

Periodico semestrale - Anno XI - N.1 - Gennaio-Giugno 1998

ARCHIVI PER LA STORIA

RIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA



LE MONNIER

Lo scarto negli archivi universitari

di Gianni Penzo Doria

1. La condizione giuridica dell'archivio universitario tra "sorveglianza" e "vigilanza"

Le università si configurano come ente autonomo di diritto pubblico o comunque ente strumentale dello Stato¹. L'autonomia universitaria è sancita soprattutto dal dettato costituzionale: "Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"². Le università sono inoltre dotate, nel rispetto del loro ruolo, di personalità giuridica e godono di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile³.

¹ La definizione di "ente autonomo di diritto pubblico" proviene dallo Stato (circolare del Ministero della pubblica istruzione, Dir. gen. dell'istruzione universitaria, Uff. speciale I, n. 270 del 20 giugno 1966), mentre quella di "ente strumentale dello Stato" è ricavata da A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984¹⁴, I, p. 536. La definizione più complessa di "ente atarchico non territoriale strumentale", è formulata da L. TRAMONTANO, *Legislazione universitaria*, Napoli, Simone, 1985⁸, p. 14. Non è certamente questa la sede più idonea per un dibattito sulla natura giuridica delle università, tenendo inoltre presente che questo saggio si riferisce inoltre alle università statali e non agli istituti privati, pur prestigiosi, esistenti in Italia. Il problema nelle sue numerose articolazioni è stato ampiamente trattato da E. LODOLINI, *La memoria delle "Sapienze". Normativa e organizzazione degli archivi universitari*, in *La storia delle università italiane. Archivi, fonti, indirizzi di ricerca*, (Atti del Convegno, Padova, 27-29 ottobre 1994), a cura di L. SITRAN REA, Trieste, Lint, 1996, pp. 3-55.

² Art. 33, comma 6 della Costituzione, basato sull'art. 9, comma 1 della medesima Costituzione: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnologica".

³ Legge 9 maggio 1989, n. 168, *Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica* (G.U. 11.5.1989, n. 108), art. 6, comma 1: "Le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti". In questa direzione va anche, a partire dalla legge 168/89, la riforma universitaria: dpr 4 agosto 1990, n. 419, *Regolamento per l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica* (G.U. 3.1.1992, n. 2); Legge 19 novembre 1990, n. 341, *Riforma degli ordinamenti didattici universitari* (G.U. 23.11.1990, n. 274). Si veda *Il Ministero e l'autonomia dell'università e della ricerca scientifica*, a cura di F. MERLONI, Bologna, Il Mulino, 1989; S. CASSESE, F. MERLONI, *L'istituzione del Ministero*

Ai fini della nostra ricerca, rimane ora da stabilire se l'archivio universitario sia ritenuto appartenente ad un ente o ufficio pubblico statale oppure ad un ente o ufficio pubblico non statale. Tale distinzione risulta fondamentale, poiché il dpr 1409/63 ha stabilito due diverse forme di controllo da parte dell'amministrazione archivistica⁴. Il dettato normativo distingue, infatti, queste due diverse forme con i termini "sorveglianza" e "vigilanza", attribuendo ad essi specifiche e distinte funzioni. La sorveglianza è infatti esercitata dall'archivio di Stato competente per territorio sugli archivi degli enti statali, mentre la vigilanza è esercitata dalla sovrintendenza archivistica competente per territorio sugli archivi degli enti pubblici non statali e sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico⁵.

2. La querelle del 1963-66 sullo scarto negli archivi universitari

La distinzione non è dunque soltanto terminologica ed ha anzi insi-

dell'università e della ricerca scientifica, in "Il Foro italiano", V (1989), pp. 397-408; *L'amministrazione dell'università. Organizzazione e funzionamento de "La Sapienza" di Roma*, a cura di R. FINOCCHI, Roma, NIS, 1990, in modo particolare alle pp. 11-20; *L'amministrazione universitaria*, a cura di R. FINOCCHI, Bologna, Il Mulino, 1993, continuazione ed aggiornamento del volume precedente.

⁴ Dpr 30 settembre 1963, n. 1409, *Norme relative all'ordinamento ed al personale degli archivi di Stato* (G.U. del 31.10.1963, n. 285), decretato in virtù della legge delega 17 dicembre 1962, n. 1863. Il dpr 1409, conosciuto anche come "Legge archivistica del 1963" è stato modificato dopo l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali, avvenuta con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, *Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente* (G.U. del 19.12.1974, n. 332), convertito poi nella legge 29 gennaio 1975, n. 5, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali* (G.U. del 14.2.75, n. 43), ed il relativo decreto di organizzazione, il dpr 3 dicembre 1975, n. 805, *Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali* (G.U. del 27.1.1976, n. 23). Per quel che riguarda gli archivi, tali modifiche sono perlopiù semplici adeguamenti del dettato normativo all'esistenza del nuovo dicastero e non intaccano la struttura generale della legge del 1963. Per quel che riguarda uno degli aspetti archivisticamente più importanti, ovvero la "non libera" consultabilità dei documenti, la competenza rimane al Ministero dell'Interno, come stabilito negli otto articoli del dpr 30 dicembre 1975, n. 854, *Attribuzioni al Ministero dell'Interno in materia di documenti archivistici non ammessi alla libera consultabilità* (G.U. del 16.2.1976, n. 42), con riflessi anche sulle procedure di scarto (art. 3, comma 4). La legge del 1963, comunque sia e come sollecitato da più parti (ad es. O. RUCCI, *Ritorni critici al dpr 30 settembre 1963, n. 1409, recante norme sull'ordinamento degli archivi di Stato*, Lecce, Adriatica, 1981), va interamente rivista, soprattutto alla luce delle autentiche rivoluzioni sancite dalle leggi sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso (per le quali v. infra). Vale allora la pena rileggere A. SALADINO, *Il fondamento scientifico del Ministero per i beni culturali e ambientali e il principio della globalità e specializzazione della cultura e della storia: archivi e archivisti nel contesto del nuovo Ministero*, in "Archivi e Cultura", IX (1975), pp. 59-81.

⁵ Una sintesi del problema si trova nella nota di R. CONILAVO BAGGIO, *Archivi delle Università: sorveglianza o vigilanza?*, in "Rassegna degli Archivi di Stato" (d'ora innanzi: RAS), XXX/3 (1970), pp. 658-9, che rimane a tutt'oggi uno dei pochi contributi sugli archivi universitari.

nuato, con l'entrata in vigore della legge archivistica del 1963, il legittimo dubbio se il controllo (sorveglianza o vigilanza?) sugli archivi universitari fosse competenza degli archivi di Stato o delle sovrintendenze archivistiche. Fu proprio lo scarto a far emergere il problema in tutta la sua complessità. In particolare ci si chiese se agli archivi universitari fosse applicabile il dettato dell'art. 25 del dpr 1409/63 oppure quello dell'art. 35, ovvero se fosse legittima la istituzione di commissioni di sorveglianza presso le università⁶.

Il caso venne risolto tre anni dopo la *querelle*, con una circolare del Ministero dell'Interno emanata nel 1966, con la quale si affermava implicitamente l'autonomia universitaria e non la condizione giuridica di ente statale delle università, puntualizzando che "... resta stabilito che gli archivi delle Università medesime sono soggetti al regime delle norme contenute nel Titolo IV, capo I, del dpr 30 settembre 1963, n. 1409, relativo alla vigilanza sugli archivi degli enti pubblici. Pertanto, la competenza sugli interventi nei confronti del materiale archivistico delle Università degli Studi è da considerarsi propria delle sovrintendenze archivistiche. In particolare, poi, per ciò che concerne le operazioni di scarto, vanno applicate le procedure di cui all'art. 35 del citato dpr 30 settembre 1963, n. 1409"⁷.

Per questa condizione giuridica, le università sono allora soggette alle disposizioni di cui al titolo IV (artt. 30-45) del dpr 1409/63 e il loro archivio è da considerarsi a tutti gli effetti un "archivio vigilato", ovvero soggetto all'esercizio della attività di vigilanza da parte della Sovrintendenza archivistica competente per territorio⁸. In quanto appartenente

⁶ L'art. 25 prescrive (con qualche eccezione) l'istituzione di commissioni di sorveglianza presso gli uffici statali, con compiti legati allo scarto (in modo particolare la compilazione e l'aggiornamento dei massimari e l'agevolazione delle procedure di selezione). L'art. 35, invece, stabilisce per gli enti pubblici l'obbligo di effettuare lo scarto, previo il nulla-osta della sovrintendenza archivistica competente per territorio.

⁷ MINISTERO DELL'INTERNO - DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO - DIVISIONE VIGILANZA ARCHIVISTICA, Circolare 16 maggio 1966, n. 32, n. prot. 4.1151/8764.1.16, avente per oggetto *Archivi delle Università degli Studi*. Siamo ben lontani dall'entrata in vigore della legge 168/89 e si tratta quindi di una decisione, per certi versi, antesignana. Sarà infatti la 168/89 a far emergere come "sempre più evidente il carattere [delle università] di enti pubblici indipendenti rispetto all'amministrazione centrale", contraddicendo la vecchia teoria che riteneva le università organi statali. Su questo tema cf. L. TRAMONTANO, *Legislazione universitaria*, cit., p. 14.

⁸ L'attività di vigilanza è disposta dall'art. 1, comma 1, capo b) del dpr 1409/63: "È compito dell'amministrazione degli archivi di Stato: a) (omissis); b) esercitare la vigilanza: 1) sugli archivi degli enti pubblici; 2) sugli archivi di notevole interesse storico di cui siano proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, i privati". Sull'attività delle Sovrintendenze cf. F. MORANDINI, *A proposito delle sovrintendenze archivistiche*, in RAS, XXXV/1-2-3 (1975), pp. 385-396; A. ROMITI, *Annotazioni*

ad ente pubblico, infine, il patrimonio documentario dell'università è inalienabile ai sensi dell'art. 18 del dpr 1409/63⁹.

3. La legislazione archivistica italiana per le università

La legislazione italiana per l'archivio storico e l'archivio di deposito è basata di fatto interamente sul dpr 1409/63. Tale decreto ha sostituito la vecchia legge 22 dicembre 1939 n. 2006, ma non l'ancor più vecchio regolamento del 1911, che per quanto compatibile con le nuove norme, rimane tuttora in vigore¹⁰.

Oltre a quanto disposto dal dpr 1409/63, in modo particolare gli artt.

a margine della funzione delle sovrintendenze archivistiche, in *Biblioteche e archivi. Archivistica davanti al presente: tra problemi di tutela e di valorizzazione. Atti della seconda e terza giornata di studio dell'ANAI - Sez. Toscana, Firenze, 15 dicembre 1989* - Pisa, 14 dicembre 1990, a cura di MARINA BROGI, "Quaderni di lavoro" n. 8, Milano, 1992, pp. 31-35; poi ancora E. LODOLINI, *Aspetti della vigilanza dello Stato sugli archivi degli enti pubblici non statali*, in RAS, XXV/2 (1955), pp. 121-140; G. TROIANI, *In tema di vigilanza sugli archivi degli enti pubblici*, in RAS, XXI/1 (1961), pp. 47-49; G. GIULIANI, *Aspetti e concetti della vigilanza archivistica: considerazioni per una più retta puntualizzazione giuridica*, "RAS", XXXIX/1-2-3 (1979), pp. 107-118; da segnalare il recente convegno sul tema: "Dalla vigilanza alla valorizzazione: il ruolo della sovrintendenza archivistica a trent'anni dall'emanazione della legge sugli archivi", Bologna, 10 dicembre 1993 e la ampia recensione in RAS, LIV/3 (1994), pp. 614-625; infine, limitatamente allo scarto, ma prima della legge del 1963, R. M. BORSARELLI, *Le funzioni della Sovrintendenza archivistica in materia di scarti*, in RAS, XV/3 (1955), pp. 347-351. L'attuale attività delle sovrintendenze (anche per la mancanza di potere sanzionatorio nei confronti degli enti produttori inadempienti) è ben chiarita dal soprintendente archivistico per il Veneto, B. LANFRANCHI STRINA, *Necessità e possibilità di potenziamento della conservazione e degli studi sugli archivi privati, in Importanza degli archivi privati per lo studio delle discipline storiche. Atti del convegno di Piazzola sul Brenta, 30 settembre 1995*, Piazzola sul Brenta, 1996, pp. 9-12: "Il termine 'vigilanza' che connota la nostra azione e che ha un suono censorio e antipatico, sta davvero perdendo il suo significato letterale: siamo organi di supporto tecnico, di consulenza, di sostegno amministrativo e cercheremo di esserlo con sempre maggiore disponibilità" (p. 11).

⁹ L'art. 18 del dpr 1409/63 recita: "Gli archivi che appartengono allo Stato fanno parte del demanio pubblico. Gli archivi che appartengono alle regioni, alle province o ai comuni sono soggetti al regime del demanio pubblico. I singoli documenti che appartengono allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni e gli archivi e i singoli documenti che appartengono agli enti pubblici non territoriali sono inalienabili". Cfr. MINISTERO DELL'INTERNO - DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, *La legge sugli archivi*, Roma, Poligrafico, 1963, in modo particolare la *Relazione al progetto di Decreto del Presidente della Repubblica: "Norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato"*, alle pp. 91-96; E. LODOLINI, *Organizzazione e legislazione archivistica italiana dall'Unità d'Italia alla costituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali*, Bologna, Patron, 1989⁴, alle pp. 295-303.

¹⁰ Si tratta del regio decreto 2 ottobre 1911, n. 1163, *Regolamento per gli archivi di Stato*, emanato sotto il governo Giolitti, che resta in vigore grazie all'art. 73, comma 2 dello stesso dpr 1409/63, che pertanto rimane, dopo oltre trent'anni, ancora in attesa del relativo regolamento.

21 e 22 riguardo alla consultabilità dei documenti¹¹, l'archivio corrente, ancorché non in maniera esplicita e positiva, è regolato anche dalle recenti norme sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti, emanate con la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il dpr 27 giugno 1992, n. 352. Tali norme hanno di fatto rivoluzionato, almeno *ubi lex dixit*, il modo tradizionale di concepire l'archivio: non un corpo inaccessibile, ma un vero e proprio strumento di democrazia per i cittadini da un lato e un misuratore di efficienza per le pubbliche Amministrazioni dall'altro¹².

In questi ultimi tempi, semplicemente scorrendo la "Gazzetta Ufficiale", è possibile verificare quotidianamente la modifica e l'adeguamento degli statuti e dei regolamenti universitari alla nuova normativa, anche se in troppi casi, stante l'evidente omissione, si perde di vista che il vero mezzo con il quale raggiungere gli obiettivi di trasparenza e pubblicità è la corretta attività amministrativa unita alla rigorosa tenuta dell'archivio corrente¹³. Su questo tema, come sull'evidente stallo dell'applicazione della nuova normativa, si può certamente aprire una di-

¹¹ G. OLLA REPETTO, *In tema di consultabilità dei documenti amministrativi dello stato. Appunti per l'esegesi degli articoli 21 e 22 del D.P.R. 30 settembre 1963*, n. 1409, "RAS", XXX/1 (1970), pp. 9-57; P. CARUCCI, *Alcune osservazioni sulla consultabilità dei documenti*, XXXIII/2-3 (1973), pp. 282-291; P. D'ANGIOLINI, *La consultabilità dei documenti d'archivio*, XXXV/1-2-3 (1975), pp. 198-249; L. VIOLANTI, *Diritti dei cittadini, tutela dei documenti ed esigenze della Pubblica Amministrazione nella legislazione in materia di banche dati*, in *Informatica e archivi. Atti del convegno, Torino, 17-19 giugno 1985*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici, 1986, pp. 211-222.

¹² Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, (G.U. n. 192 del 8.8.90) e dpr 27 giugno 1992, n. 352, *Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (G.U. n. 177 del 29.7.92). La legge 241/90 è stata recentemente integrata e modificata dall'art. 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica*, recante la "Semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi" (G.U. n. 303 del 28.12.93).

¹³ Ad esempio, Università di Padova (G.U. n. 273 del 22.11.95, suppl. ord. n. 138), Osservatorio astronomico di Capodimonte (G.U. n. 276 del 25.11.1995, suppl. ord. n. 140), Università di Cagliari (G.U. n. 5 del 8.1.1996, suppl. ord. n. 5), Università di Camerino (G.U. n. 26 del 1.2.1996, suppl. ord. n. 16), Università di Roma Tre (G.U. n. 218 del 17.9.1996, suppl. ord. n. 152), ecc. Su questo importante argomento cfr. A. MARI - C. MEOLI, *Nuovi statuti e organizzazione delle università, in L'amministrazione universitaria*, cit., pp. 29-76. Si veda inoltre *Gestione dei documenti e trasparenza amministrativa. Atti del Convegno Internazionale, Fermo, 6-8 settembre 1993*, a cura di O. BUCCI, Macerata, Università di Macerata, 1994 e, nel medesimo volume, sul raccordo - invero assai labile se non addirittura improponibile - tra il dpr 1409/63 e la legge 241/90 il saggio di P. CARUCCI, *Le norme sulla trasparenza del procedimento amministrativo nel quadro dell'archivistica contemporanea*, pp. 63-77; si veda, infine, O. BUCCI - S. PIGLIAPOCO, *Il flusso documentario sull'autostrada elettronica. Relazioni al convegno "Informazione e cittadino" promosso dalla Provincia di Ancona (11 dicembre 1993)*, Macerata, Cestrud, 1994.

Da un punto di vista dottrinale, lo scarto rappresenta, pertanto, un ossimoro archivistico. Tuttavia, per quanto contrario alla logica della conservazione, l'ossimoro dottrinale è apparente più che reale, poiché lo scarto è un "male" necessario. Anzi, se effettuato con il dovuto rigore, esso diventa un'operazione intellettualmente gratificante del lavoro dell'archivista ed un elemento qualificante delle fonti per la storiografia¹⁶.

Non si tratta, infatti, di sbarazzarsi di carte vecchie, ma di costruire l'archivio da conservare per il futuro, come specchio della propria memoria, compiendo una scelta consapevole e strategica per l'intero assetto amministrativo. Rapportata al suo valore positivo, la selezione qualificata delle fonti è un tassello fondamentale del lavoro dell'archivista, una procedura essenziale da paragonare per importanza alle altre procedure archivistiche poste in essere durante il riordinamento. Lo scarto è perciò un momento di lavoro necessario durante il passaggio delle unità archivistiche dall'archivio di deposito all'archivio storico. Da ciò deriva che esso risulta accettabile anche sul piano teorico, in quanto condizione indispensabile per una corretta archiviazione, determinata consapevolmente e positivamente dal medesimo ente produttore con un provvedimento espresso nell'esercizio della propria attività pratica. La conseguenza principale di questa consapevolezza è che lo scarto può essere distinto in due momenti diversi, per modi e finalità, ma perfettamente integrati tra loro: il primo momento è rappresentato dalla "operazione attraverso

arduo, rischioso, insidioso, contraddittorio tra quelli da essi esercitati. Da qualche decennio l'attenzione a questa tematica si è fatta più serrata. Lo imponeva la massiccia produzione cartacea connessa alla moltiplicazione, all'articolazione, al rigonfiamento degli apparati burocratici che caratterizzano le strutture dello stato contemporaneo". Per un'interessante indagine sulla doverosa selezione dei documenti in altre nazioni, cfr. K. M. HAWORTH, *La fedeltà ai principi archivistici. Il futuro della selezione documentaria, della gestione dei documenti e dell'inventariazione nel Nord America*, in *L'archivistica alle soglie del 2000. Atti della conferenza internazionale*, Macerata, 3-8 settembre 1990, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici, 1992, pp. 139-159.

16 P. CARUCCI, *Lo scarto come elemento qualificante delle fonti per la storiografia*, in RAS, XXXV/3 (1975), pp. 250-264; I. ZANNI ROSIELLO, *Spurghi e distruzioni di carte d'archivio*, in "Quaderni storici", 54 (1983), pp. 985-1017, ripreso per un interessante parallelo interdisciplinare da A. RICCI, *Carta da macero e "coccipetto": appunti sullo scarto di reperti archeologici*, in "Quaderni storici", 56 (1984), pp. 655-668; si veda inoltre P. CARUCCI, *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, NIS, 1987, in modo particolare il paragrafo "Selezione delle fonti e records management", pp. 22-26; M. GUERCIO, *Le procedure di selezione dei documenti negli archivi delle banche*, in MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI - UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Gli archivi degli istituti e delle aziende di credito e le fonti d'archivio per la storia delle banche. Tutela, gestione, valorizzazione, Atti del convegno, Roma, 14-17 novembre 1989*, Roma, Poligrafico, 1995, pp. 110-124; I. ZANNI ROSIELLO, *Andare in archivio*, Bologna, il Mulino, 1996, in modo particolare per la selezione dei documenti alle pp. 47-50.

scussione formidabile, partendo dal dato di fatto - gravissimo se non addirittura inammissibile in uno stato di diritto - che non esiste alcun coordinamento normativo tra la legge archivistica del 1963 e la nuova legislazione sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso.

In verità esiste un unico, ma pallido e amorfo, accenno: "Gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti per finalità amministrative e probatorie, previsti dalla legislazione vigente, si intendono soddisfatti anche se realizzati mediante supporto ottico purché le procedure utilizzate siano conformi a regole tecniche dettate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. Restano in ogni caso in vigore le norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, relative all'ordinamento e al personale degli Archivi di Stato, nonché le norme che regolano la conservazione dei documenti originali di interesse storico, artistico e culturale"¹⁴. Ciò che qui appare come un necessario raccordo, in realtà potrebbe nascondere ben altro. A scanso di equivoci, viene ribadito che uno statuto del Duecento od una matricola del Cinquecento non possono essere microfilmati o sottoposti a scansione ottica allo scopo di prevederne lo scarto. Il dato grave è che se è stato ritenuto necessario ribadire in una norma scritta un concetto così elementare - almeno negli intendimenti di alcuno - il rischio di una eliminazione dissennata esisteva concretamente.

4. Lo scarto come ossimoro dottrinale apparente e la sua accettazione dottrinale

Per evitare che un ente produttore di archivio venga, soprattutto in questi ultimi decenni, sommerso dalla produzione incontrollata di carte, ovvero dalla conservazione di documenti superflui o, comunque, ritenuti criticamente non più necessari, la legislazione positiva ha previsto le operazioni di scarto. Per l'archivistica, che ha come scopo principale la conservazione e la tutela dei documenti, si tratta di un paradosso della conservazione¹⁵.

¹⁴ Legge 24 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica* (G.U. n. 303 del 28.12.93), art. 2, comma 15.

¹⁵ La felice definizione dello scarto come "paradosso della conservazione" è di I. ZANNI ROSIELLO, *Archivi e memoria storica*, Bologna, il Mulino, 1987, pp. 100-111. Inoltre (p. 107): "Gli archivisti si sono più volte interrogati su questo aspetto del loro mestiere, da tutti considerato il più

la quale si perviene alla distruzione del materiale archivistico ritenuto inutile" ¹⁷, il secondo, invece, è l'implicita determinazione del materiale documentario da conservare perennemente e quindi, da quel momento, dell'archivio storico nella sua *universitas rerum*, volontariamente definita e destinata alla conservazione.

Considerare lo scarto un'operazione antidottrinale può dunque rivelarsi fuorviante. In primo luogo non effettuare lo scarto arreca un danno patrimoniale all'ente produttore (costi di locazione, costi di economato – in buste, camicie, ecc. – costi di ricerca, ecc.); in secondo luogo lo scarto negli archivi universitari trova la sua piena legittimazione nelle norme positive, quali il già citato art. 35 del dpr 1409/63, il codice civile limitatamente alle scritture contabili, ma anche nel fatto che la legge 241/90 prevede che l'attività amministrativa sia retta da criteri di economicità ed efficacia, che sembrano ben attagliarsi al nostro discorso ¹⁸. Non solo. La legge 241/90 "ha senza dubbio aperto nuove prospettive allo *ius archivale* che, se resta una delle figure giuridiche messe in opera dal legislatore per assicurare la certezza del diritto, appare oggi contenuta, proprio in questo suo consentire l'accesso agli atti della Pubblica Amministrazione, elementi di garanzia per una sempre più avanzata vita democratica" ¹⁹.

Intasare la memoria di un ente con carte inutili (o giudicate razionalmente non più utili) può equivalere ad annullare quella stessa memoria che, per essere accessibile in tempi ragionevoli, ha bisogno di essere ripulita dalle scorie. Il fatto stesso di allungare a dismisura i tempi di ricerca o di creare un marasma di carte senza capo né coda, senza cioè

¹⁷ A. ROMITI, *Lo scarto archivistico: analisi e proposte*, in "Iargi. Rivista di Archivistica", V (1992-93), pp. 159-184, ora ripubblicato in *Id., Temi di archivistica*, Lucca, MPF editore, 1996, pp. 29-51; la frase riportata è a p. 31. Un caso da rileggere è quello presentato da G. PAMPALONI, *La riunione degli archivi delle RR. Rendite nel Granducato toscano (1814-1852). Scarti ed inventariazione di fondi. Ordinamento storico*, in RAS XVII/1 (1957), pp. 87-133, in modo particolare il par. 6 "Creazione della Commissione di spurgo: procedura e natura degli scarti", pp. 102-120. Una nuova e per certi versi avvincente proposta viene dal recentissimo lavoro di G. BONFIGLIO DOSIO, *A proposito di scarto*, in RAS, LVII/1 (1997), pp. 128-132 (e bibliografia ivi citata).

¹⁸ Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 2, comma 1: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti". Seguendo la legge alla lettera, dunque, non effettuare lo scarto e quindi non risparmiare spazi, tempo e denaro, potrebbe rivelarsi un atto non economico e, pertanto, illegittimo.

¹⁹ A. SPAGGIARI, *Non solo storia. Gli archivisti di stato di fronte ad istituzioni e archivi moderni*, "Archivi per la Storia", III/2 (1990), pp. 287-299, ora ripubblicato in *Scritti in memoria di Antonio Lombardo*, Firenze, Le Monnier – Ed. ANAL, 1996, pp. 83-95, la frase riportata è a p. 94 ss.

favorire il reperimento delle unità archivistiche e la riconoscibilità delle serie, fa inevitabilmente perdere all'archivio la funzione di struttura di servizio, quale essa è nella sua *mission* più profonda, con la conseguente perdita dei benefici dell'archivio riordinato, che presuppone proprio le operazioni di scarto ²⁰.

5. Lo scarto e gli scenari possibili

Gli scenari possibili nelle università italiane (ma anche negli enti pubblici più in generale) per i quali si renda necessario avviare le operazioni di scarto sono sostanzialmente due. Mentre alcuni archivi hanno subito scarti illegali, con metodi di distruzione non propriamente ortodossi (carte gettate dal balcone, depositate come spazzatura, documenti cestinati dopo la trattazione corrente e molta casistica ancora...), per altri archivi, invece, non si può certo parlare dei problemi enunciatissimi, in un periodo di notevole interesse dottrinale attorno allo scarto, da Gabriella Olla Repetto ancora nel 1960 ²¹. In quest'ultimo caso, infatti, i funzionari amministrativi hanno prudentialmente conservato tutto ciò che era possibile conservare. Da un punto di vista documentario questo fatto è certa-

²⁰ Un discorso analogo, anche se riferito all'archivio di deposito, si veda in E. FREGNI, *Qualche osservazione in merito all'organizzazione dell'archivio comunale di deposito*, in RAS, LIV/3 (1994), pp. 604-613: "È proprio la mancata, difficile o anche solo lenta reperibilità degli atti nell'archivio generale a spingere i vari uffici a trattenere per lungo tempo presso di sé le proprie pratiche esaurite, vanificando così la funzione dell'archivio di deposito, che è appunto quella di trasformare la documentazione dei vari uffici nell'archivio dell'ente" (p. 613).

²¹ G. OLLA REPETTO, *Conseguenze penali della illecita eliminazione dei documenti*, in RAS, XX/3 (1960), pp. 235-249. Due saggi importanti, anche se datati, sono quelli di A. LOMBARDO, *Il problema dello scarto degli atti d'archivio*, in RAS, XVI/3 (1955), pp. 300-316 e J. H. COLLINGRIDGE, *Gli scarti d'archivio*, in RAS, XVI/3 (1956), pp. 295-311, entrambi ora ripubblicati in MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI – UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Antologia di scritti archivistici*, a cura di R. Giuffrida, Roma, Poligrafico, 1985, rispettivamente alle pp. 483-501 e 502-519. La relazione di J. H. Collingridge – la cui traduzione italiana del titolo venne giustamente contestata da E. LODOLINI, *Questioni di base dell'archivistica*, in RAS, XXX/2 (1970), pp. 325-364, in particolare p. 335, nota 1 – venne tenuta durante il III Congresso internazionale degli archivi (Firenze, 25-29 settembre 1956). Essa innescò una serie di interventi: V. GIORDANO, *Tre osservazioni sugli scarti*; A. LOMBARDO, *Il problema degli scarti è problema di ordinamenti*; F. LODDO CANEPA, *Azione contro gli scarti abusivi di atti storici esistenti presso le Amministrazioni statali e non statali*; U. SPERANZA, *Considerazioni sulla relazione Collingridge*, tutti pubblicati nella RAS, XVI/3 (1956), pp. 312-323. Da ultimo si veda, per indicazioni generali, anche se riferite ad altro ente, A. CARUSO, *Della necessità e del modo di facilitare gli scarti negli archivi dei comuni*, in "Notizie degli archivi di Stato", XI/1 (1951), pp. 26-28 e G. NIGRO, *Il problema degli scarti nella tematica generale degli archivi*, in "Archivi e Cultura", XVI (1983), pp. 53-74.

mente accettabile, poiché piuttosto di conservare un archivio frammentato o disgregato da dispersioni, da eliminazione di documenti senza criterio né provvedimento espresso, è meglio conservare tutto. E così talvolta è stato fatto. Tale situazione, tuttavia, non è accettabile né su un piano organizzativo né su un piano economico, per i costi di gestione e di conservazione che il materiale documentario comporta. Per questo la legge – unita soprattutto al buon senso – ha previsto le operazioni di scarto.

