

PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO

SAGGI 67

---

## LABIRINTI DI CARTA

L'ARCHIVIO COMUNALE  
ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLA DOCUMENTAZIONE  
A 100 ANNI DALLA CIRCOLARE ASTENGO

Atti del convegno nazionale  
Modena, 28-30 gennaio 1998

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI  
DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI

2001

GIANNI PENZO DORIA

*La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*

Marco Polo descrive un ponte, pietra per pietra. «Ma qual è la pietra che sostiene il ponte?», chiede Kublai Kan. «Il ponte non è sostenuto da questa o da quella pietra — risponde Marco Polo — ma dalla linea dell'arco che esse formano». Kublai Kan rimane in silenzio, riflettendo... poi soggiunge: «Perché mi parli delle pietre? È solo dell'arco che mi importa». Marco Polo risponde: «Senza pietre non c'è arco».

*Italo Calvino*

1. *Premessa.* — L'archivio, inteso come *universitas rerum*, si dipana dall'archivio corrente — e quindi dalla registratura — all'archivio storico<sup>1</sup>. Il mestiere dell'archivista, inteso nella sua completa sfera di attività, deve quindi affrontare tutte le cosiddette età dei documenti<sup>2</sup>. Tuttavia, anche solo verificando la quantità di inventari e di titolari di classificazione elaborati dagli archivisti (tralasciamo pure

---

<sup>1</sup> G. CENCETTI, *Sull'archivio come «universitas rerum»*, in «Archivi», IV (1937), pp. 7-13, ora in ID., *Scritti archivistici*, Roma, Il Centro di ricerca, 1970, pp. 47-55; concetto che abbiamo, anche di recente, più volte ribadito: G. PENZO DORIA, *Progetto archivi. Organizzazione ed ordinamento dell'archivio generale dell'Università degli Studi di Padova*, Padova, Università degli studi, 1996, *passim* e A. MIRANDOLA - G. PENZO DORIA, *Titulus 97: un progetto per la valorizzazione, la tutela e la gestione dei documenti nelle università italiane*, in «Atti e Memorie dell'Accademia Patavina di scienze, lettere e arti», CIX (1996-1997), 2, pp. 135-147.

<sup>2</sup> Sulla formazione degli archivisti esistono molti studi, sia nazionali che internazionali. Per una panoramica recente ed esaustiva cfr. E. LODOLINI, *Saggio di bibliografia italiana sulla formazione degli archivisti*, in «Nuovi annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari», X (1996), pp. 169-184. In questa sede però vale la pena richiamare almeno *La formazione professionale degli archivisti e dei bibliotecari degli enti locali. Atti del convegno di studio. Udine, 23-25 novembre 1989*, Udine, Del Bianco, 1994 e le stupende pagine di I. ZANNI ROSIELLO, *Sul mestiere dell'archivista*, in «Rassegna degli Archivi di Stato» (d'ora in poi «RAS»), XLI (1981), 1-2-3, pp. 57-73 e EAD., *Archivi e memoria storica*, Bologna, il Mulino, 1987, in particolare pp. 143-159, assieme a F. VALENTI, *Un libro nuovo su archivi e archivisti*, in «RAS», XLIX (1989), 2, pp. 416-431.

la quantità dei massimari di selezione<sup>3</sup> e la qualità di entrambi) si può comprendere quanto l'interesse per la parte storica degli archivi sia predominante<sup>4</sup>.

Eppure, proprio l'attenzione verso la corretta costruzione dell'archivio rappresenta uno dei punti strategici del nostro lavoro, contrapposto fortemente all'idea dell'«archivista-storico», custode e fruitore delle antiche carte. Ad esempio, tuttora in molte università italiane si riscontra uno degli errori metodologici più gravi, laddove gli archivi storici sono gestiti da centri per la storia (e quindi per lo più da storici-utenti), con una cesura fisica e logica rispetto agli archivi di deposito e agli archivi correnti. Si configura così un duplice paradosso, considerato che da un lato un ufficio è gestito dal proprio utente e dall'altro che l'archivio è frammentato in rapporto ad interessi scientifici o amministrativi esterni ad esso.

Non solo. Anche analizzando le istruzioni e i criteri di normalizzazione dei lavori d'archivio ci si accorge come vi sia una sperequazione a favore della parte storica; esiste, ad esempio, la circolare ministeriale n. 39 del 1966 per la pubblicazione degli inventari<sup>5</sup>, ma nulla di simile per la redazione dei titolari di classificazione o dei massimari di selezione. Tutto ciò con la complicità dei programmi delle scuole di archivistica, paleografia e diplomatica istituite presso gli archivi di Stato, dove l'archivistica contemporanea è lasciata alla buona volontà dei docen-

---

<sup>3</sup> È preferibile questa dicitura rispetto a quella di *massimario di scarto* o *massimario di conservazione* o *piano di conservazione*. A ben vedere, infatti, sia lo scarto che la conservazione sono *effetti* della selezione, cioè una delle *cause* del lavoro dell'archivista. Sul massimario e sul prontuario di selezione cfr. G. PENZO DORIA, *La selezione dei documenti attraverso prontuario e massimario. Metodi e strumenti per la conservazione critica della memoria*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Thesis* 99. *Atti della 2ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, in corso di stampa.

<sup>4</sup> Per le guide e gli inventari cfr. *Le fonti archivistiche. Catalogo delle guide e degli inventari editi (1861-1991)*, a cura di M.T. PIANO MORTARI e I. SCANDALIATO CICIANI, introduzione e indici dei fondi a cura di P. CARUCCI, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Sussidi 8); il titolo per i Comuni risale al 1897 (circolare del Ministero dell'interno n. 17100-2 del 1º marzo 1897), mentre quello che le Università italiane hanno iniziato ad adottare grazie all'interessamento dell'Ufficio centrale per i beni archivistici (UCBA) è del 1997 (Gazz. Uff. n. 301 del 29.12.1997; la circolare dell'UCBA, Div. III Vigilanza è la n. 3856.8767.VE.4.2 del 16.03.1998); per i titolari-massimari di scarto approvati dall'Amministrazione archivistica cfr. G. PESIRI, *Le problematiche dello scarto nel settore degli archivi vigilati*, in «Archivi per la storia», XI (1998), 1, pp. 23-33, in particolare p. 28, nota 9 e L. CUFFARO, *Problematiche connesse all'attività di scarto*, *ibid.*, pp. 35-42, in particolare pp. 38-39, nota 8.

<sup>5</sup> MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, Circolare n. 39 del 25 giugno 1966, n. prot. 13118/8901.10.bis, *Uniformità redazionale dei lavori archivistici destinati alla pubblicazione*, la si può consultare, senza però l'importante nota introduttiva ministeriale, in P. CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, NIS, 1983, pp. 231-239.

ti<sup>6</sup>. Com'è noto, infatti, i programmi delle scuole risalgono al 1911 e risentono in massima parte del fatto che esse sorsero soprattutto per la formazione degli archivisti di Stato e quindi per funzionari che, ad eccezione delle commissioni di sorveglianza, avevano poco o nulla a che fare con la gestione degli archivi correnti e quindi con il controllo sulla ordinata produzione dei documenti<sup>7</sup>.

Invece «da 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»<sup>8</sup>.

In altre parole, mentre Giorgio Cencetti e Leopoldo Sandri affermavano l'impossibilità di differenziare teoricamente l'ufficio di protocollo dall'archivio, l'archivio corrente da quello di deposito: tutto è semplicemente archivio» e che «le fonti documentarie per la storia nascono e si difendono nell'archivio in formazione», l'archivistica italiana, con le eccezioni che affronteremo più oltre, si è quasi del tutto disinteressata ai problemi dell'archivio corrente, preferendo di gran lunga occuparsi della sezione separata, considerata a torto come la parte più nobile<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Si leggono ancora con grande piacere gli accenti di dibattito tra Panella e Vittani [A. PANELLA, *Le scuole degli archivi di Stato*, in «Gli Archivi Italiani», V (1918), 2, pp. 55-71, poi in ID., *Scritti archivistici*, Roma, Ministero dell'Interno, 1955, pp. 65-79 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, XIX); G. VITTANI, *Le Scuole degli Archivi di Stato*, in «Gli Archivi Italiani», V (1918), 3, pp. 99-100 e V (1918), 4, pp. 134-145], ripresi da G. CENCETTI, *Il problema delle scuole d'archivio*, in «Notizie degli Archivi di Stato», VIII (1948), pp. 19-35, poi in ID., *Scritti archivistici*, cit., pp. 103-134. Per una recente disamina, segnalo che l'ANAI ha dedicato al problema un intero fascicolo della propria rivista, «Archivi per la storia», II (1989), 2, con numerosi e qualificati interventi, tra i quali rinvio almeno ad A. ROMITI, *Le Scuole d'Archivio: un vecchio problema sempre nuovo*, pp. 7-31.

<sup>7</sup> A onor del vero, le commissioni di sorveglianza furono istituite soltanto nel 1963; prima, infatti, esistevano soltanto le commissioni di scarto, che si costituivano *ad hoc* e che si scioglievano una volta terminate le operazioni. Fu il d.p.r. 1409/1963 ad introdurre il principio della sorveglianza permanente dell'Amministrazione archivistica su tutti gli uffici statali: cfr. E. LODOLINI, *Organizzazione e legislazione archivistica italiana*, Bologna, Pàtron, 1989<sup>4</sup>, in modo particolare pp. 323-344. Meritano una rilettura le proposte antesignane dello stesso E. LODOLINI, *Rapporti fra gli Archivi di Stato e gli archivi delle Amministrazioni statali*, in «La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione», V (1958), 3, pp. 456-466.

<sup>8</sup> C. PAVONE, *Archivi fatti e archivi in fieri*, in «RAS», XXIV (1964), 2-3, pp. 359-360.

<sup>9</sup> G. CENCETTI, *Il fondamento teorico della dottrina archivistica*, in «Archivi», VI (1939), pp. 7-13, poi in G. CENCETTI, *Scritti archivistici*, cit., pp. 38-46 (il passo riportato è a p. 40); L. SANDRI, *L'archivistica*, in «RAS», XXVII (1967), 2-3, pp. 410-429, poi in *Antologia di scritti archivistici*, a cura di R. GIUFFRIDA, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1985, pp. 9-25, il passo riportato è a p. 11 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 3).

