l'eventuale esistenza ed utilizzo di strumenti archivistici di corredo (elenchi, schede, guide, inventari, ecc.) e di programmi informatici dedicati.

L'elaborazione dei risultati ottenuti dall'analisi delle informazioni così raccolte consentirà di progettare gli interventi da effettuare.

#### **3.1.2 L'elaborazione degli strumenti di gestione archivistica**

Questa attività prevede l'eventuale adattamento (se già esistenti) o la creazione ex novo degli strumenti archivistici atti a garantire l'ordinato sviluppo degli archivi e il razionale

passaggio dei documenti attraverso le tre fasi del proprio ciclo di vita, dall'archivio corrente, a quello di deposito, a quello storico (cioè a conservazione illimitata): il protocollo, il piano di classificazione, il massimario di conservazione e scarto ed il regolamento contenente le procedure per la fascicolazione e l'archiviazione.

La protocollazione, come si è detto, dà garanzia giuridica della data di arrivo o di partenza di un determinato documento. Il piano di classificazione organizza la documentazione a seconda dell'attività dell'ente e consente il formarsi dei fascicoli e delle serie in cui si viene ad articolare l'archivio. Il massimario di conservazione e scarto determina i tempi di conservazione dei documenti, individuando ciò che deve essere conservato illimitatamente e ciò che invece può essere periodicamente distrutto, avendo raggiunto i termini legali e non rivestendo interesse storico. Le procedure ed il regolamento di archiviazione o il manuale di gestione indicano i passi necessari per la corretta formazione dei fascicoli, il passaggio degli stessi da una fase all'altra dell'archivio, l'avvio allo scarto, ecc.

### 3.1.3 La riorganizzazione dei processi e delle procedure di gestione

Con questa attività si definiscono e/o si riorganizzano i processi che regolano la gestione di ciascun flusso documentale, in maniera da integrare le singole fasi dell'archivio (corrente, di deposito, storico) in un unico ciclo di vita. L'archivio è infatti unico ed unitario, e come tale va sempre considerato. L'archivio e gli strumenti per la sua gestione costituiscono un sistema integrato, di cui tutte le componenti sono imprescindibili per il raggiungimento dei risultati prefissati. Evidentemente ciascun processo darà luogo alla relativa procedura operativa, che, caso per caso, dovrà tener conto della struttura organizzativa dell'ente.

Nella figura 3 (che trae spunto dal Modello di gestione illustrato in Figura 2) sono definiti i processi necessari per una gestione ottimale dei documenti in ciascuna fase del loro ciclo di vita.

I diversi uffici trattano, producendo e ricevendo documenti, le pratiche di loro competenza. I documenti in arrivo dovranno essere protocollati, con l'apposizione del numero progressivo di protocollo, la data e la classifica desunta dal piano di classificazione; stessa operazione dovrà essere effettuata su quelli in partenza.

Nel caso di protocollo centralizzato, la protocollazione verrà effettuata a cura dell'Ufficio che gestisce il sistema archivistico dell'ente, mentre, nel caso di protocollo condiviso, tale operazione sarà a cura di ciascun ufficio (ma sempre sotto il controllo unitario del primo). **Nei casi di enti della Pubblica amministrazione, spetta al dirigente responsabile dell'Ufficio individuare, ai sensi dell'articolo 53 del d.p.r. 445/2000, i documenti non soggetti a protocollazione.**

In questa fase (archivio corrente) è molto importante che si operi la corretta fascicolazione delle pratiche, così che ciascun fascicolo riguardi la trattazione di un unico affare, e contenga esclusivamente documenti ad esso pertinenti.

Terminato l'uso corrente dei fascicoli, questi verranno trasferiti, secondo le procedure stabilite, all'archivio di deposito, condizionati in contenitori di diverso genere (unità di conservazione), che potranno contenere una o più unità archivistiche (fascicoli). Per ottimizzare gli spazi di conservazione, le unità archivistiche potranno essere ricondizionate in contenitori di misura standard. Presso l'archivio di deposito la documentazione verrà conservata per tutto il tempo stabilito dal massimario di conservazione e scarto.

La documentazione che è stata individuata a **conservazione illimitata** verrà periodicamente trasferita in uno specifico settore dell'archivio, l'archivio storico, dove, nel caso degli enti pubblici e dei privati dichiarati di notevole interesse, dovrà essere inventariata, secondo quanto stabilito per legge (art.40 del d.lgs.490/1999). La documentazione prodotta dagli organi giudiziari ed amministrativi dello Stato dovrà invece essere versata all'Archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato competenti per territorio, trascorsi quaranta anni dall'esaurimento delle pratiche (art.30 del d.lgs.490/1999).