Buon senso, dicevamo. Le operazioni di scarto sono infatti delicate: simme, perché dopo la distruzione di un documento non esiste alcun modo di recuperarlo nella sua originaria natura estrinseca. Per questo, anche il solo insinuarsi in un archivistica che sta compiendo le operazioni di scarto del dubbio se procedere o meno alla selezione di un documento o di una serie di documenti, rappresenta esso stesso una discriminante a favore della conservazione di quel determinato documento o di quella determinata serie ²².

6. Organizzare lo scarto

Prima del passaggio dei documenti dall'archivio di deposito alla separata sezione d'archivio devono essere eseguite le operazioni di scarto ²³. I documenti "scartati" vanno distrutti e non semplicemente gettati come spazzatura. Anzi, una precisa disposizione di legge, prevede che tali documenti siano consegnati, con il rilascio di apposita quietanza, alla Croce rossa italiana ²⁴.

²² Riprendo un concetto espresso da altri; tra questi: V. GIORDANO, *Archivistica e beni culturali*, Calanissetta – Roma, Sciascia editore, 1980², p. 158: "nei casi di dubbio o dissenso, sarà sempre meglio conservare anzi che distruggere". Un caso importante è quello narrato da S. D. STERNWALL, *La valutazione per lo scarto e il caso degli archivi dell'FBI: per gli archivisti custodiscono i documenti?*, in RAS, XLVII/2-3 (1987), pp. 335-339, articolo apparso su "The American Archivist", 49/1 (Winter, 1986), pp. 52-63 e tradotto per la *Rassegna* da Livia De Ruggiero. Per un caso legato al recupero di talune informazioni peculiari, cfr. B. CASINI, *Il problema dello scarto dei mandati degli enti locali e delle istituzioni di assistenza e beneficenza*, in RAS, XXXIII/2-3 (1973), pp. 498-500 e, per la legislazione sabauda, le poche righe dedicate allo scarto da G. GENTILE, *La legislazione sugli archivi sabaudi*, in "Notizie degli archivi di Stato", XII/1-2-3 (1952), pp. 107-116, in particolare p. 116.

²³ Giusto quanto previsto dall'art. 30, comma c) del dpr 1409/63.

²⁴ Decreto-legge 10 agosto 1928, n. 2034, *Provvedimenti necessari per assicurare il funzionamento della Croce Rossa Italiana*, laddove all'art. 16 si prevede la cessione alla C.R.I. del materiale scartato. Tale decreto venne modificato con il Decreto-legge 12 febbraio 1930, n. 84, *Modifiche al regio decreto-legge 10 agosto 1928, n. 2034, concernente provvedimenti necessari per assicurare il funzionamento della Croce Rossa Italiana* (G.U. n. 49 del 28 febbraio 1930) e poi convertito nella legge 17 aprile 1930, n. 578, *Conversione in legge del decreto-legge 12 febbraio 1930, n. 84, concernente modifi-*

L'iter del procedimento amministrativo dello scarto per gli archivi universitari può essere, a norma di legge, sintetizzato come segue:

- Decisione del direttore amministrativo di procedere con le operazioni di scarto;

- Incarico al direttore dell'archivio per l'istruzione dell'affare;

- Istruzione del procedimento e predisposizione fisica dei documenti da proporre per lo scarto, unita al relativo elenco;

- Redazione della delibera di scarto da far approvare al Consiglio di amministrazione;

- Richiesta del nullaosta alla Sovrintendenza archivistica competente per territorio;

- Consegna del materiale scartato alla Croce rossa e verifica dell'effettiva distruzione dei documenti.

Così enucleato, lo scarto sembrerebbe un procedimento amministrativo come tanti altri, se non addirittura meno complesso, tanto sono ben evidenziate dalla legge le procedure che lo costituiscono. In realtà lo scarto è una componente essenziale ed integrata della gestione dei documenti (o, com'è più di moda oggi, *records management* e *recordkeeping system*). Proprio nel momento della formazione, i documenti devono infatti subire un trattamento intellettuale da parte dell'archivista all'atto della registrazione ²⁵.

che al regio decreto-legge 10 agosto 1928, n. 2034, contenente provvedimenti necessari per assicurare il funzionamento della Croce Rossa Italiana. La legge 578/30 prevedeva la consegna alla C.R.I. del materiale scartato per cinque anni, salvo proroghe. Come sovente accade, il provvisorio è molto più definitivo di quanto potrebbe sembrare e così le proroghe sono sempre state accordate. L'ultima scade il 30 giugno 1996, concessa con decreto del ministro del Tesoro del 1° luglio 1991 (s.n.), *Proroga del termine per la cessione gratuita alla Croce rossa italiana dei mobili e dei materiali in dotazione agli uffici statali riconosciuti inservibili*, pubblicato nella G.U. n. 288 del 9 dicembre 1991.

²⁵ Archivista e non registratore o protocollista. La scuola tedesca e, più in generale, quella anglosassone distinguono il protocollista (addetto cioè alla registrazione) dall'archivista, con due distinte professionalità contrattuali: il *records manager* e l'*archivist*. Viene in questo modo teoricamente suddiviso l'archivio, almeno in rapporto alle funzioni ed alle procedure, in "protocollo e archivio corrente" da una parte e "archivio di deposito e archivio storico" dall'altra. Questa scuola distingue perciò la gestione dei documenti (protocollo e archivio corrente) dall'archivistica vera e propria (archivio di deposito e archivio storico), dichiarando "convergenti" due discipline che sembrano invece identiche, pur nei loro diversi aspetti, sotto la dicitura di archivistica *tout court*. Per la complessità del problema, cfr. E. LODOLINI, "Gestione dei documenti" e archivistica. *A proposito della convergenza di discipline*, in RAS, L/1-2 (1990), pp. 85-117; Id., *Questioni di terminologia fra archivistica e informatica. L'archivio in archivistica*, in "Archivi & computer", I/3 (1991), pp. 283-286. Il tema è affascinante e ricco di spunti di rilievo e non tarderà ad avere nuovi contributi significativi, che non potranno prescindere dalla lettura almeno del recente saggio di C. PAVONE, *Stato e istituzioni nella formazione degli archivi*, in *Gli strumenti della ricerca*, a cura di G. De Luna, P. Ortoleva, M. Revelli e N. Tranfaglia, Firenze, La Nuova Italia, 1993, pp. 1027-1045. Si veda poi la principale letteratura sull'argomento: L. BRUGLIO, *Sul concetto di archivio*, in RAS, XVIII/3 (1958), pp. 287-307; E. LODOLINI, *Identificazione dell'archivio*,

Quello che sembra a molti una conquista d'Oltreoceano avvenuta negli ultimi anni, in realtà è una procedura ed una proposta operativa già teorizzata da Claudio Pavone ancora nel 1964, seguita poi anche da altri autorevoli colleghi, con un richiamo forte agli archivisti di Stato a prendere in esame la situazione degli archivi correnti, troppo spesso trascurata: "La salvaguardia materiale degli archivi prima ancora che passino in quelli di Stato, la selezione di ciò che merita di essere conservato, la possibilità di facilitare tale selezione con accorgimenti da porre in atto fin dall'impostazione iniziale degli archivi correnti, l'ordine stesso di tali archivi sono tutti problemi cui gli Archivi di Stato non possono dichiararsi indifferenti, pena la perdita di contatto con quella realtà che spetta loro trasferire sul piano dell'interesse scientifico" ²⁶. Contestualizzata questa dichiarazione di carattere generale alla gestione informatizzata degli uffici della pubblica amministrazione, possiamo affermare che lo scarto deve essere predisposto all'atto della registrazione a protocollo, indicando, per ogni documento, anche il relativo tempo di conservazione.

7. Il provvedimento sullo scarto: Senato accademico o Consiglio di amministrazione? Ministero o autonomia?

L'art. 35 del dpr 1409/63 assume una formulazione generica riguardo agli organi deliberanti coinvolti nel procedimento amministrativo per lo scarto d'archivio. Così come enunciata, essa potrebbe dar luogo ad equivoci, sia in rapporto all'individuazione degli stessi organi deliberanti, sia in

rapporto all'autorità che esercita la vigilanza sull'ente, che non è, in questo caso, la sovrintendenza archivistica ²⁷. Potrebbe dunque legittimamente sussistere il dubbio – sollevato dall'autorevole voce di Elio Lodolini – se la delibera di scarto debba essere approvata dal Consiglio di amministrazione o dal Senato accademico, o se serva una delibera di entrambi ²⁸.

Il discorso investe allora le competenze degli organi universitari. Poiché le competenze sullo scarto d'archivio sono di evidente natura amministrativa – e non didattica – l'eccezione sollevata da Lodolini viene a cadere almeno dopo la chiarezza normativa della riforma universitaria, esplicitata nei vari statuti dei singoli atenei, laddove sono nettamente distinti i compiti del Senato accademico da quelli del Consiglio di amministrazione ²⁹. Al Consiglio di amministrazione spettano, infatti, funzioni normative, di indirizzo e di controllo dell'attività amministrativa, finanziaria ed economico-patrimoniale, mentre al Senato accademico spettano competenze relative alla programmazione e al coordinamento delle attività didattiche e di ricerca ³⁰. Servirà, pertanto, una delibera motivata del Consiglio di amministrazione e non del Senato accademico, sulla quale dovrà apporre il proprio nullaosta la Sovrintendenza archivistica a conclusione del procedimento amministrativo, il cui responsabile – ai sensi degli artt. 4-6 della legge 241/90 – è facilmente individuabile nel direttore dell'archivio.

Su di un altro dubbio sollevato sempre nella stessa circostanza da Lodolini ³¹, ovvero se serva ancora sottoporre il provvedimento per lo scarto

²⁷ L'art. 35 recita: "Gli enti pubblici stabiliscono con provvedimento motivato dei rispettivi organi deliberanti quali documenti dei propri archivi siano da scartare. Il provvedimento è sottoposto all'approvazione dell'autorità che esercita la vigilanza sull'ente, previo nulla osta del competente sovrintendente archivistico".

²⁸ E. LODOLINI, *La memoria delle "Sapienze"*, Normativa... cit.,: "È da vedere se "organo deliberante" sia da considerare, nel caso specifico [dello scarto], il Senato accademico od il Consiglio di amministrazione, o se occorra una delibera di entrambi; e se, soprattutto occorra ancor oggi l'approvazione del Ministero dell'università, ovvero se questa disposizione sia da ritenersi superata per effetto della normativa sull'autonomia universitaria. In ogni caso, però, rimane fermo l'obbligo di richiederne il nulla osta della Sovrintendenza" (pp. 8-9).

²⁹ Anche se, a onor del vero, non tutti gli atenei hanno distinte chiaramente le competenze, lasciando in casi non sporadici un confine variabile di discrezionalità nell'attribuzione di funzioni e competenze, con la conseguenza che sul medesimo procedimento amministrativo possono accavalarsi, anche contrastanti, decisioni di più organi.

³⁰ A. MARI – C. MEOLI, *Nuovi statuti e organizzazione delle università*, in *L'amministrazione universitaria*, cit., pp. 29-76, in modo particolare alle pp. 35-44.

³¹ *Ibidem*. Il volume *La storia delle università italiane. Archivi, fonti, indirizzi di ricerca*, (Atti del Convegno, Padova, 27-29 ottobre 1994), a cura di L. SITRAN REA, Trieste, Lint, 1996, rappresenta il primo tentativo di analisi della complessa realtà degli archivi universitari. Oltre al citato saggio di

in RAS, XVIII/3 (1958), pp. 308-323; F. VALENTI, *A proposito della traduzione italiana dell' "Archivistica" di Adolf Brenneke*, in RAS XXXI/2 (1969), pp. 441-455; C. PAVONE, *Ma è poi tanto pacifico che l'archivio rispetti l'istituto?*, in RAS XXXI/1 (1970), pp. 145-149; F. VALENTI, *Considerazioni sul "Manuel d'archivistique" francese in rapporto all'esperienza archivistica italiana*, in RAS XXXIII/1 (1973), pp. 77-104; *Id.*, *Parliamo ancora di archivistica*, in RAS XXXV/1-2-3 (1975), pp. 161-197; *Id.*, *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi*, in RAS XLII/1-2-3 (1981), pp. 9-37; R. DE FELICE, *Il concetto di archivio e la classificazione archivistica*, in "Archivi e cultura", XVI (1982), pp. 27-52.

²⁶ C. PAVONE, *Archivi fatti e archivi in fieri*, in RAS, XXIV/2-3 (1964), pp. 359-360; sul tema cfr. anche A. SPAGGIARI, *Importanza e scopi del controllo dell'amministrazione degli Archivi di stato sugli archivi in formazione*, in RAS, XXXVI/1 (1976), pp. 155-163. Per la Francia, oltre ad alcuni contributi di Michel Duchesne – M. DUCHESNE, *Le préarchivage: quelques clarifications nécessaires*, in "La Gazette des Archives", 71 (1970), pp. 226-236; *Id.*, *Tri, sélection, échantillonnage. A propos de "La Gazette des Archives"*, 71 (1970), pp. 226-236; *Id.*, *La Gazette des Archives*, 124 (1983), pp. 5-24 – cfr. DIRECTIONS DES ARCHIVES DE FRANCE, *La pratique archivistique française* a cura di J. FAVERE E D. NEIRINCK, Parigi, Archives Nationales, 1993, in modo particolare il cap. 5 dedicato agli archivi contemporanei (a cura di CHRISTINE PÉTILLAT e HELENE PRAX, pp. 231-312), al paragrafo su "Le tableau de gestion ou le contrat d'archivage", pp. 261-270.

all'approvazione del Ministero per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica, non mi sembra vi sia alcuna incertezza interpretativa. Premesso che lo scarto è definibile come "atto di organizzazione", mediante il quale si determina implicitamente il materiale documentario da conservare e quindi la struttura e la consistenza dell'archivio e considerato poi che l'art. 6, comma 1 della legge 168/89 determina l'"autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile" delle università, è indubbio che la delibera di scarto non necessiti dell'approvazione ministeriale. In modo particolare, tale approvazione non appare necessaria soprattutto se coordinata con il dettato dell'art. 2, comma 1, del dlgs 29/93, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche siano ordinate proprio "mediante atti di organizzazione"³². Anche sulle operazioni di scarto, dunque, le università godono di piena autonomia, fermo restando il nulla osta della sovrintendenza archivistica competente per territorio.

8. La nuova definizione di documento amministrativo, l'archiviazione ottica e lo scarto

La legge 7 agosto 1990, n. 241 può anche essere considerata, per l'introduzione di caratteri innovativi, la "nuova legge archivistica" per quel che riguarda l'archivio corrente e, in modo particolare, per la esplicita e rivoluzionaria definizione di documento amministrativo. Una definizione che non esito a dire ecumenica, vista la completezza della casistica sulla possibile produzione di un documento amministrativo: "È considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocopiatografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni, o comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa"³³. Nasce quindi la possibilità giuridica e normativa di gestire il fascicolo informatico.

Lodolini, segnalò quelli di G. BONTIGLIO DOSIO, *Un'inchiesta sugli archivi delle università italiane*, pp. 57-86; MARCO BORTOLOTTI, *Gli archivi storici delle università italiane*, pp. 87-92; G. FIORAVANTI - A. M. SORGE, *Le fonti dell'Archivio centrale dello Stato per la storia dell'istruzione superiore*, pp. 133-157.

³² Dlgs 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (G.U. n. 30 del 06.02.93) e successive modificazioni, art. 2, comma 1: "Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento, ovvero, sulla base delle medesime, mediante atti di organizzazione". Articolo così modificato dal dlgs 546/93, art. 2.

³³ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme...*, art. 22, comma 2, e soprattutto la circolare esplicativa della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, Circolare 7 gennaio 1991, n. 60328/7.463, *Procedimento amministrativo. Accesso ai documenti*

Riguardo allo scarto, va qui affermato che potrebbe anche non sussistere alcun contrasto tra la nuova definizione di documento amministrativo collegata alla legislazione sull'archiviazione ottica ed il dpr 1409/63, come invece paventato da un'altra voce autorevole: quella di Antonio Romiti. Non si tratta, come egli afferma, di autorizzare "l'eliminazione del 'cartaceo' dopo che è stato trasferito sull'ottico, [per cui] si introduce sostanzialmente una nuova procedura di scarto che contrasta con il dpr 1409/63, al presente ancora vigente"³⁴, bensì di riconoscere - come di fatto la legge stabilisce e riconosce - un nuovo supporto, non cartaceo, dell'atto amministrativo.

Non esiste, dunque, alcuna procedura di scarto, ma soltanto l'introduzione di una possibilità di utilizzo di un supporto diverso da quello tradizionale ed un nuovo concetto di documento, non tradizionale, legato alla sua rappresentazione. Uno stesso documento può dunque essere trasferito, senza subire lo scarto e a termini di legge, da un supporto ad un altro. Una volta terminata la scansione ottica del documento, il supporto cartaceo non "esiste" più, ma esiste, invece, il documento nella *rappresentazione* introdotta dalla legge 241/90 su un altro supporto. Esiste in forma elettronica, informatica, magnetica, ma pur esiste fisicamente, ciò che invece non risulterebbe possibile con lo scarto. Lo scarto, infatti, ha come mezzo principale la distruzione del documento e, conseguentemente, delle informazioni da esso ricavabili direttamente. Con la scansione ottica, almeno in linea teorica, ogni informazione intrinseca e molte informazioni estrinseche sono perfettamente recuperabili e, in ogni caso anche ai fini di legge, il documento "rappresentato" è l'originale a tutti gli effetti. Potremmo invece affermare che così come trattato

amministrativi; un ottimo saggio sul diritto di accesso, pur se scritto prima dell'entrata in vigore del dpr 352/92 è quello di G. BARRERA, *La nuova legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in RAS, LII-2-3 (1991), pp. 342-372; poi ancora, *L'accesso ai documenti amministrativi*, a cura di G. ARENA, Bologna, il Mulino, 1991; G. POLLINO, *Formulario della procedura amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1994², in modo particolare pp. 18-24; R. SCARCIGLIA, *L'accesso ai documenti amministrativi. Attuazione della legge 241/90*, Rimini, Maggioli, 1994, pp. 72-74; Id., *Legge 241/1990. Formulario del procedimento amministrativo*, Rimini, Maggioli, 1995²; AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti* (legge 7 agosto 1990, n. 241 e regolamenti di attuazione), coordinamento di V. ITALIA e M. BASSANI, Milano, Giuffrè, 1995², pp. 536-538. Un manuale da consultare è *Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento*, a cura di V. LO MORO e A. MANCINI, Bologna, il Mulino, 1995.

³⁴ A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note sentenze per sentenza*, Viareggio, SAL, 1995, p. 52, nota 5. Il volume di Romiti è un indispensabile vademecum per i protocolлисти ed uno strumento importante per gli archivisti, grazie soprattutto alla giurisprudenza e alla casistica commentate con acume e sagacia.

dall'informatica il documento amministrativo finisca per diventare un documento trasumanato³⁵.

In ogni caso il concetto di riproduzione sostitutiva non è certamente una novità, prevista com'è da circa trent'anni³⁶. L'elemento innovativo è certamente sconvolgente per la conservazione e la tutela dei documenti e che con la nuova normativa i supporti, per così dire, "non informativi" diventano un *optional*, scavalcando così il parere del Comitato di settore per i beni archivistici, essenziale per l'autorizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali alla fotoreproduzione sostitutiva³⁷.

Romiti ha ragioni sacrosante quando paventa un utilizzo indiscriminato della nuova tecnologia, soprattutto in riferimento alla mancanza di garanzia di durata del supporto, ma più ancora riguardo al gravissimo problema "dell'incontrollabile proliferazione di standard diversi e spesso incompatibili e della rapida obsolescenza delle tecnologie"³⁸. Proprio al problema dell'obsolescenza delle tecnologie il Consiglio internazionale degli archivi dedica da qualche anno ampi studi e, in particolare, in seno al Comitato per i documenti elettronici è stato prodotto un interessante lavoro sulla gestione dei documenti, ribadendo che: "The relatively short life of hardware and software has important implications for long-term preservation of electronic records. Organizations replace their systems when their supplier ceases to support an obsolete system or when new

products offer advantages over older software. To ensure that records created in the old system will remain available, understandable and usable to users of the new system, the organization must migrate its older records to the new system. Most software systems today provide 'backward compatibility' between the old and new version of a single supplier's software, such as between two versions of the same brand of word processing package, but compatibility between competing products is uncommon. Complex systems that were developed for a specific business process or tailored to meet the needs of a particular organization are more difficult to migrate to new systems. Transferring records from older proprietary systems – called legacy systems – to current technology may require substantial reformatting and restructuring of the records"³⁹.

Per quanto riguarda il presunto contrasto con il dpr 1409/63, va ancora detto che la contraddizione è solo apparente e comunque non sostanziale. Non era, infatti, certamente prevedibile più di trent'anni fa l'attuale livello di evoluzione informatica applicata alla pubblica amministrazione, né soprattutto l'introduzione di una legislazione positiva che di fatto modifica le tradizionali abitudini degli uffici italiani nella formazione dei documenti amministrativi.

Infatti: "Non si deve confondere il concetto di 'scrittura' con quello di carta scritta o stampata. La carta è soltanto uno dei tanti supporti che storicamente la scrittura ha avuto, dopo (in ordine di tempo) la pietra, il bronzo, il cuoio, le tavolette di legno cerate, il papiro, la pergamena. Il concetto di scrittura non va neppure confuso con l'uso dell'inchostro e dell'alfabeto. Prima che con l'inchostro si è scritto incidendo con lo scalpello o con lo stilo, usando la grafite o il gesso e, prima dei caratteri fenici, sono stati usati quelli geroglifici, cuneiformi e gli ideogrammi. Nel secolo scorso, poi, sono comparsi i segni dell'alfabeto Morse e quelli stenografici. Identificare lo scritto col documento cartaceo tradizionale è, perciò, soltanto frutto di un'abitudine: cioè dell'*id quod plerumque accidit*, ma nulla di più"⁴⁰.