Se si esclude infatti l'attività scientifica quasi trentennale di Raffaele De Felice<sup>10</sup> e gli studi settoriali degli archivisti ecclesiastici promossi in tre distinti congressi della loro associazione<sup>11</sup>, gli interventi degli archivisti sono pochi ancorché meritevoli<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> R. DE FELICE, *La classificazione degli atti negli archivi moderni*, in «RAS», XXIV (1964), 2-3, pp. 215-242; ID., *Per la formazione dei titolari d'archivio*, in «RAS», XXVII (1967), 1, pp. 59-86; ID., *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, Il Centro di ricerca, 1981 [rist. an. 1986]; ID., *Il concetto di archivio e la classificazione archivistica*, in «Archivi e cultura», XVI (1982), pp. 27-52; ID., *L'archivio contemporanea. Titolarie e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988.

<sup>11</sup> V. FENICCHIA, *L'ordinamento degli archivi in formazione: classificazione degli atti e titolari. Considerazioni preliminari*, in «Archiva Ecclesiae», II (1959), pp. 56-61; B. HÜBSCHER, *Classificazione e titolari nelle Curie Vescovili della Svizzera*, *ibid.*, pp. 62-68; L. PEZZOTTI, *Aggiornamento dei Titolari dell'Archivio corrente della Curia diocesana e della Parrocchia*, *ibid.*, pp. 79-92; A. FALLER, *Classificazione e titolari negli Archivi Parrocchiali della Germania*, *ibid.*, pp. 69-74; A. BALDUCCI, *Classificazione e titolari degli Archivi delle Curie Vescovili*, *ibid.*, pp. 75-86; A. PRESENTI, *Classificazione e titolari per gli Archivi Parrocchiali*, *ibid.*, pp. 89-99; G. M. MONTANO, *Classificazione e titolari per gli Archivi degli Istituti religiosi*, *ibid.*, pp. 100-133; A. CICERI, *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi Diocesani e Capitolari (12 aprile 1966)*, in «Archiva Ecclesiae», VIII-IX (1965-1966), pp. 59-73; G. RASPINI, *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi delle Parrocchie, delle Confraternite e delle Associazioni (12 aprile 1966)*, *ibid.*, pp. 74-93; B. PANDZIC, O.F.M., *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi delle Curie Generalizie e Provincializie (14 aprile 1966)*, *ibid.*, pp. 97-107; S. DELLA SACRA FAMIGLIA, O.C.D., *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi delle Case Religiose (14 aprile 1966)*, *ibid.*, pp. 108-129; e la relazione sull'ultimo Congresso degli archivisti ecclesiastici fatta da F. CAVAZZANA ROMANELLI, *Convegno: «Archivi ecclesiastici. Strutture, titolari, personale» (Roma, 6-9 ottobre 1987)*, in «RAS», XLVIII (1988), 3, pp. 686-691.

<sup>12</sup> E. CALIFANO, *Gli archivi correnti dei ministeri*, in «Amministrazione civile», nn. 47-51 (1961), pp. 433-459; A. SPAGNUOLO, *L'archivista e il progresso tecnologico. Appunti per una discussione*, in «Archivi e cultura», IV (1970), pp. 155-180; G. BONFIGLIO DOSIO, *Un titolarie d'archivio per i consigli circoscrizionali. Il caso veneziano*, in «RAS», XLVII (1987), 2-3, pp. 505-509; V. VITA SPAGNUOLO, *Riflessioni al margine di un'esperienza archivistica: la stesura di un quadro di classificazione per l'archivio della Soprintendenza per i beni artistici e storici di Roma*, in «RAS», LIV (1994), 2, pp. 379-408; *Archivio e protocollo del Consiglio della Regione Emilia-Romagna*, a cura di L. PINI e G. VENTURI, Imola 1990; A. SPAGGIARI, *Non solo storia. Gli archivisti di stato di fronte ad istituzioni e archivi moderni*, in «Archivi per la storia», III (1990), 2, pp. 287-299, poi in *Scritti in memoria di Antonino Lombardo*, Firenze, Le Monnier - ANAI, 1996, pp. 83-95; A. ANTONIELLA, *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, a cura di L. BORGIA, F. DE LUCA, P. VITI e R.M. ZACCARIA, Lecce, Conti, 1995, pp. 19-41; A. SPAGGIARI, *Gli archivi correnti della Regione Emilia-Romagna: progetti di titolarie*, in «Archivi per la storia», X (1997), 1, pp. 63-78; a parte i brevi capitoli dedicati al titolarie dalla manualistica, vale la pena ricordare il lavoro di C. MANARESI, *Regolamento e titolarie per l'archivio della provincia di Milano (in attuazione dal 1° gennaio 1914)*, Milano, Reggiani, 1914 e gli ottimi spunti teorici che si trovano nel volume *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 1999*, Roma, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 35).

In questa fase delicata e strategica che precede l'introduzione obbligatoria del protocollo informatico ex d.p.r. 428/1998, il ruolo di sorveglianza e vigilanza dell'Amministrazione archivistica dovrebbe essere quello di progettare e validare titolari normalizzati per identiche tipologie di enti produttori basandosi su un'analisi funzionale.

Pare che il vento stia cambiando, anche per una nuova strategia di collaborazione verso gli archivisti da parte dell'Autorità per l'informatica, soprattutto per gli enti che vogliono sfruttare una occasione formidabile per rovesciare positivamente i termini della questione, applicando la nuova normativa sulla riorganizzazione e la semplificazione della pubblica amministrazione, che tra poco esamineremo.

2. *Un'esigenza organizzativa della pubblica amministrazione, ma dissociata dall'organizzazione degli uffici.* – La rivoluzione normativa iniziata pallidamente nella metà degli anni Ottanta e proseguita con un certo vigore sulla strada della riorganizzazione e della semplificazione dell'attività amministrativa, pur non facendo mai espressamente riferimento agli archivi, ha lentamente condotto la burocrazia verso una loro rivalutazione<sup>13</sup>. Un archivio ordinato e organizzato è infatti sinonimo di trasparenza, efficacia ed efficienza, cioè sinonimo delle parole e dei concetti chiave che rappresentano i principali obiettivi da perseguire secondo la strategia di cambiamento impostata dalla nuova normativa. Per la legge 241/90, infatti, «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità...»<sup>14</sup>, mentre per il decreto legislativo 29/93 «le amministrazioni pubbliche (...) ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri: a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità; (...) d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa»<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> G. PENZO DORIA, *Piove sugli archivi. L'alluvione normativa dal 1990 al 1997*, in ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA - SEZIONE VENETO, *Archivi e cittadino. Atti della giornata di studio, Chioggia, 8 febbraio 1997*, a cura di G. PENZO DORIA, Chioggia, Il Leggio, 1999, pp. 156-174. Il cammino, a onor del vero, è ancora lento e faticoso: cfr. *L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana. Strumenti per una gestione manageriale efficace*, a cura di R. LEONARDI e F. BOCCIA, Milano, Il Sole 24Ore Libri, 1997; G. TRAVERSA, *Metodi e strumenti per l'innovazione della pubblica amministrazione*, Roma, Scuola superiore della pubblica amministrazione - INFORaV, 1997.

<sup>14</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241 *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (in Gazz. Uff. 18 agosto 1990, n. 192), art. 1, comma 1.

<sup>15</sup> Decreto legislativo 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* (Suppl. ord. alla Gazz. uff. n. 119 del 25 maggio 1998, testo aggiornato con le modifiche del d.lg. 31 marzo 1998, n. 80), art. 2, comma 1

Ma il dato più significativo per l'archivistica è la riconosciuta — e a volte tenacemente ricercata — interconnessione con altre discipline, quali l'informatica giuridica, la scienza dell'amministrazione e la sociologia dell'organizzazione. Oggi il concetto di *archiviazione* è diventato infatti sinonimo non soltanto di organizzazione dei documenti, ma anche di gestione dei flussi di lavoro, di *workflow management*. Ecco che allora l'archivistica, riconosciuta come scienza e non più banalizzata come «disciplina ausiliaria della storia»<sup>16</sup>, può essere raffigurata nelle *sfer* di interazione scientifica come segue:



Anzi, è stato recentemente ribadito che «d'organizzazione e l'archivio non sono per nessuna ragione due realtà separabili e nemmeno l'ipotesi che l'archivio conservi quanto già utilizzato dal processo organizzativo può giustificare un'affermazione contraria. Anzi l'archivio va letto e vissuto dentro

<sup>16</sup> Indimenticabili le pagine di E. LODOLINI, *La guerra di indipendenza degli archivisti*, in «Archives et Bibliothèques de Belgique / Archief-en Bibliotheekwezen in België», LVII (1987), 1-2, pp. 269-293, ma anche ID., *L'archivio da ieri a domani. L'archivistica fra tradizione e innovazione*, in «Archiva Ecclesiae», nn. 38-39 (1995-1996), pp. 35-53.

l'organizzazione, come una delle componenti del processo, alla pari delle altre funzioni; per questo esso si connette con ogni altra componente ed è parte viva in tutte le fasi dell'organizzazione»<sup>17</sup>.

Tenendo ben fermo il fatto che l'organizzazione archivistica dei documenti va completamente distinta dall'organizzazione dei processi che essi attivano e dagli uffici che li producono, conviene ora soffermarci su alcune caratteristiche del titolare.

3. *Stabilità, staticità e inefficacia retroattiva del titolare.* – L'archivio in formazione deve essere organizzato in misura predeterminata. La corretta classificazione rappresenta pertanto uno degli snodi cruciali per effettuare la gestione dei documenti in maniera corretta.

Lo strumento più importante per raggiungere questo scopo è il titolare di classificazione che, assieme al repertorio dei fascicoli (altro baluardo dimenticato dagli archivisti e dalla pubblica amministrazione), permette di adempiere ai criteri di trasparenza, efficacia ed efficienza già richiamati e di dare alla "casa di vetro" una visibilità interna ed esterna.

L'art. 2, comma 1 del decreto legislativo 29/1993 recitava:

«Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento ovvero, sulla base delle medesime, mediante atti di organizzazione»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> R. SCORTEGAGNA, *L'organizzazione e l'archivio*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97: verso la creazione di un sistema archivistico universitario nazionale. Atti della 1ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova, CLEUP, 1999, pp. 21-36; ma anche ID., *La ricerca della qualità attraverso l'organizzazione dell'archivio. Atti del convegno di Venezia-Mestre, 29-30 ottobre 1992*, a cura di G. BONFIGLIO DOSIO, Venezia, Italarchivi, 1993, pp. 29-40; per le altre discipline vedasi R. D'AMICO, *Manuale di scienza dell'amministrazione*, in collaborazione con G. Massari, A. Petralia e F. Raniolo, Roma, Lavoro, 1996, in particolare pp. 389-428; T. TORRICINI, *Workflow e archivistica*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97 ...cit.*, pp. 77-85; *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, a cura di D.A. LIMONE, Milano, Giuffrè, 1995 e G. FINOCCHIARO, *Argomenti di informatica giuridica*, Bologna, CLUEB, 1995; per una visione complessiva, di taglio sociologico, cfr. F.P. CERASE, *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Roma, Carocci, 1998.