Per quella documentazione che è stata individuata a **conservazione limitata nel tempo**, trascorsi i termini stabiliti per obblighi legali od amministrativi o per interesse dell'ente, l'ufficio gestore del sistema archivistico attuerà le procedure per l'avvio al macero. Stilerà quindi gli elenchi di scarto, secondo quanto indicato nel massimario, che verranno sottoposti, per ulteriore verifica, agli uffici produttori di quella documentazione. Se gli uffici produttori concorderanno, la documentazione verrà avviata allo scarto, previa autorizzazione, nei casi previsti dalla legge, degli organi dell'Amministrazione archivistica a ciò preposti (le Soprintendenze per gli archivi degli enti pubblici e dei privati dichiarati, art.21 del d.lgs.490/1999; la Direzione generale degli archivi, su proposta delle Commissioni di sorveglianza istituite presso gli organi giudiziari ed amministrativi dello Stato, art.30 del d.lgs.490/1999).

Qualora invece gli uffici produttori, o, se del caso, gli organi dell'Amministrazione archivistica, intendano conservare per altro tempo la documentazione proposta per lo scarto, sarà cura dell'ufficio gestore del sistema archivistico aggiornare in tal senso il massimario. Ugualmente, il massimario dovrà essere aggiornato in quei casi in cui venga individuata una nuova tipologia di documentazione, che non vi era contemplata.

### Ciclo di vita delle pratiche negli Archivi

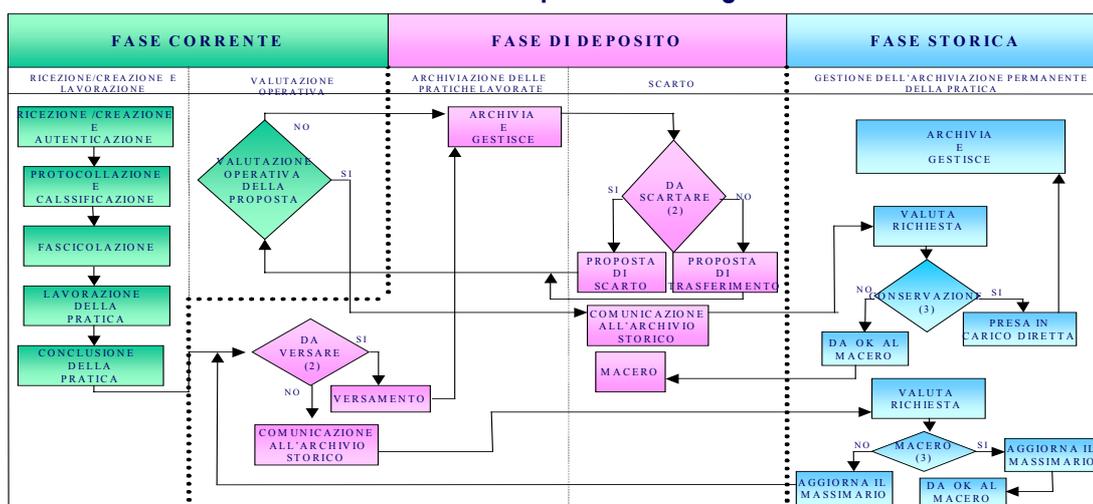


Figura 3

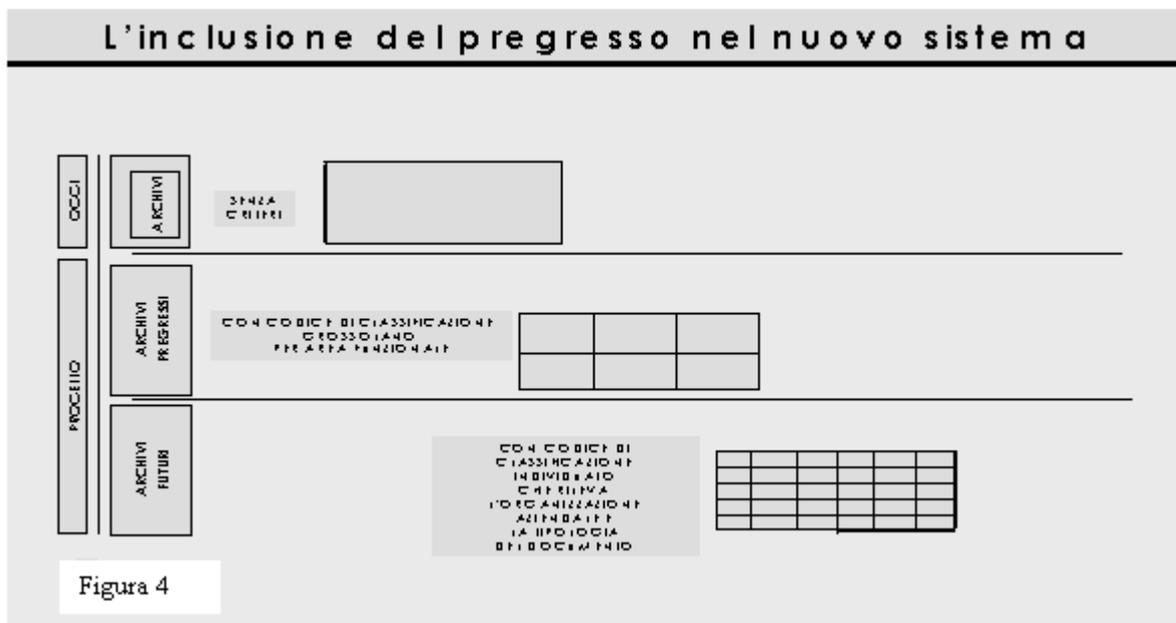
### 3.1.4 La gestione degli archivi preesistenti