³⁹ INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES – COMMITTEE ON ELECTRONIC RECORDS, *Guide for managing electronic records from an archival perspective*, 1996 (versione in bozza), "par. 1.2.4, Constantly Changing Technology and Applications".

⁴⁰ R. BORRUSO, *I problemi giuridici posti dagli archivi informatici con riferimento all'ordinamento italiano*, in *L'archivistica alle soglie del 2000. Atti della conferenza internazionale, Macerata, 3-8 settembre 1990*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali – Ufficio centrale per i beni archivistici, 1992, pp. 323-354 (la citazione è a pp. 324-25). Il volume, curato da Oddo Buccì con la collaborazione di Rosa Marina Borracini Verducci, è stato pubblicato anche da Il Lavoro Editoriale Università, nella collana "Informatica e documentazione" dell'Università degli studi di Macerata, nel VII centenario della

³⁵ D. ALIGHIERI, *La Divina Commedia*, Par. I, 70: "Trasumanar significar per verba" / non si porta".

³⁶ Legge 4 gennaio 1968, n. 15, *Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme* (G.U. n. 23 del 27.01.68) e dpcm 11 settembre 1974, *Norme per la fotoreproduzione sostitutiva dei documenti di archivio e di altri atti delle pubbliche amministrazioni* (G.U. 25.11.1974, n. 306), oltre al recentissimo dpcm 6 dicembre 1996, *Regolamento recante norme per la riproduzione sostitutiva dei documenti di archivio e di altri atti dei privati* (G.U. 5.2.1997, n. 29). Si veda anche, limitatamente ai documenti contabili, il dpr 26 ottobre 1972, n. 633, *Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*, (G.U. n. 292 dell'11.11.1972), laddove all'art. 39 si prevede, tra l'altro: "È ammesso l'impiego di sistemi fotografici di conservazione secondo modalità previamente approvate dall'Amministrazione finanziaria su richiesta del contribuente"; cfr. anche M. LOMBARDO – GIOVANNI D'AVANZO, *L'archivistica negli enti locali: problematiche di scarto alla luce dell'autonomia delle scritture contabili*, Firenze, Nocioli, 1987.

³⁷ Comitato che ha sostituito, per le competenze in questione, la Commissione per la fotoreproduzione dei documenti, prevista dall'art. 12 del dpr 1409/63, in seno al cessato Consiglio superiore degli archivi.

³⁸ D. GRANA, *Nuove norme in materia di conservazione di documenti su supporto ottico*, in RAS, LIV/3 (1994), pp. 654-659, in modo particolare a p. 657 l'autrice porta l'esempio degli archivi finanziari, memorizzati su schede perforate, per le quali praticamente non esiste più alcuna macchina in grado di leggerle. Non serve qui ribadire che un museo della tecnologia, ipotesi che ha affascinato molti, nasce già morto sia per gli enormi costi di gestione (legati anche all'aggiornamento del personale) sia per la mancanza dei "pezzi di ricambio".

Ciò che conta non è il supporto, ovvero il carattere estrinseco che può assumere il documento amministrativo, ma la possibilità per la pubblica amministrazione di servirsi di determinate tipologie documentarie, prescindendo dalla varietà dei supporti, ora permessi espressamente dalla legislazione vigente. Potremmo invece certamente discutere se ciò sia, allo stato dell'arte, praticamente possibile. E qui la posizione scientificamente prudente di Romiti mi pare del tutto condivisibile ed in linea con quanto da anni si va predicando in tema di informatica applicata agli archivi⁴¹.

La posizione degli archivisti italiani non è, dunque, di rifiuto delle nuove tecnologie, ma di una loro accettazione graduale, non prima di una disamina puntuale ed attenta al rapporto costi e benefici e delle garanzie di conservazione. Via libera alla gestione informatizzata, ma non già alla conservazione perenne su supporto informatico, che non pare immune da gravi lacune di garanzia di durata. Anche se la legge consente in maniera inequivocabile di sostituire i documenti in formato cartaceo con quelli in formato elettronico o informatico (o addirittura di non prevedere mai il passaggio dal supporto informatico al supporto cartaceo⁴²) vale la pena attendere che la tecnologia raggiunga un grado tale di

sua fondazione. L'unico limite della relazione Borruso è che avvenne pochi giorni dopo l'entrata in vigore della legge 241/90 e, pertanto, non è stata presa in considerazione la norma che prevede la vera rivoluzione informatica dell'atto amministrativo, ovvero il comma 2 dell'art. 22.

41 A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo...* cit., p. 52, considera il riconoscimento legislativo della tecnologia ottica "assolutamente eccessivo". Concorro. Il tema dell'archivistica e dell'informatica meriterebbe ampie segnalazioni bibliografiche, ma mi limito a segnalare due riviste che dagli anni Novanta si occupano del problema, "Archivi & Computer" e "Informatica e Documentazione", oltre a quanto già citato *supra*, almeno i saggi di M. MOMBELLI CASTRACANE, *L'Archivistica tra Storia e Informatica*, in "Archivio Storico Italiano", 555 (1993), pp. 259-309; M. GUERCIO, *Il documento del ventunesimo secolo: il concetto di documento e l'impatto delle nuove tecnologie*, in *La memoria del Parlamento. Archivi storici parlamentari: teoria ed esperienze in Europa. Atti del convegno internazionale promosso dall'Archivio storico della Camera dei deputati, Roma, 22-25 marzo 1993*, Roma, Camera dei Deputati, 1994, pp. 44-55; J. LASSOURY, *La documentation: gestion électronique de documents et gestion documentaire*, Paris, Dunod-Tech, 1994; A. REINHARDT, *La gestione dei nuovi documenti*, in "BIT", 165 (1994), pp. 76-88.

42 È questo, infatti, uno degli obiettivi più dichiarati del dlgs 12 febbraio 1993, n. 39, recante *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche...* (G.U. n. 42 del 20.2.93), laddove all'art. 3, comma 1 recita: "Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati". Si veda ancora V. GIORDANO, *L'elettronica in archivio*, "Archivi e Cultura", III (1969), pp. 173-181; *Id.*, *Il trattamento del documento cartaceo nell'era della computer dipendenza*, in "Archivi per la storia", III/2 (1990), pp. 49-64; F. MERUSI, *La gestione elettronica dei documenti: profili giuridici*, in "Amministratori", 3 (1991), pp. 417-427; C. M. DOLLAR, *Archivistica e informatica. L'impatto delle tecnologie dell'informazione sui principi e i metodi dell'archivistica*, Macerata, Università degli studi di Macerata, 1992; M. GUERCIO, *Gli archivisti italiani e la sfida dell'automazione: archivi correnti e nuovi*

sicurezza che permetta agli archivi di evitare una lenta ma inesorabile autodistruzione⁴³.

documenti, in "Archivi per la storia", V/2 (1992), pp. 39-58, ora ripubblicato in *Scritti in memoria di Antonino Lombardo*, Firenze, Le Monnier - Ed. ANAI, 1996, pp. 125-144, più che EAD., *La legislazione in materia di documentazione elettronica*, in "Archivi e imprese", 3 (1992), pp. 42-50.

43 Vale la pena di rileggere, con rabbiosa meditazione, *L'elise delle memorie*, a cura di T. GREGORY e M. MORELLI, Roma - Bari, Laterza, 1994, in particolare i saggi di L. DURANTI, *La definizione di memoria elettronica: il passo fondamentale nella sua preservazione*, pp. 147-160 e C. H. DOLLAR, *La memoria elettronica e la ridefinizione della preservazione*, pp. 161-184.