<sup>18</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche...*; ho detto «recitava» perché il testo è stato rivisto completamente, ma non nei concetti e nella sostanza, dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 119 del 25 maggio 1998, testo aggiornato), che, infatti, ha modificato l'art. 4, comma 1 del decreto n. 29/1993 come segue: «Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa». In questa sede manteniamo, pertanto, i riferimenti alla prima versione del decreto legislativo n. 29/1993, così come apparsa sul Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 30 del 6 febbraio 1993.



Quindi potremmo oggi richiamare, come nella prassi è stato già fatto, un concetto elementare: il titolare è un *atto di organizzazione* in quanto tale, essendo, come vedremo meglio più avanti, del tutto indipendente dall'organizzazione degli uffici. Come tutti gli atti di organizzazione, esso richiede una revisione e un aggiornamento periodici. L'organizzazione infatti è «un processo continuo, un insieme di azioni concatenate finalizzate a produrre risultati e quindi a perseguire obiettivi; un processo dove persone e cose (mezzi materiali e immateriali) interagiscono senza interruzione, progettando e riprogettando, risolvendo problemi, correggendo errori, formulando scelte e così via. E proprio al termine di detto processo si ottiene quello che viene definito “prodotto”, riconoscibile in servizi o in beni materiali, destinati a dare risposta alle esigenze, per le quali la stessa organizzazione è nata»<sup>19</sup>.

Il titolare di classificazione è però, per sua stessa natura, uno strumento che tende ad avere una stabilità riconoscibile: più un titolare risulta uguale nel tempo e nello spazio, più “normalizzate” saranno l'archiviazione e la ricerca. L'organizzazione è, al contrario, costantemente in movimento. Non esiste, quindi, rispondenza tra titolare e organizzazione. Potrebbe forse sussistere nel caso di una forzatura teorica, certamente limitata nel tempo, per la quale l'organizzazione degli uffici corrisponderebbe provvisoriamente all'omogeneità delle funzioni enucleate nel titolare. Si tratta di un'ipotesi assolutamente sconsigliabile: essendo l'organizzazione in movimento, il titolare non collimerebbe più alla prima riorganizzazione degli uffici.

Da questo si evince un punto fermo: il titolare modellato sull'apparato burocratico è destinato ad essere modificato ripetutamente e, quindi, a fallire uno dei suoi scopi principali: la *stabilità*. Se si provasse a redigere un titolare sulla base dell'organizzazione degli uffici e quindi delle competenze, non si avrebbe un quadro di classificazione, ma un organigramma. Non si può perciò pensare di snaturare la funzione di archiviazione logica propria del titolare a vantaggio di quella fisica, poiché quest'ultima è effimera e vincolata ai mutamenti continui causati dall'organizzazione.

Un documento non muta la propria natura e, quindi, la propria classificazione se a produrlo è il *Settore ragioneria* anziché il *Settore bilanci e contabilità*. L'archivio deve quindi essere mantenuto indipendente dalle persone e dai modelli organizzativi che lo producono. Maggiori sono le dimensioni organizzative di un ente, maggiore sarà l'articolazione in uffici e strutture, cioè in unità organizzative; maggiore sarà anche la mole di documenti, ma identica sarà la loro

---

<sup>19</sup> R. SCORTEGAGNA, *L'organizzazione e l'archivio*, cit., p. 23.

tipologia e quindi le funzioni da essi espresse. Più documenti, dunque, ma identiche funzioni. Come vedremo, infatti, il titolario di classificazione dipende dalle funzioni dell'ente produttore — anzi, deve rispecchiarle — visto che ne rappresenta una dimensione nel tempo e nello spazio. Ma mutando le funzioni, con il mutare delle leggi, degli statuti e dei regolamenti, il titolario di classificazione deve essere aggiornato e integrato. Non bisogna dunque confondere la stabilità con la *staticità* del titolario. La sua staticità deve quindi essere valutata in rapporto alla effettiva stasi delle norme che regolano l'attività dell'ente produttore. È infatti buona norma rivedere periodicamente *ab imis* tutte le decisioni assunte, soprattutto nell'articolazione gerarchica dei titoli e delle classi, non soltanto per verificare concretamente il passaggio o l'assunzione di nuove funzioni da parte dell'ente produttore, ma per fare in modo che il titolario rimanga uno strumento vivo e vitale al servizio della produzione dei documenti. Un titolario che non si adegui immediatamente al mutare delle funzioni o dell'attività pratica di un ente produttore è destinato a fallire rapidamente attraverso la sua inapplicazione o ad essere modificato in maniera scoordinata e personalistica dai vari uffici: in quest'ultimo caso, i titolari *fai-date* rappresentano una delle più ricorrenti minacce all'integrità dell'archivio e alla riconoscibilità del sistema archivistico dell'ente produttore. Per evitare che ciò accada, occorre che da sistema statico, il titolario diventi un sistema dinamico, pronto ad accogliere non soltanto nuove funzioni, ma anche le sollecitazioni della sperimentazione e della prassi archivistica.

Va ricordato comunque che, nel caso di un titolario di classificazione redatto con criteri scientifici e senza che l'ente produttore abbia assunto nuove funzioni, le operazioni di sperimentazione, revisione e aggiornamento potrebbero concludersi con la decisione che lo stato dell'arte sia efficace per le esigenze dell'ente produttore, confermando il titolario in uso. In quanto atto di organizzazione, l'adozione (o la sua conferma) spetta alle funzioni dirigenziali di gestione e organizzazione, cioè ad un decreto o una determinazione del segretario generale di un comune, del direttore generale di un'azienda di servizi pubblici o del direttore amministrativo di una università degli studi<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> In piena armonia con quanto disposto dalla *Bassanini 1*: legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 20, comma 5: «I regolamenti si conformano ai seguenti criteri e principi: f) trasferimento a organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali che non richiedano, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi».

A questo punto vale la pena ribadire un concetto fondamentale per la costruzione della memoria: il titolare di classificazione approvato in una determinata data avrà effetti solo sulla documentazione da produrre e non su quella già prodotta. Riclassificare il pregresso, documento per documento o fascicolo per fascicolo, oltre a rappresentare un sostanziale falso storico, non riveste alcuna utilità organizzativa, trattandosi di un'operazione ambigua rispetto alla visione diacronica degli interventi di un ente produttore sul proprio archivio. Inoltre — ed è questo l'aspetto fondamentale — così facendo si disintegra il vincolo, cioè l'archivio stesso. Perfino un archivio privo di qualsiasi elemento di classificazione non va riclassificato per ricondurlo forzatamente ad un ordine fittizio.

Il titolare, quindi, *non ha alcuna efficacia retroattiva*. Se un archivio si è sedimentato in malo modo e con strumenti inadeguati, così deve rimanere o così deve essere ricostituito da un lavoro di riordino archivistico. Quello che invece può essere interessante redigere, soprattutto per la storia istituzionale di un ente produttore, è la tavola sinottica della vecchia e della nuova classificazione con le rispettive e puntuali voci di rinvio, ma nulla di più. Bisogna dunque tenere separati i momenti della classificazione da quelli dell'ordinamento e dell'inventariazione.

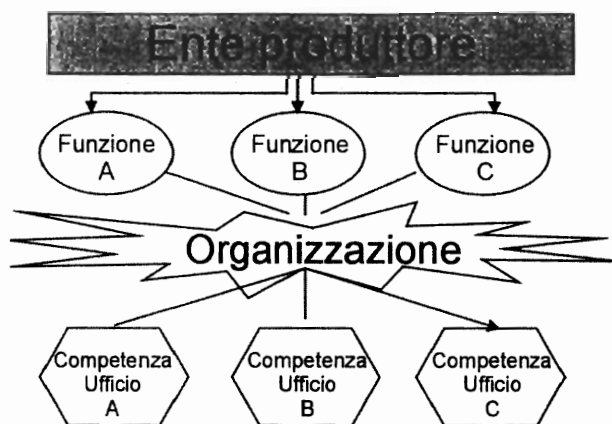
4. *Il titolare e la definizione di archivio; funzioni e competenze*. — Richiamando la definizione cencettiana dell'archivio come «complesso degli atti spediti e ricevuti da un ente o individuo per il conseguimento dei propri fini o per l'esercizio delle proprie funzioni»<sup>21</sup> è possibile notare come si ribadiscano le due sfere di produzione di un archivio da parte di qualsiasi ente pubblico: l'attività pratica (collegata ai *propri fini*) e le funzioni (collegate alla *funzione primaria*). Il titolare di classificazione, quindi, nella sua enunciazione teorica altro non è che l'elenco delle attività pratiche e delle funzioni dell'ente produttore. Insomma, una sorta di «funzionigramma».

Prima di proseguire il nostro discorso, conviene chiarire se esista una differenza tra attività pratiche e funzioni. Per convenzione, diremo che mentre le funzioni sono desunte dalla normativa (leggi, statuti, regolamenti, circolari...), le attività pratiche, invece, sono gli eventi che un ente produttore deve porre in essere per il conseguimento della propria *mission*, della propria *raison d'être*, cioè della propria funzione primaria.

---

<sup>21</sup> G. CENCETTI, *Sull'archivio come «universitas rerum»*, cit., p. 51.

Esiste, invece, una differenza sostanziale tra funzione e competenza. Mentre la funzione è qualcosa di logico, di astratto e perciò avulso dall'organizzazione, la competenza è l'aspetto concreto, cioè il "come" un ente produttore si organizza mediante l'istituzione di uffici e la destinazione di risorse (umane e materiali) per adempiere alle funzioni che deve svolgere. La competenza infatti corrisponde alla funzione esercitata in un arco di tempo determinato da una unità organizzativa, cioè da un ufficio, una sezione, una ripartizione, una divisione: insomma, utilizzando il lessico della legge 241/90, da un'unità organizzativa responsabile<sup>22</sup>. Così allora potremmo dire che la funzione del Comune di Modena relativa al piano regolatore è competenza dell'unità organizzativa denominata "Ripartizione urbanistica e programmazione territoriale", mentre la funzione dell'Università degli studi di Padova relativa alle immatricolazioni è competenza dell'unità organizzativa denominata "Segreteria studenti".



<sup>22</sup> I tradizionali "uffici" sono stati ridenominati *unità organizzative responsabili* dall'art. 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha introdotto anche nel successivo art. 6 la figura del *responsabile del procedimento amministrativo*. La nuova normativa, introdotta dal ministro per la Funzione pubblica, Sabino Cassese, ha però una lacuna concettuale. È stata introdotta la figura del responsabile del procedimento, cioè della correttezza delle norme e delle forme, ma non del risultato dell'azione amministrativa, cioè, in una parola, dell'efficacia di qualsiasi evento della pubblica amministrazione.

Quindi la classificazione, che — come vedremo — deve essere totalmente slegata dall'organizzazione degli uffici, non sarà più, com'è usuale dire, una classificazione sistematica di competenza, ma una *classificazione sistematica per funzioni*<sup>23</sup>.

Ma al di là degli aspetti lessicali, pure importanti, è necessario ora sgomberare il campo da un equivoco molto più grave sui rapporti tra titolare e archivio introdotto da Raffaele De Felice, uno dei massimi esperti italiani della classificazione archivistica.

Egli infatti, anche di recente, ha affermato che

«l'atto che consente il riconoscimento dell'esistenza del vincolo con la conseguente attuazione dell'archivio, la quale determina la formazione di serie organiche di documenti e rende attuale la funzione giuridico-amministrativa dell'archivio corrente, è dovuto all'operazione della classificazione»<sup>24</sup>,

dopo aver chiarito che

«l'attuarsi dell'archivio dipende chiaramente dalla classificazione, e il quadro di classificazione o titolare, acquista una rilevanza che non può essere sottovalutata perché rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene al riconoscimento del vincolo e di conseguenza alla formazione organica e non disorganica delle serie documentarie. E poiché l'organicità della formazione della serie di archivio, da considerare elemento essenziale alla formazione dell'archivio, si attua in funzione del quadro di classificazione, questo deve essere inteso come unico strumento attraverso il quale si può pervenire all'atto conoscitivo dell'esistenza nel documento di quell'elemento della *reductio ad unum* senza la quale non si potrebbe avere una *universitas rerum*»<sup>25</sup>.

Questa posizione, in realtà, è fuorviante. La classificazione infatti investe soltanto la sfera gestionale, ma non quella costitutiva dell'archivio. Essa, dunque, non consente il riconoscimento dell'esistenza del vincolo né attua l'archivio, semplicemente perché si tratta di un fattore esterno e non interno all'archivio stesso.

La classificazione non è quindi il presupposto né la *conditio sine qua non* dell'esistenza dell'*universitas rerum*. Semmai essa rende esplicito il vincolo archivistico, ma certamente non lo attua. Non bisogna dunque confondere il vincolo archivistico con la sua rappresentazione<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> R. DE FELICE, *L'archivio contemporaneo. Titolare e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 81.

<sup>25</sup> ID., *Il concetto di archivio...* cit., poi pubblicato nella seconda ristampa de *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione*, cit., pp. XVII-XLII (il passo riportato è a p. XXVII)

<sup>26</sup> Sul vincolo vale la pena rileggere F. VALENTI, *Parliamo ancora di archivistica*, in «RAS», XXXV (1975), 1-2-3, pp. 161-197; ID., *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi*, in «RAS», XLI (1981), 1-2-3, pp. 9-37 e A. ROMITI, *Riflessioni sul significato del vincolo nella definizione del concetto di archivio*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, cit., pp. 1-18, poi in ID., *Temi di archivistica*, Lucca, MPF, 1996, pp. 7-28.

Dato atto che la classificazione archivistica è nata sul finire del XVIII secolo, la posizione del De Felice metterebbe in discussione tutti gli archivi formati nei secoli precedenti in quanto privi di classificazione? E gli attuali archivi correnti delle pubbliche amministrazioni che non hanno il benché minimo barlume di classificazione (cioè la maggioranza), sono o non sono archivi?<sup>27</sup>

Certo che lo sono. Si tratta di archivi disordinati e disorganizzati, ma pur sempre archivi, perché il vincolo è naturale, intrinseco all'archivio e indipendente da tutte le forme di organizzazione esterna. Nella prassi, infatti, la classificazione può anche non esistere o, comunque, non essere applicata (è il caso di buona parte degli archivi contemporanei), ma non per questo "non attuare" l'archivio. Da ciò si desume che l'archivio non si attua grazie alla classificazione, poiché quella *reductio ad unum* esiste indipendentemente da essa e si riferisce non tanto al documento, quanto piuttosto al fascicolo, inteso come unità archivistica. Ma v'è di più. La classificazione, incidendo sulla sfera gestionale e non su quella giuridico-probatoria, può mutare (ad es., per errore o per mutate esigenze pratiche), mentre il vincolo non può che essere originario e naturale e quindi rimanere sempre uguale.

A questo punto possiamo affermare che l'archivio e il vincolo esistono indipendentemente dalla classificazione archivistica che un ente si dà nel corso del tempo, ma soprattutto esistono indipendentemente da come essi vengono resi visibili o espliciti.

5. *Aspetti pratici della redazione dei titolari.* – In che modo procedere di fronte ad un incarico per la redazione o l'aggiornamento di un titolare di classificazione di una pubblica amministrazione?<sup>28</sup> Ci sono almeno tre soluzioni di natura teorica, ciascuna intersecantesi con le altre due, più un'altra di ordine

<sup>27</sup> De Felice addirittura ricondusse, con diverse forzature teoriche, la demanialità degli archivi proprio all'esistenza della classificazione. Essa venne teorizzata attiva fin dagli albori dell'uomo e considerata sempre come fattore essenziale per l'attuazione dell'archivio: R. DE FELICE, *Il concetto di archivio*, cit., p. xxx.

<sup>28</sup> G. BONFIGLIO DOSIO, *I lavori archivistici. Una proposta di regolamentazione per il settore dei liberi professionisti: requisiti scientifici, rapporti con la committenza, tariffe*, il testo, anticipato da «A.N.A.I. Notizie», [VI] (1998), 2-3, pp. 24-36, è stato pubblicato (incompleto) in *Conferenza nazionale degli archivi, Roma, Archivio centrale dello Stato, 1-3 luglio 1998*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 1999 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 50), pp. 194-200 e poi, in versione integrale, in G. BONFIGLIO DOSIO, *Lavori archivistici: terza puntata*, in «Archivi in Valle Umbra», I (1999), 1, pp. 52-91, assieme all'articolo di L. GRANATA, *Libera professione: alcune riflessioni sugli aspetti normativi*, *ibid.*, pp. 92-98, che ne rappresenta l'ideale completamento.

pratico, che dimostra quanto il lavoro di analisi per la redazione del titolare di classificazione faccia parte di tasselli con margini poco definiti di un *puzzle* che l'archivista deve ricomporre.

La prima consiste nello studio della normativa tanto in forma sincronica, quanto in forma diacronica. Nel primo caso si procede all'analisi dello stadio corrente delle funzioni esercitate e degli affari trattati dall'ente produttore; nel secondo caso, invece, si tratta di capirne e interpretarne lo sviluppo. Dovendo, ad esempio, prendere in esame il titolare dei comuni (ora è tempo, ad oltre un secolo di distanza), è necessario riferirsi almeno alla seguente normativa specifica, che rappresenta la scansione temporale dell'assegnazione di nuove funzioni agli enti locali:

- decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382* (in Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 234 del 29 agosto 1977);
- legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 135 del 12 giugno 1990);
- legge 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 72, del 27 marzo 1993);
- decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, *Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 65 del 18 marzo 1995).

Oltre a quella appena elencata, va studiata anche la normativa che ha cambiato volto non solo agli enti locali, ma anche a tutta la pubblica amministrazione:

- legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, (in Gazz. Uff. n. 192 del 18 agosto 1990);
- decreto del Presidente della Repubblica 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* (Gazz. Uff. n. 177 del 29 luglio 1992);
- decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (Suppl. ord. Gazz. Uff. n. 30 del 6 febbraio 1993);
- decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera*

- mm*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Gazz. Uff. n. 42 del 20 febbraio 1993);
- legge 24 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica* (Suppl. ord. Gazz. Uff. n. 303 del 28 dicembre 1993);
  - legge 31 dicembre 1996, n. 675 *Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali* (Suppl. ord. Gazz. Uff. n. 5 dell'8 gennaio 1997);
  - decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 119 del 25 maggio 1998).

Dall'esame di questa normativa, coordinata con le due leggi Bassanini e la più recente bibliografia sugli enti locali, è possibile avere un quadro esaustivo delle funzioni e delle attività pratiche di un comune<sup>29</sup>.

La seconda soluzione è l'intervista ai dirigenti, ai direttori delle unità organizzative responsabili (UOR) e ai responsabili dei procedimenti amministrativi (RPA).

Si tratta però di una soluzione non priva di rischi, perché può risultare fuorviante rispetto ad almeno due elementi: da un lato il grado di analisi effettuato dai responsabili delle UOR e dagli stessi RPA; dall'altro l'influenza negativa che potrebbe avere la vecchia organizzazione archivistica sulla nuova, ricalcando in maniera deteriore la seconda sulla prima. Inoltre, la dichiarata funzionalità dei vecchi titolari da parte degli uffici, soprattutto da parte degli autori («l'ho scritto io e ci siamo sempre trovati bene»), deve sempre essere gestita con le opportune cautele, soprattutto coinvolgendo il personale nella sua revisione, fino a dimostrare l'inefficienza del vecchio sistema attraverso un'adeguata sperimentazione scientifica, cioè indicando a priori tempi, modi ed elementi soggetti a verifica. Ad esempio, dimostrando la coesistenza della stessa funzione in più classi, verificando che le classi non rappresentano funzioni ma procedimenti amministrativi, marcando il fatto che la distribuzione orizzontale dei titoli non rispetta una logica generale, oppure segnalando uno

---

<sup>29</sup> Conviene anche esaminare i periodici rapporti del Dipartimento per la funzione pubblica, ad es. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1993, in particolare pp. 27-31, «L'incerta distribuzione delle funzioni». Per un raffronto analogo sulle regioni cfr. L. LONDEI, *Verso la costituzione degli archivi storici regionali*, in «Archivi per la storia», X (1997), 1, pp. 113-134, e A. MULÈ, *Rassegna delle disposizioni normative regionali in materia di archivi*, *ibid.*, pp. 135-160.



degli errori metodologici che vedremo tra poco parlando del *bricolage* amministrativo a proposito di titolario topografico, titolario nomenclativo e titolario burocratico. L'archivista deve quindi considerare l'intervista al personale uno dei possibili punti di partenza e non un punto di arrivo.

La terza riguarda l'utilizzo integrato di due degli strumenti tanto importanti quanto negletti dalla pubblica amministrazione, nonostante la loro recentissima introduzione: il *carico di lavoro* e la *tabella dei procedimenti amministrativi*.

Il rilevamento dei carichi di lavoro ai fini della rideterminazione della dotazione organica è stato introdotto dal Ministero della funzione pubblica ancora nel 1994. Esso è

«la quantità di lavoro necessario delle diverse qualifiche e professionalità, dato un contesto operativo e un periodo di riferimento, per trattare i casi che vengono sottoposti ad una unità organizzativa in dipendenza:

- a) delle esigenze espresse da utenti finali;
- b) delle attività di altre unità organizzative responsabili;
- c) degli obiettivi di produzione assegnati»<sup>30</sup>.

La tabella dei procedimenti amministrativi, introdotta dalla già citata legge 241/90 coordinata con il d.p.r. 352/92, consente invece di avere una mappa dei procedimenti amministrativi e anche (seppur in forma minore) degli affari posti in essere da una pubblica amministrazione.

Si tratta cioè degli strumenti che consentirebbero un'approfondita analisi delle funzioni dell'ente produttore e delle competenze affidate ai suoi uffici (ed ecco un altro esempio del binomio archivio-organizzazione). In una parola, degli strumenti che, tolte le attività assegnate agli uffici, stanno alla base di una rigorosa revisione di un titolario di classificazione.

Come dicevamo, esiste un'ulteriore soluzione, di natura pratica. Essa consiste nell'esame dei registri di protocollo prodotti negli ultimi anni, riconducendo gli oggetti dei documenti alle funzioni e agli affari che li hanno espressi, seguendo quindi una logica inversa. Il grado di successo di questa alternativa dipende però dal grado di bontà di quelle registrazioni che, per prassi ormai consolidata, sono del tutto insufficienti a questo lavoro.

Oramai, infatti, la descrizione degli oggetti di documenti si riduce a ben poca cosa, il più delle volte ripetitiva e inefficace per qualsiasi ricerca. Sempre più spesso le registrazioni di protocollo recano frasi stereotipate

---

<sup>30</sup> Ministero della funzione pubblica, Circolare 23 marzo 1994, n. 6, *Carichi di lavoro delle amministrazioni pubbliche e dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 77 del 2 aprile 1994).

come «Invito», «Richiesta dati», «Trasmissione documentazione», rendendo di fatto inutilizzabili le potenzialità di *information retrieval* del protocollo informatico. Il caso più emblematico è l'aver rinvenuto una registrazione di protocollo il cui oggetto era semplicemente «Lettera». Riteniamo non necessario alcun ulteriore commento.

6. *Ottimizzare i gradi divisionali: titoli e classi.* – Una volta individuate le funzioni e le attività pratiche di un ente produttore, è necessario procedere alla loro distribuzione sia in senso orizzontale (i titoli) che in senso verticale (le classi e, se proprio necessarie, le sottoclassi).

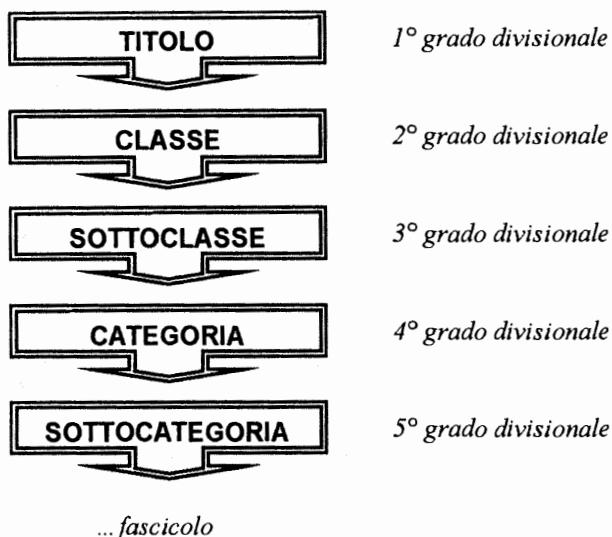
Non esiste una soluzione o uno schema di titolario validi per tutti gli enti produttori. Per i comuni è probabile il ricorso ad un'architettura funzionale su tre gradi divisionali (titolo, classe e sottoclasse), mentre per province e università degli studi quella a due gradi divisionali si è già dimostrata efficace; per taluni archivi privati, addirittura, si può ipotizzare il ricorso soltanto ad un grado divisionale.

È opportuno quindi chiarire che l'articolazione dei gradi divisionali deve essere strumentale alle tipologie delle funzioni esercitate dall'ente produttore, tenendo presente che per garantire l'efficacia del titolario è preferibile ridurre l'articolazione allo stretto necessario. Un'eccessiva frammentazione o enucleazione di norma sortisce l'effetto di poter classificare un documento in più classi o sottoclassi contemporaneamente, ingenerando equivoci deleteri al sistema archivistico. Pertanto, un maggior numero di classi e di sottopartizioni non rende il titolario più analitico, ma lo rende invece pressoché inutilizzabile. Bisogna quindi verificare la reale rispondenza del titolario alle funzioni, perché ipotizzare un modello di titolario di classificazione distinto sempre in cinque gradi divisionali (titoli, classi, sottoclassi, categorie, sottocategorie) equivale pertanto a renderlo inefficace.

Un'ultima, piccola, considerazione. Il titolario di classificazione si chiama così perché è suddiviso in *titoli* (titolario) e *classi* (classificazione). Invece, nel titolario per i comuni del 1° marzo 1897, e in alcuni altri titolari, il primo grado divisionale è rappresentato dalle *categorie*<sup>31</sup>. Per ragioni di uniformità redazionale e anche di normalizzazione del lessico archivistico occorre, perciò,

<sup>31</sup> Ministero dell'interno, Circolare n. 17100-2 del 1° marzo 1897, *Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali*, art. 2: «Gli atti sono classificati (...) per categorie, le categorie si dividono in classi, le classi in fascicoli».

mantenere la stessa nomenclatura. Sarà opportuno quindi indicare il *titolo* come primo grado divisionale, la *classe* come secondo, la *sottoclasse* come terzo, la *categoria* come quarto e la *sottocategoria* come quinto, anche se nella prassi il ricorso agli ultimi due pare sconsigliabile. Ecco lo schema:



La nomenclatura è la stessa indicata nell'art. 14 del r.d. 35/1900: «Gli atti arrivati sono ripartiti in tanti titoli d'archivio quante sono le materie principali dello stesso servizio amministrativo. I titoli vanno divisi in classi e queste possono essere suddivise in sottoclassi»<sup>32</sup>. Come vedremo più avanti, però, la

<sup>32</sup> Regio decreto 25 gennaio 1900, n. 35, *Approvazione del regolamento per gli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali*, (Gazz. Uff. del Regno n. 44 del 22/02/1900); cfr. anche C. MANARESI, *Regolamento e titolarità...*, cit., in particolare pp. 26-60. Il r.d. 35/1900 è stato recentemente abrogato dal d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 428, *Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche* (Gazz. Uff. n. 291 del 14.12.1998). Questa fondamentale norma collegata alla Bassanini 1 (legge 59/1997), prevede espressamente l'adozione del titolario di classificazione in tutte le pubbliche amministrazioni a partire dal 1° gennaio 2003: art. 2, comma 2: «Ciascuna amministrazione individua, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse»; e poi ancora all'art. 19, comma 1: «Il servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi elabora ed aggiorna il piano di conservazione degli archivi, integrato con il sistema di classificazione, per la definizione dei criteri di organizzazione dell'archivio, di selezione periodica e di conservazione permanente dei documenti».

classificazione da sola non risulta efficace, poiché ogni documento deve essere fascicolato, cioè ricondotto all'unità archivistica della propria classe estrema (l'ultimo grado divisionale utilizzato).

7. *L'ordine logico del titolare: funzione primaria, funzioni finali e funzioni strumentali.* – Per attribuire un ordine logico all'articolazione del titolare, potremmo ricercare un'analogia con i criteri di razionalizzazione imposti alla pubblica amministrazione dalla recente normativa.

In particolare, l'art. 5 del decreto legislativo 29/1993 recitava:

«art. 5

Criteri di organizzazione

1. Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo i seguenti criteri:

a) articolazione degli uffici per funzioni omogenee, distinguendo tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto»<sup>33</sup>.

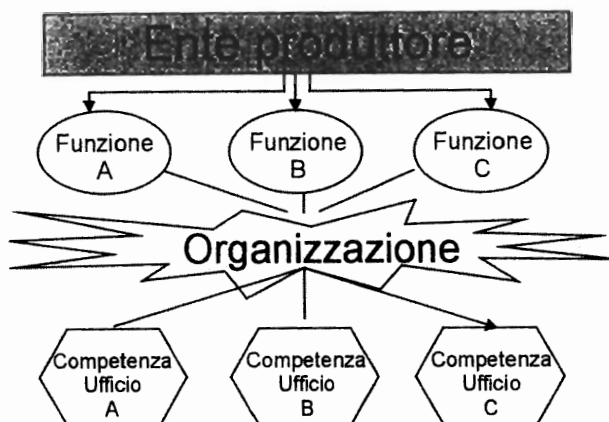
Potremmo quindi ipotizzare un titolare che abbia i titoli suddivisi per funzioni e affari omogenei, distinguendo le *funzioni finali* (cioè le funzioni operative, dette anche *di line*) da quelle *strumentali*.

Ma all'inizio del titolare, per logica gerarchica, vanno indicate anche le funzioni *trasversali* (dette anche *di supporto* oppure *di staff*), che interessano cioè tutta la sfera dell'attività di un ente produttore. Ad esempio, proprio quella di protocollo e archivio, di controllo di gestione, di sistema informativo, di applicazione delle leggi, etc., tenendo sempre come principale riferimento la funzione *primaria-constitutiva*, detta anche *mission* o *raison d'être*. A queste funzioni trasversali vanno affiancate le funzioni *costitutive e gestionali*, rappresentate principalmente dagli organi di governo, di controllo e di garanzia che ogni ente produttore deve necessariamente avere, anche se non di rado accorpate in un'unica persona giuridica, specialmente nelle organizzazioni medio-piccole.

---

<sup>33</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (suppl. ord. Gazz. Uff. n. 30 del 6 febbraio 1993); il testo è stato modificato in più punti ma, per quanto riguarda il nostro discorso, non in forma sostanziale dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 119 del 25 maggio 1998)

Lo schema potrebbe quindi essere il seguente:



Ecco allora lo schema applicato al titolario di classificazione approvato recentemente dall'Università degli studi di Padova<sup>34</sup>:

#### Titolo I. Amministrazione

1. Leggi e rispettive circolari applicative
2. Statuto
3. Regolamenti
4. Ordinamento didattico
5. Stemma, gonfalone e sigillo
6. Sistema informativo e sistema informatico e telematico
7. Archivio
8. Informazioni e relazioni con il pubblico
9. Pianta organica, organigramma e funzionigramma

<sup>34</sup> Università degli studi di Padova, Decreto rettorale n. 1 dell'11 dicembre 1997, *Regolamento per la gestione, tenuta e tutela dei documenti dal protocollo all'archivio storico* (Gazz. Uff. n. 301 del 29 dicembre 1997). La versione che qui si presenta è quella modificata con il D.R. 2482 del 6 dicembre 1999 sulla base delle indicazioni provenienti dalla sperimentazione nell'ateneo patavino e in ambito nazionale nel corso di oltre due anni (luglio 1997 - novembre 1999); la versione precedente è consultabile in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97...*, citato. Si è trattato di un semplice adeguamento degli affari nella nomenclatura e nella distribuzione logica, nonché dell'accorpamento dei due titoli riguardanti il personale, prima distinti in *docente* e *tecnico amministrativo*.

10. Rapporti sindacali e contrattazione decentrata
11. Controllo di gestione
12. Statistica
13. Designazioni in enti ed organi esterni
14. Attività culturali, sportive e ricreative
15. Editoria e attività informativo-promozionale interna ed esterna
16. Onorificenze, cerimoniale e attività di rappresentanza
17. Richiesta di interventi di carattere politico, economico, socio-culturale e umanitario

## **Titolo II. Organi di governo, gestione, controllo, consulenza e garanzia**

1. Rettore con relative commissioni e comitati, anche misti
2. Prorettori e delegati
3. Senato accademico con relative commissioni e comitati
4. Senato accademico allargato con relative commissioni e comitati
5. Consiglio di amministrazione con relative commissioni e comitati
6. Direttore amministrativo
7. Consulta dei direttori di dipartimento
8. Commissione didattica di Ateneo
9. Commissione scientifica di Ateneo
10. Consiglio degli studenti
11. Conferenza dei rettori delle università italiane
12. Collegio dei revisori dei conti
13. Nucleo di valutazione
14. Comitato per lo sport universitario
15. Comitato per le pari opportunità
16. Collegio dei garanti
17. Difensore civico
18. Collegio arbitrale di disciplina

## **Titolo III. Attività didattica, di ricerca, programmazione e sviluppo**

1. Corsi di studio
2. Scuole di specializzazione e corsi di perfezionamento
3. Dottorati di ricerca
4. Didattica e ricerca, compresi premi e borse di studio post lauream
5. Rapporti, accordi e scambi culturali con enti, istituti di ricerca, aziende ed imprese italiani ed esteri
6. Rapporti con enti e istituti di area socio-sanitaria
7. Cooperazione con paesi in via di sviluppo
8. Piani di sviluppo dell'università
9. Corsi di formazione permanente

## **Titolo IV. Affari legali**

1. Contenzioso giudiziale e stragiudiziale
2. Atti di liberalità
3. Reati e contravvenzioni
4. Responsabilità civile, penale e amministrativa del personale
5. Pareri e consulenze

## Titolo V. Studenti e laureati

1. Orientamento, informazione e tutorato
2. Immatricolazioni
3. Passaggi interni e trasferimenti da e per altra sede
4. Cursus studiorum e provvedimenti disciplinari
5. Diritto allo studio; tasse e contributi (con relativi esoneri), borse di studio
6. Cessazione o conclusione della carriera di studio
7. Esami di Stato
8. Programmi di formazione, programmi di ricerca e progetti speciali
9. Servizi di assistenza
10. Associazionismo, goliardia e manifestazioni organizzate da studenti o ex studenti

## Titolo VI. Strutture didattiche, di ricerca e di servizio

1. Istituzione ed attivazione di strutture
2. Facoltà
3. Dipartimenti
4. Istituti
5. Centri
6. Biblioteche e sistema bibliotecario
7. Musei, pinacoteche e collezioni scientifiche
8. Consorzi ed enti a partecipazione universitaria

## Titolo VII. Personale

1. Concorsi e selezioni
2. Assunzioni e cessazioni
3. Comandi e distacchi
4. Contratti e mansionario
5. Carriera e inquadramenti
6. Retribuzione e compensi
7. Adempimenti fiscali, contributivi e assicurativi
8. Pre-ruolo, trattamento di quiescenza, buonuscita
9. Dichiarazioni di infermità ed equo indennizzo
10. Servizi a domanda individuale
11. Assenze
12. Tutela della salute e sorveglianza sanitaria
13. Giudizi di merito e provvedimenti disciplinari
14. Formazione e aggiornamento professionale
15. Personale non strutturato

## Titolo VIII. Finanza, contabilità e bilancio

1. Entrate
2. Uscite per la didattica e la ricerca scientifica
3. Uscite per i servizi generali e tecnico-amministrativi
4. Attività per conto terzi e relativo tariffario
5. Bilancio preventivo, rendiconto consuntivo e verifiche contabili
6. Tesoreria, cassa e istituti di credito
7. Imposte, tasse, ritenute previdenziali e assistenziali

### Titolo IX. Lavori pubblici, edilizia ed impiantistica

1. Progettazione e costruzione di nuove opere edilizie con relativi impianti
2. Manutenzione ordinaria, straordinaria, ristrutturazione, restauro e destinazione d'uso
3. Sicurezza e messa a norma degli ambienti di lavoro
4. Telefonia, telematica e informatica
5. Urbanistica
6. Materiali e attrezzature tecniche

### Titolo X. Patrimonio, provveditorato ed economato

1. Acquisizione di beni immobili e relativi servizi
2. Locazione di beni immobili, di beni mobili e relativi servizi
3. Acquisizione e fornitura di beni mobili, di materiali e attrezzature non tecniche e di servizi
4. Manutenzione di beni mobili
5. Alienazione di beni immobili e di beni mobili
6. Ecologia
7. Pagamenti, rimborsi, fondo piccole spese
8. Inventario, rendiconto patrimoniale, beni in comodato

### Titolo XI. Oggetti diversi

(*Senza ulteriori suddivisioni in classi; affari che non rientrano nei precedenti titoli di classificazione, neppure per analogia*).

8. *La gestione integrata: titolario e repertorio dei fascicoli.* – Ciò che rende davvero efficace l'archiviazione non è tanto il titolario, quanto piuttosto la sua inscindibile associazione al repertorio dei fascicoli, cioè al mezzo di corredo che rappresenta il vero cuore dell'organizzazione dell'archivio corrente<sup>35</sup>.

Sono infatti le unità elementari a garantire il rapido rinvenimento dei documenti, visto che senza la repertoriazione dei documenti in fascicoli risulterebbe vano ogni tentativo di efficacia nell'archiviazione. Ciascun fascicolo

---

<sup>35</sup> Esiste una bibliografia abbastanza vasta sui mezzi di corredo. In questa sede vale la pena di rinviare almeno a A. ROMITI, *I mezzi di corredo archivistici e i problemi dell'accesso*, in «Archivi per la storia», III (1990), 2, pp. 217-246, poi in *Scritti in memoria di Antonino Lombardo*, cit., pp. 53-82 e a G. GIUBBINI, F. GUARINO, L. LONDEI, *I repertori*, in «Archivi per la storia», VII (1994), 1, pp. 183-191. Di recente, anche A. ANTONIELLA, *Attualità degli strumenti dell'archivio e del protocollo*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97...* cit., pp. 69-76: «Titolario d'archivio (prefigurato in astratto) e repertorio dei fascicoli (da sviluppare parallelamente alla produzione dei documenti) si configurano rispettivamente come presupposto e come conseguenza di una classificazione dalla quale scaturisce l'ordinamento primo della registrazione-protocollo e prende corpo un preciso vincolo archivistico che correla fra loro, in maniera strutturale, i documenti di uno stesso fascicolo, i diversi fascicoli appartenenti a una medesima partizione classificatoria e, infine, le diverse successioni di fascicoli che esauriscono il quadro generale dell'attività svolta da un'istituzione» (p. 73).



deve quindi essere individuato da una classificazione logica, riservata alla tipologia del procedimento amministrativo o dell'affare e da una classificazione fisica, cioè dal luogo fisico — ma al tempo stesso soprattutto logico — che occupa un fascicolo nell'archivio, cioè all'interno delle partizioni del titolare, che il repertorio dei fascicoli deve rispecchiare.

Il fascicolo, dunque, rimane pur sempre un'unità logica, anche se il numero progressivo di repertorio può essere associato alla sua collocazione fisica in archivio, che muta con il mutare delle fasi di vita dei documenti: corrente, deposito, sezione separata. Ogni documento deve essere quindi individuato attraverso la classificazione e deve poi essere inserito obbligatoriamente in un fascicolo.

Il fascicolo è a sua volta individuato da tre elementi:

1. l'anno di apertura;
2. il numero di fascicolo, cioè un numero sequenziale all'interno dell'ultimo grado divisionale, da 1 a "n" con cadenza annuale;
3. l'oggetto del fascicolo, cioè una stringa di testo per descrivere compiutamente un affare, una pratica, un *dossier*, una carpetta, una *papèla*, un procedimento amministrativo o più di questi insieme<sup>36</sup>.

Per convenzione, il titolo va scritto in numeri romani, mentre gli altri gradi divisionali vanno scritti in cifre arabe (titolo I - classe 3 - sottoclasse 5 - categoria 2 - sottocategoria 6). L'anno va separato dal titolo da un trattino (-); il titolo va separato dagli altri gradi divisionali da una barretta ( / ); gli altri gradi divisionali, invece, vanno separati dal numero del fascicolo da un punto (.); l'oggetto del fascicolo va scritto tra virgolette caporali (« »).

Ad esempio, adottando il titolare di classificazione dell'Università degli studi di Padova appena riportato, possiamo ipotizzare una stringa:

1998-IX/1.6 «Costruzione della nuova sede degli uffici»

che individua all'interno del titolo IX (i lavori pubblici) e della classe 1 (la costruzione di nuove opere) il 6° fascicolo, istruito nell'anno 1998, che ha per oggetto la costruzione della nuova sede degli uffici.

---

<sup>36</sup> Per una normalizzazione della descrizione dell'oggetto è opportuno fare riferimento alla tabella dei procedimenti amministrativi oppure a un *thesaurus*, ricordando che in un fascicolo possono confluire documenti di più affari e di più procedimenti amministrativi, dimenticando la deleteria equazione procedimento = fascicolo.

L'insieme di questi elementi — cioè anno di apertura, titolo, classe, numero del fascicolo, oggetto del fascicolo — costituisce il "Repertorio dei fascicoli". Si tratta di un registro annuale che diventa di fatto:

- a) un indispensabile mezzo di corredo dell'archivio corrente che, fascicolando correttamente i documenti, permette di non duplicare fascicoli relativi ad un medesimo affare o procedimento amministrativo;
- b) l'inventario coevo dell'archivio.

Non va mai omissa l'anno di apertura, come purtroppo accade nella maggioranza dei sistemi archivistici. Se ipotizziamo infatti una durata quinquennale di un affare, ad es. 1998-2002, l'annotazione dell'anno di apertura permetterà di ricondurre il fascicolo correttamente all'anno 1998, anno in cui quel fascicolo ha avuto origine e fascicolazione archivistica. Proprio in quell'anno esiste il vuoto da colmare nella archiviazione dei fascicoli, determinato dalla numerazione progressiva all'interno di un determinato grado divisionale. In questo modo, indipendentemente dagli uffici e dal tempo necessario ad esaurire un affare o un procedimento amministrativo, l'archivio si ricompone in assoluto ordine anche a molta distanza di tempo dall'inizio di un determinato affare, poiché viene rispettato l'ordine di sedimentazione<sup>37</sup>.

Va inoltre detto che la gestione del titolare e del repertorio dei fascicoli incide sulla sfera organizzativo-gestionale e non su quella giuridico-probatoria; pertanto i documenti possono anche essere spostati da un fascicolo ad un altro, cambiando quindi indice di classificazione, così come deve essere consentito annullare un fascicolo per crearne uno nuovo o ripartire i documenti di un fascicolo in uno o più sottofascicoli sulla base di mutate esigenze pratiche. L'importante è che non esistano documenti "sciolti", cioè documenti non inseriti in un fascicolo e che un fascicolo contenga documenti omogenei, cioè classificabili allo stesso modo<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> La mancanza della data di istruzione di un fascicolo rappresenta invero un grave errore metodologico, a meno di non redigere un Repertorio dei fascicoli perenne, da 1 all'infinito all'interno di una medesima classe. Si tratterebbe, com'è intuibile, di una soluzione apparentemente efficace, ma comunque assolutamente inefficiente già dopo qualche anno. Nemmeno il De Felice (*L'archivio moderno ... cit.*, in particolare pp. 59-69 e *L'archivio contemporaneo ... cit.*, in particolare pp. 75-79) e, più in generale, la manualistica hanno mai segnalato la fondamentale importanza dell'anno di apertura nella redazione del repertorio dei fascicoli.

<sup>38</sup> Farebbero eccezione i fascicoli del personale e il metodo di "trascinamento" o "scivolamento" anno per anno dei fascicoli aperti in anni precedenti nell'archivio corrente. *Quel farebbero lo affronteremo in altra sede.*

Ci sono infine altri tre elementi che devono garantire la corretta gestione del fascicolo:

1. la data di chiusura;
2. l'annotazione del passaggio dall'archivio corrente all'archivio di deposito;
3. l'annotazione del passaggio dall'archivio di deposito all'archivio storico o, in alternativa, l'avvenuto scarto.

Soprattutto gli ultimi due elementi danno il senso dell'unicità dell'archivio in rapporto alle età dei documenti, dal protocollo all'archivio storico.

Sulla scorta di quanto finora affermato, possiamo dire che l'*indice di classificazione* di un documento è costituito dai seguenti elementi: anno di apertura, classificazione completa (titolo, classe ed eventuali altre ripartizioni), numero di fascicolo (ed eventuali altre ripartizioni).

Il *repertorio dei fascicoli* è invece costituito dall'indice di classificazione, al quale vanno aggiunti l'anno di chiusura, l'oggetto del fascicolo (ed eventualmente l'oggetto di sottofascicoli, inserti, etc.), l'annotazione dello *status* relativo all'età: corrente, versamento all'archivio di deposito, passaggio all'archivio storico o, in alternativa, l'avvenuto scarto.

| Repertorio dei fascicoli |   |    |        |          |
|--------------------------|---|----|--------|----------|
| Classifica               | Oggetto                                     | sf | Chiuso | Status   |
| 1998-IX/1,6              | «Costruzione della nuova sede degli uffici» |    | 2000   | deposito |

9. *Il timbro di protocollo.* – Esiste un ultimo accorgimento per la funzionalità del sistema archivistico che sembrerebbe superfluo ribadire ma che, per prassi ormai consolidata, superfluo invece non è. Gli elementi della classificazione devono risultare integrati con quelli della gestione dei procedimenti amministrativi e degli affari nel timbro di protocollo.

Anche questo importantissimo strumento del lavoro dell'archivista è spesso trascurato nella progettazione o nella reingegnerizzazione di un sistema di gestione dei documenti, tanto da confonderlo con il timbro di arrivo o un banalissimo numeratore automatico.

Ecco perché il timbro per un efficace *records management* all'interno di un *recordkeeping system* potrebbe essere progettato come segue:

|   |     |              |
|---|-----|--------------|
| DENOMINAZIONE DELL'ENTE – Ufficio di registratura |     |              |
| Anno..... Tit..... Cl..... Fasc.....              |     |              |
| cm. 3   | N.  | 28 GEN. 1998 |
|   | UOR | CC           |

cm. 6,5

Il numero di protocollo e la data di registrazione vanno posti in posizione centrale e ben evidenziata, come elementi di rilevanza attestativa; nella parte superiore deve trovarsi l'indice di classificazione, mentre la parte inferiore deve ospitare l'indicazione dello *smistamento di competenza* e della *assegnazione di competenza*.

Lo smistamento di competenza si riferisce all'ufficio competente a trattare un affare o un procedimento amministrativo, cioè alla UOR, l'unità organizzativa responsabile. In questo caso è il dirigente della UOR che riceve il documento in originale e che a sua volta deve procedere all'assegnazione di competenza. Egli infatti deve confermare la responsabilità del procedimento a se stesso o assegnarla ad un altro RPA, responsabile del procedimento amministrativo, segnandolo nell'apposito spazio (e nel campo del protocollo informatico)<sup>39</sup>.

Va anche riservato uno spazio di CC, copia per conoscenza, per indicare che il documento è stato inviato a organi e uffici per mera notizia, da non confondere con la conferenza di servizi. La conferenza di servizi viene istitui-

<sup>39</sup> Giusto quanto disposto dalla già citata legge 241/1990, che all'art. 5, comma 1, recita: «Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale».

ta quando due o più uffici sono coinvolti per competenza in un medesimo affare o procedimento amministrativo. In questo caso, le UOR vanno segnate in sequenza verticale nel timbro di protocollo, tenendo presente che l'originale deve essere inviato alla UOR prima indicata, che diventa l'unica autorizzata ad aprire un fascicolo condiviso con l'altra o le altre UOR cointeressate, evitando l'uso di fotocopie.

Un timbro così impostato consentirà l'eliminazione di ulteriori timbri e timbretti (non di rado se ne riscontrano fino a cinque) contenenti l'indicazione dei vari uffici e sottouffici, tanto che a un certo punto (e non è un eccesso) un documento arriva a contenere più timbri che testo. Inoltre, a parte il fatto che il timbro di arrivo con tanto di datario non riveste alcuna rilevanza giuridico-probatoria<sup>40</sup>, avere un timbro di protocollo senza la classificazione né le indicazioni del *workflow management* significa rinunciare ad un valore aggiunto davvero importante per la centralità del servizio archivistico nella pubblica amministrazione. Semplicemente esaminando il timbro di protocollo, si può infatti verificare con buona approssimazione se una pubblica amministrazione applichi o meno quanto stabilito dalla legge 241/1990 in termini di trasparenza e di responsabilità dell'azione amministrativa.

Un'ultima nota riguarda le dimensioni, che devono essere tali da consentire l'apposizione del timbro sul *recto* del documento: le dimensioni di cm. 3x6,5 dovrebbero rispondere a questo importante requisito, evitando quindi di sovrapporsi al testo o di dover effettuare l'apposizione sul *verso*.

10. *Tre errori da evitare nel bricolage amministrativo: il titolare topografico, il titolare nomenclativo e il titolare burocratico.* – Negli uffici e negli enti dove vige l'anarchia archivistica, sia per mancanza di organizzazione sia per assoluto disinteresse verso i problemi della documentazione, ciascun dipendente si è organizzato un "proprio" archivio secondo un "proprio" titolare, basandosi di fatto su un empirismo diffuso. Una sorta di *bricolage* amministrativo.

Ecco che allora sorgono tre principali tipologie di titolari di classificazione, tutte rigorosamente da evitare:

- a) il titolare topografico
- b) il titolare nomenclativo
- c) il titolare burocratico.

---

<sup>40</sup> A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note, sentenza per sentenza*, Viareggio, SAL, 1995.

Nel caso del *titolarlo topografico* si tende a classificare i documenti secondo un ordine fisico, sia di archiviazione che di ubicazione degli uffici. Troveremo così i documenti classificati come “1ª stanza - 2° armadio a destra” ad indicare la posizione fisica dei documenti; oppure “sede 1” - “sede 2” - “sede 3” - “sede 4” a seconda delle sedi dislocate sul territorio degli uffici di competenza. Ma la domanda sorge spontanea: qual è la prima stanza? E il primo armadio a destra va indicato rispetto a dove si entra o a dove si esce? Com'è facilmente intuibile, qualsiasi “risistemazione” dei luoghi fisici (ad es. un trasloco o una riorganizzazione interna degli spazi) annullerebbe la classificazione e l'archiviazione dei documenti.

Più di frequente capita invece di imbattersi in un *titolarlo nomenclativo*, mediante il quale è possibile archiviare i documenti secondo la persona fisica o la persona giuridica cui quel documento è indirizzato o da cui quel documento proviene.

Avremo così un elenco asettico di enti, di cariche e di organi:

- a) Regione Emilia Romagna
- b) Comune di Modena
- c) Giunta comunale
- d) Sindaco
- e) Consiglio di amministrazione del teatro
- f) Prefettura

o di uffici:

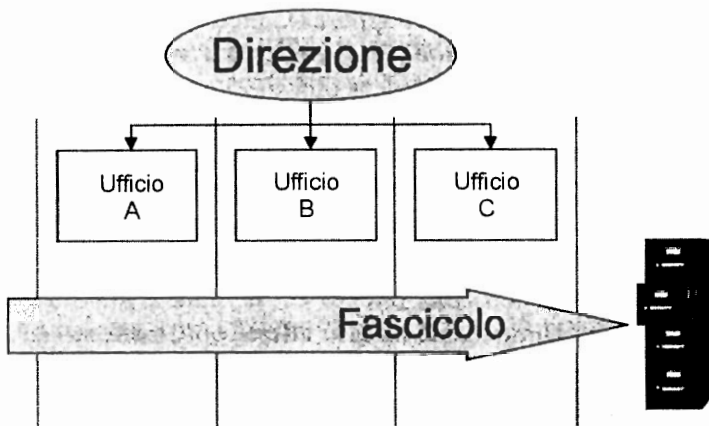
- a) Gabinetto del sindaco
- b) Ripartizione servizi tecnici
- c) Ripartizione urbanistica e pianificazione territoriale
- d) Ripartizione vigili urbani e plateatico
- e) Ripartizione commercio

dimenticando che spesso i documenti assumono le competenze di più enti o più uffici contemporaneamente, richiedendo una conferenza di servizi. L'effetto è il ricorso abnorme alle fotocopie, cioè a quanto di più deleterio possa esistere per la frantumazione del vincolo archivistico. Senza contare che oggi i modelli organizzativi sono improntati al raggiungimento degli obiettivi mediante un'articolazione per processi (quindi per risultati) secondo un'organizzazione a matrice, più che una rigida organizzazione gerarchica di tipo piramidale.

Il *titolarlo burocratico* è però quello che più di frequente si trova applicato nella pubblica amministrazione. Esso è basato acriticamente sull'organizzazione degli uffici. Ogni ufficio ha un proprio grado divisionale primario, cioè un

proprio titolo, che di norma corrisponde al nome dell'ufficio stesso, all'interno del quale si dipanano gli altri gradi divisionali. A questo punto pare del tutto superfluo ricordare che una simile impostazione è destinata a fallire alla prima riorganizzazione degli uffici.

Ma vi è di più. Il fascicolo è per sua natura improntato ad un processo orizzontale, secondo un'articolazione a matrice, mentre l'organizzazione piramidale è per sua natura di tipo verticale. Nell'ipotesi di tre uffici di competenza:



avremmo un fascicolo scomposto in tre parti, ciascuna per ogni ufficio, con la conseguente e deleteria proliferazione delle fotocopie. Soltanto la redazione del titolare deve essere articolata per funzioni distribuite in verticale e in orizzontale, mentre l'organizzazione del fascicolo deve essere, come abbiamo visto, solo orizzontale.

Facciamo un esempio. Il Comune di Modena ha, tra le sue tante funzioni, quella della promozione della cultura. Ipotizziamo di dover organizzare un ciclo di conferenze denominato «Corso di cultura locale» in collaborazione con due associazioni regolarmente iscritte all'albo dell'associazionismo. Serve dunque una delibera della Giunta comunale per approvare l'evento culturale e uno o più decreti dirigenziali per liquidare le spese connesse, tra le quali possiamo anche prevedere un incarico esterno per la traduzione simultanea dall'inglese all'italiano, visto che al nostro evento abbiamo invitato anche un relatore proveniente dagli Stati Uniti.

Ipotizziamo inoltre che il Comune di Modena sia organizzato come segue: l'Ufficio cultura provvede a redigere la delibera per la concessione del patrocinio e l'erogazione di un contributo economico, che, dopo i necessari impegni di

spesa all'Ufficio ragioneria e contabilità e le firme di regolarità tecnico-contabile dei dirigenti, passa all'Ufficio copia prima del passaggio in Giunta. C'è un ultimo adempimento presso l'Ufficio contratti, che dovrà provvedere, dopo il rituale impegno di spesa, a stipulare un contratto per la traduzione simultanea.

In una logica anti-archivistica, ogni ufficio avrà un suo "personale" fascicolo. Avremo cioè ben quattro fascicoli per un medesimo affare, visto che ciascun ufficio avrà un proprio titolare e, quindi, un'organizzazione archivistica indipendente da quella degli altri uffici. L'Ufficio cultura avrà una classe che sarà denominata «Eventi culturali» oppure «Concessione di patrocini e contributi economici»; l'Ufficio ragioneria e contabilità avrà una classe che sarà denominata «Liquidazione spese per manifestazioni culturali»; l'Ufficio copia avrà una classe che sarà denominata «Atti deliberativi provenienti dall'Ufficio cultura»; e, infine, l'Ufficio contratti avrà una classe che sarà denominata «Contratti per manifestazioni culturali».

In una logica archivistica, invece, esisterà un solo fascicolo, riconducibile ad un solo indice di classificazione e quindi ad un unico titolare, denominato «Corso di cultura locale - 1998», trattato come unità archivistica da tutti gli uffici e, con tutti i documenti che ad esso afferiscono, trasferito all'archivio di deposito una volta concluso l'affare.

Ancora: l'Archivio generale dell'Università degli studi di Padova è stato istituito nel 1996. In precedenza il protocollo era affidato alla Divisione affari legali, che si occupava, com'è facilmente intuibile dal nome, anche del contenzioso; l'archivio di deposito era competenza della Divisione patrimonio, mentre l'archivio storico era gestito dal Centro per la storia dell'università. Ora (1998) la Divisione affari legali non esiste più, perché è stata scorporata in due tronconi: un Ufficio legale e una Divisione istituzione centri, contratti e convenzioni; mentre le competenze sull'archivio di deposito e sull'archivio storico sono passate all'Archivio generale. La funzione di protocollo e archivio, come tutte le altre funzioni, è sempre esistita in forma diacronica, indipendentemente cioè dai modelli organizzativi sincronici, in quanto funzione propria dell'ente produttore. Così, quando sarà necessario ricercare un fascicolo che riguarda l'archivio, con il nuovo titolare sarà sufficiente cercare in un unico indice di classificazione (I/7) e non più individuare l'ufficio competente all'epoca dell'affare e studiarne il titolare, nella speranza di rinvenire documenti originali e non — com'è usuale in un'organizzazione con più titolari — in fotocopia.

Concludendo, un fascicolo deve contenere tutti i documenti prodotti per la trattazione di un affare o un procedimento amministrativo indipendentemente dagli uffici o dalla struttura organizzativa che lo hanno prodotto.



11. *Gli «Oggetti diversi»*. – Al termine della redazione di un titolare di classificazione è opportuno che l'archivista lasci per sé e per gli uffici una piccola valvola di sfogo. Questa piccola valvola di sfogo, però, deve essere concepita proprio come un fattore eventuale della produzione documentaria e non come fattore strutturale. In altre parole, è necessario creare un ultimo grado divisionale e denominarlo «Oggetti diversi», ma lasciandolo privo di classi, quindi senza ulteriori gradi divisionali.

Si tratta, nella pratica, di una sorta di stazione di transito riservata a funzioni non esplicitate nel titolare o, più correttamente, a funzioni non previste e successivamente acquisite dall'ente produttore per l'assunzione di nuove deleghe o l'avvio di una nuova attività pratica. È consigliabile introdurre il nuovo titolare modificato con la nuova funzione assieme all'avvio del protocollo, cioè il 1° gennaio di ogni anno, con un decreto di modifica dirigenziale, soltanto dopo averne verificato l'utilità pratica e la coerenza funzionale.

Ecco che allora il titolo «Oggetti diversi» assume il ruolo di una sorta di limbo nel quale inserire esclusivamente i documenti che rispondono a nuove funzioni. L'anno seguente a quello del passaggio della nuova funzione, il titolare sarà modificato, anzi integrato, con l'aggiunta di una nuova classe, oppure, nel caso di funzioni complesse, con un nuovo titolo.

12. *Conclusioni*. – L'attenzione che gli archivisti hanno rivolto all'archivio corrente è tuttora non paragonabile a quella rivolta all'archivio storico. La cartina di tornasole è rappresentata non tanto dall'insufficienza degli studi archivistici sul titolare e sul massimario di selezione, quanto piuttosto dalla totale assenza di criteri redazionali.

Il titolare di classificazione, vero e proprio atto di organizzazione per un ente produttore, deve essere redatto con criteri scientifici, evitando di ridurlo ad una banale elencazione di uffici o di enti con cui normalmente intercorre un carteggio amministrativo e soprattutto tenendo ben distinte l'organizzazione logica dall'organizzazione fisica, non soltanto dei documenti ma anche dello stesso ente produttore.

Infine, senza l'istituzione di un repertorio dei fascicoli, il titolare è di per sé insufficiente all'efficacia dell'azione archivistica. In molte pubbliche amministrazioni, infatti, si è perso completamente il senso della classificazione archivistica come organizzazione dei documenti, atrofizzando il titolare ad una mera incombenza burocratica. Tanto che «si è assistito, in un gran numero di casi, ad un funzionamento per così dire dimezzato del protocollo, con l'omissione sistematica di tutte le procedure di classificazione e di fascicolazione

dei documenti, per cui l'adozione del nuovo sistema si è configurata, in quei casi, come fatto meramente formale, privo di qualsiasi riflesso sul piano dell'organizzazione della memoria e su quello dell'efficienza amministrativa»<sup>41</sup>.

Per risollevare le sorti dell'archivio corrente, gli archivisti devono dunque tornare a fare gli archivisti a 360 gradi ed occuparsi anche (e, forse, soprattutto) dell'archivio in formazione.

---

<sup>41</sup> A. ANTONIELLA, *Attualità degli strumenti dell'archivio e del protocollo*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97...* cit., il passo è alle pp. 73-74.