Sulla base dell'analisi condotta secondo quanto detto, saranno effettuati gli opportuni interventi anche sui complessi documentari già in essere al momento dell'introduzione del nuovo sistema.

Si procederà ad una rilevazione, per quanto possibile puntuale e precisa, della documentazione archiviata, e del sistema di archiviazione utilizzato. Nella delicata fase di transizione, **sarà necessario prestare molta attenzione a predisporre precisi criteri di corrispondenza tra i modelli di archiviazione precedentemente utilizzati per la documentazione preesistente, ed i nuovi modelli proposti nel nuovo progetto per l'archiviazione dei documenti, in modo da garantire anche, ed in ogni caso, la corretta attribuzione all'ufficio produttore o responsabile delle carte.**

Sulla base dei tempi di conservazione definiti nel corso del progetto, si individuerà:

- 1) la documentazione che potrà essere avviata immediatamente allo scarto, in quanto ha già raggiunto i termini legali di conservazione, a norma della legislazione vigente, e non riveste interesse storico;
- 2) quella per la quale non sono ancora scaduti i termini di conservazione;
- 3) quella da destinare alla conservazione illimitata.



### 3.1.5 Il sistema informatico a supporto della gestione

Per rendere efficaci ed efficienti i nuovi processi di gestione dei flussi documentali è auspicabile disporre di un sistema informatico (basato sull'utilizzo delle tecnologie di volta in volta ritenute più opportune, anche in relazione alle dotazioni tecnologiche esistenti presso l'ente), che, oltre a semplificare le attività degli addetti al servizio archivistico, permetta all'utente di effettuare in maniera semplice e veloce le operazioni di versamento, di ricerca, di richiesta e di consultazione della documentazione d'archivio di cui è soggetto produttore o cui ha accesso.

Ovviamente, non tutte le realtà richiedono la realizzazione di un sistema informatico: la eventuale necessità viene valutata in fase progettuale. Peraltro un qualificato outsourcer archivistico sarà sempre in grado di fornire un adeguato sistema informatico.

Le principali funzionalità del sistema informatico sono di seguito descritte.

Il sistema:

- Garantisce le operazioni standard per la gestione degli archivi (versamento, ricerca, consultazione, scarto, ecc.);
- Gestisce la struttura organizzativa attuale di ciascun ente (area funzionale, unità organizzativa, ufficio, centro di costo, codici di abilitazione, ecc.);
- Riassegna gli archivi ai responsabili gestionali, in caso di variazioni organizzative;
- Garantisce la registrazione di tutte le attività espletate sulle unità elementari dell'archivio dall'utente e dal fornitore del servizio (outsourcer);
- Assicura una vista logica unica di tutto l'archivio aziendale;
- Garantisce la gestione di diversi livelli di autorizzazione per l'accesso;
- Permette la fatturazione dei servizi con evidenza dei costi.

### **3.2 Seconda Fase**

La seconda fase riguarda fundamentalmente l'ottimizzazione della gestione dell'archivio corrente, mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche.

Vengono, a tale scopo, analizzati in dettaglio i processi d'ufficio, considerando i flussi documentali da essi generati, con lo scopo di ottimizzarne l'esercizio; a tal fine si utilizzano particolari metodologie organizzative (quali il BPR-Business Process Reengineering), che sono molto efficaci per ridisegnare i processi di lavoro in maniera ottimale.

Così, una volta rese le attività d'ufficio più efficaci ed efficienti, si progettano e si realizzano i relativi sistemi informatici di supporto, basati essenzialmente sulle tecniche di Document & Work flow Management.

Il recente quadro legislativo, a supporto della semplificazione dei procedimenti amministrativi nella Pubblica amministrazione, costituito da numerose disposizioni di legge (vedi nota 1 § 2.1), e che ha impatto significativo anche sulla gestione dei flussi documentali degli enti privati, fa esplicito riferimento all'approccio appena indicato che è descritto nel d.p.r. 28 dicembre 2000, *Testo unico sulla semplificazione amministrativa*, e, in maniera dettagliata, nei documenti Gedoc e Gedoc2, messi a punto dall'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA).