

Annali

dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli
fondata da Giulio Carlo Argan

GLI ARCHIVI PUBBLICI NELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

*Chiarante, La Volpe, Carucci, Guva, Guercio,
Fioravanti, Veltroni, Bassanini, Massabò Ricci,
Barrera, Bucci, Buonomo, Cioffi, Italia, Orefice*

5/1998

Annali dell'Associazione «Istituto di studi ricerche formazione
Ranuccio Bianchi Bandinelli fondato da Giulio Carlo Argan»

Via Portuense 95c, 00153 Roma
Tel. 06/5806644

Annale 1998

Fotocomposizione e stampa:
CSF via del Gesù 62 00186 Roma

I edizione: febbraio 1998

Indice

- 5 *Giuseppe Chiarante*
Introduzione

- 8 *Alberto La Volpe*
Intervento di saluto
-

Relazioni

- 11 *Paola Carucci*
Tradizione e innovazione nel ruolo dell'archivista oggi
- 21 *Linda Giuva*
Gestione dei documenti, efficienza e trasparenza
della Pubblica amministrazione, trasmissione della memoria
- 33 *Mariella Guercio*
L'innovazione tecnologica nella gestione dei documenti archivistici
- 45 *Gigliola Fioravanti*
Formazione e profili professionali nella tutela del patrimonio archivistico italiano
-

Interventi dei Ministri

- 57 *Walter Veltroni*
Archivi e riforme del Ministero
- 67 *Franco Bassanini*
Archivi correnti e archivi storici
-

Tavola rotonda

- 73 Per una gestione integrata degli archivi: amministratori,
archivisti e formatori a confronto
Isa Massabò Ricci, Pietro Barrera, Otto Bucci, Gianni Buonomo, Sonia Cioffi, Salvatore Italia, Isabella Orefice

Introduzione

di Giuseppe Chiarante

L'Associazione Bianchi Bandinelli, proseguendo nell'impegno di approfondire – anche in vista della riforma del Ministero che si annuncia come ormai imminente – i problemi culturali e istituzionali dei diversi campi in cui si articola la complessa realtà dei Beni culturali, ha ritenuto opportuno porre al centro dell'attenzione del convegno di oggi i temi che riguardano il ruolo e le funzioni degli archivi pubblici in quella che siamo ormai soliti designare come società dell'informazione.

L'ampiezza davvero non consueta sia delle adesioni sia della partecipazione al convegno non è soltanto una prova dell'eccellente lavoro preparatorio svolto dal gruppo di archiviste e di archivisti che si è costituito all'interno dell'Associazione e che è coordinato dalle dott.sse Linda Giuva e Mariella Guercio, ma è anche la conferma del largo interesse che il tema prescelto suscita, non solo dentro l'amministrazione dei Beni culturali, ma ben oltre i confini di questa amministrazione.

Nella presentazione che accompagna il programma del convegno è stata richiamata l'immagine – assunta come simbolo dalla comunità archivistica internazionale – degli archivi come «Giano bifronte!»: con una faccia rivolta al passato (gli archivi storici come deposito e conservazione – di estrema importanza, come ben sanno gli studiosi – della memoria delle vicende storiche e della cultura del paese) e con l'altra faccia che guarda verso il futuro, che è protesa, cioè, ad assicurare che la memoria della realtà di oggi sia trasmessa alle future generazioni e agli storici del futuro.

L'immagine del Giano bifronte è senza dubbio molto suggestiva. Ma ciò che occorre subito sottolineare è che così nell'una come nell'altra direzione, così verso il passato come verso il futuro, il mondo degli archivi è oggi attraversato da grandi modificazioni ed è chiamato ad affrontare problemi di rilievo crescente. Sono i problemi che derivano dallo stesso rapidissimo accrescimento che in pochi decenni vi è stato del materiale che gli archivi dovrebbero raccogliere e documentare; dal moltiplicarsi degli strumenti – non più soltanto cartacei – attraverso i quali l'informazione è trasmessa e raccolta; dall'avvento di nuove tecnologie che aprono enormi possibilità e al tempo stesso propongono nuove richieste e nuovi compiti; dalle ripercussioni che tutto ciò ha e deve avere sia nella formazione dell'archivista, sia nell'attività che è chiamato a svolgere, sia nelle strutture organizzative di cui occorre assicurare il funzionamento. Per questo il tema del rapporto tra tradizione e innovazione è al centro delle relazioni di oggi, a partire dalla relazione di apertura che sarà svolta dalla prof. Paola Carucci.

Ma non solo aumenta, in questo modo, l'importanza degli archivi come strumento di conoscenza e documentazione e al tempo stesso diventano enormemente più complessi i problemi che riguardano la loro struttura e il loro funzionamento: d'altro canto diventa sempre più rilevante il ruolo dell'archivio anche al fine di assicurare una gestione corretta, efficace, trasparente della Pubblica amministrazione. Senza archivi efficienti, facilmente accessibili, gestiti secondo criteri di rigore e di trasparenza, non è possibile assicurare l'esercizio di diritti ormai formalmente riconosciuti ai cittadini (ma troppo spesso rimasti sulla carta) come quelli di accedere agli atti della Pubblica amministrazione; e neppure è possibile dare alla Pubblica amministrazione il modo di conoscere, valutare, se necessario correggere, la propria stessa attività. Sotto questo profilo, efficienza e buon uso degli archivi sono condizione essenziale per una società realmente democratica.

Ma di questo parleranno, estesamente, le relazioni. Il mio compito era ed è solo quello di spiegare, sinteticamente, le

ragioni e le finalità di questo convegno. Ma voglio anche, prima di concludere questa brevissima introduzione, ringraziare il Comune di Roma, che ci ha dato la possibilità di riunirci in questa sala così bella e così prestigiosa e che è presente con il suo direttore generale Pietro Barrera.

Ringrazio inoltre il vice-Presidente del Consiglio e Ministro per i Beni culturali Walter Veltroni che è giù qui con noi; il Ministro della Funzione pubblica Franco Bassanini che arriverà tra poco; il sottosegretario Alberto La Volpe, al quale darò subito la parola. Ma il ringraziamento più caloroso desidero rivolgerlo a coloro che hanno accettato di svolgere le relazioni o di intervenire nella tavola rotonda di questo pomeriggio; e a tutti coloro che sono presenti e che con la loro partecipazione e i loro interventi assicureranno la buona riuscita del convegno.

Intervento di saluto

di Alberto La Volpe

Discutere di archivi pubblici in una fase di trasformazioni amministrative e di riorganizzazione ha un significato rilevante, non solo perché è un'occasione per riflettere seriamente sul loro ruolo nell'ambito del più ampio settore dei Beni culturali, ma anche perché è proprio nel patrimonio documentario che si riflettono i cambiamenti delle amministrazioni: semplificazione, trasparenza, efficienza sono tutti obiettivi che hanno immediato riflesso nella gestione dei documenti, in quanto si modificano i modi della loro produzione e cresce la necessità di una funzione archivistica svolta in modo razionale e sostenuta dall'innovazione tecnologica.

Il ruolo degli archivi e degli archivisti (non solo di quelli che operano negli archivi di Stato e nelle soprintendenze) ottiene oggi, un sempre maggior riconoscimento, segno di una società matura che non solo non ha più timore di confrontarsi con il passato, ma ritiene essenziale lasciare traccia delle proprie scelte e della sua storia alle generazioni future. Le difficoltà e le sfide di un mondo in continuo cambiamento sono, tuttavia, molteplici soprattutto per chi ha il mandato di conservare in modo permanente le testimonianze del passato e, naturalmente, del presente in cui opera.

Nel settore pubblico, si stanno approvando in questi mesi norme nuove che hanno l'obiettivo di rendere le amministrazioni più vicine ai cittadini, più trasparenti e, necessariamente, più efficienti grazie all'utilizzo consapevole delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. È ormai possibile produrre e trasmettere documenti in forma elettronica e utilizzare

la firma digitale per garantirne l'autenticità. Tra non molto saranno predisposte le norme regolamentari che consentiranno di utilizzare i supporti ottici per la digitalizzazione dei documenti cartacei, così come è in procinto di essere radicalmente riformato il sistema tradizionale di registrazione del protocollo. L'archivista avrà nuovi compiti e crescenti responsabilità per fornire informazioni ai cittadini. Gli archivi non potranno più essere considerati quasi esclusivamente – come è avvenuto in passato – come una massa ingombrante di carte (costosa e poco utilizzata) ma piuttosto come un complesso di materiali di diversa configurazione, ricchi tuttavia di contenuti informativi, facili da reperire e, quindi, da comunicare.

Perché questa prospettiva si realizzi, gli archivisti e gli amministratori di documenti devono saper adempiere alle loro funzioni almeno sotto due profili:

- nella definizione di standard e di norme generali che garantiscano coerenza, compatibilità e qualità dei prodotti sviluppati e delle procedure adottate;

- nella concreta traduzione di quelle norme in strumenti e pratiche di *routine* che consentano alle amministrazioni di operare con maggiore rapidità, uniformità e trasparenza.

Una giornata di studio sugli archivi pubblici nella società dell'informazione costituisce quindi una prima occasione per valutare questa fase di passaggio, per individuare le nuove figure professionali e il livello di formazione necessari, per presentare alcune esperienze, per rendere più chiari i nodi da sciogliere su un terreno che si appresta a diventare strategico nei processi di rinnovamento e riorganizzazione della Pubblica amministrazione.

Tradizione e innovazione nel ruolo dell'archivista oggi

di Paola Carucci

La produzione e organizzazione degli archivi – cioè della testimonianza diretta dell'evoluzione politica, economica, sociale e religiosa di un popolo – è sempre stata legata, da un lato agli avvenimenti storici e istituzionali di uno Stato, dall'altro all'evoluzione dei mezzi di comunicazione.

Se si vuole conoscere l'organizzazione archivistica di uno Stato, bisogna conoscerne l'ordinamento costituzionale e amministrativo. Attualmente alla spinta verso aggregazioni sovranazionali fa riscontro una tendenza al decentramento e ai particolarismi locali che portano a una ridefinizione delle funzioni attribuite ai diversi soggetti della Pubblica amministrazione, con conseguenze dirette sulla qualità e quantità dei documenti che vanno a costituirne gli archivi e indirette sui compiti degli archivisti che su quei documenti esercitano funzioni di conservazione, di sorveglianza e di tutela.

È fin troppo ovvio ricordare come il telegrafo e il telefono abbiano inciso sulla comunicazione a distanza riducendo la necessità di ricorrere a missive e dispacci, lettere e biglietti, così come la facilità di trasferirsi rapidamente da un luogo all'altro ha modificato i rapporti internazionali tra gli Stati, ridimensionando il ruolo degli ambasciatori e ampliando invece quello dei ministri degli affari esteri e dei capi di governo con conseguenze evidenti nella tipologia della documentazione prodotta e, al tempo stesso, con la riduzione di comunicazione scritta.

L'introduzione dell'informatica, che rivoluziona le modalità della comunicazione, scardina il principio consolidato della forma definita dei documenti e mette in crisi l'identificazione

certa della provenienza. Ciò ha creato inevitabilmente forme di sbandamento in chi si occupa di archivi e di archivistica, tanto più se si tiene conto che l'automazione ha effetti sia sul versante degli archivi amministrativi (correnti e di deposito) sia su quello degli archivi storici. In un primo momento alcuni archivisti sono stati indotti al ripudio della tradizione e a un acritico entusiasmo per il mezzo informatico, senza peraltro conseguire risultati apprezzabili; altri invece hanno opposto un rifiuto oscurantista a ogni forma di innovazione. Tra questi due estremi è ormai da tempo emersa una interessante sperimentazione che però non sempre trova un adeguato supporto nell'amministrazione specie in ordine a una formazione adeguata e all'aggiornamento professionale.

L'automazione è dunque per gli archivisti una sfida intellettualmente stimolante per la possibilità di diffusione delle informazioni, attraverso le nuove forme di produzione e riproduzione dei documenti, di accesso a distanza, di reti di collegamento e di interconnessione, ma al tempo stesso pone interrogativi inquietanti nella prospettiva della salvaguardia permanente delle fonti per la rapida obsolescenza delle apparecchiature e dei programmi, per i costi altissimi che – come rileviamo dalla letteratura in merito di paesi tecnologicamente più avanzati del nostro – comporta una eccessiva dipendenza dalla tecnologia.

Per comprendere l'incidenza di questi due temi così rilevanti, cui si collega quello della opportunità di identificare nuovi profili professionali, conviene considerarli in relazione alle funzioni principali svolte dagli archivisti di Stato:

- *conservazione* degli archivi degli Stati preunitari e degli archivi storici degli organi centrali e periferici dello Stato italiano nonché di tutti gli altri archivi e singoli documenti che lo Stato abbia in proprietà o deposito per legge o per altro titolo;
- *sorveglianza* sugli archivi correnti e semicorrenti degli organi centrali e periferici dello Stato;
- *vigilanza* sugli archivi non statali (enti pubblici territoriali e non territoriali e archivi privati).

La *conservazione* implica una serie di compiti inerenti la conservazione fisica dei documenti e il controllo intellettuale delle fonti. Alla conservazione fisica afferiscono la gestione dei depositi (si pensi che i nuovi versamenti o i riordinamenti di fondi già acquisiti possono comportare la necessità di spostamenti di centinaia di faldoni); l'aggiornamento della guida topografica; l'imbustamento delle unità archivistiche; la disinfestazione; il restauro. Per avere un'idea più concreta bisogna considerare le dimensioni: l'Archivio centrale dello Stato conserva circa 100 chilometri di documenti; Torino, Venezia, Firenze, Napoli vanno dai 70 agli 80 chilometri ognuno; Roma e Milano un po' meno; gli altri oscillano tra i 10 e i 40. La conservazione fisica dunque comporta la conoscenza dell'archivieconomia, delle tecniche del restauro e di quelle per la riproduzione. La crescente presenza di fotografie, documenti sonori e audiovisivi, di pellicole cinematografiche e la diffusione dei documenti elettronici o riprodotti (microfilm, *CD Rom*, ecc.) debbono indurre a potenziare lo staff tecnico, a istituzionalizzare la collaborazione tra archivisti e informatici e forse a delineare una formazione specifica per archivisti-informatici.

Al controllo intellettuale afferiscono essenzialmente il riordinamento dei fondi e l'elaborazione di nuovi strumenti di ricerca o il recupero di quelli eventualmente esistenti. Il riordinamento dei fondi, che costituisce l'attività più appassionante del lavoro dell'archivista, è una attività di ricerca che, attraverso lo studio delle norme che regolavano l'istituzione produttrice delle carte e l'analisi dei caratteri formali e sostanziali dei documenti e delle segnature archivistiche di fascicoli e registri, porta alla ricostruzione delle serie originarie o relative a un precedente riordinamento significativo, a individuare la struttura organica dell'archivio – fattore questo essenziale per consentire ai ricercatori un uso critico delle fonti – e a decidere i criteri di descrizione e i livelli di analiticità più funzionali alla rappresentazione dei contenuti delle carte. Queste operazioni, che costituiscono la specificità del lavoro dell'archivista e rendono i suoi interventi sulle fonti documentarie radicalmente diversi da quelli dei

bibliotecari sui libri, continueranno a svolgersi secondo una metodologia consolidata che presenta aspetti problematici propri di qualsiasi attività di ricerca.

La consultazione dei documenti è affidata a guide, inventari, repertori, elenchi, indici coevi alla produzione dei documenti o elaborati dagli archivisti in epoche successive, elenchi di versamento. Se la metodologia per definire i contenuti della descrizione archivistica (oggetto di filze, fascicoli e registri, datazione, segnature, ecc.) non muta per effetto dell'automazione, cambia invece la modalità di comunicazione dei risultati del nostro lavoro: dalla forma scritta alla digitazione, dagli indici alle banche dati, dalla consultazione degli strumenti di ricerca in sala di studio alla consultazione via Internet. Cambia dunque la gestione degli strumenti di ricerca, cioè delle informazioni necessarie per impostare le indagini e individuare i documenti; cambia dunque il rapporto con gli utenti che influisce sull'organizzazione della sala di studio e incrementa la ricerca per corrispondenza, ponendo nuovi problemi di definizione dei diritti di ricerca a favore degli istituti di conservazione. Attraverso la riproduzione dei documenti si può arrivare alla consultazione diretta: obiettivo questo difficile da raggiungere non tanto sotto il profilo teorico, quanto in considerazione delle dimensioni dei fondi documentari e dei costi enormi.

Il mezzo informatico non è neutro e pertanto impone un notevole sforzo concettuale per prevedere soluzioni atte a mediare la necessaria specificità di ogni serie con l'esigenza di normalizzazione e razionalizzazione che un uso dell'informatica ad alto livello richiede. Paradossalmente l'uso dell'automazione rende più complesso il lavoro dell'archivista, ma evidentemente si propone di agevolare e potenziare la ricerca per gli utenti degli archivi. A differenza di quanto avviene per i sistemi bibliotecari, in nessun paese del mondo esistono sistemi soddisfacenti di ricerca informatizzata per le fonti archivistiche. E questo non perché gli archivisti siano più retri dei bibliotecari, semplicemente perché è molto più difficile applicare l'automazione agli archivi storici che ai libri. Si tratta di un percorso in atto che

presenta ancora il carattere della sperimentazione. Il nostro paese non è più arretrato di altri, anzi proprio perché la teoria archivistica italiana è di alto livello ed esistono guide a stampa che hanno già operato un certo grado di normalizzazione i nostri progetti sono più sofisticati di quelli che vengono elaborati all'estero: sono in atto il progetto di automazione della *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*; il progetto di trasposizione su Internet della stessa *Guida generale*, degli inventari di sala di studio per Archivi di Stato importanti quali ad esempio Torino e Roma; un gruppo di archivisti sta studiando l'applicazione delle norme Isad, ecc. L'esigenza di contenere le spese pone già dei delicati problemi di scelta nella programmazione: ad esempio presso l'Archivio centrale dello Stato era stata informatizzata oltre 10 anni fa la ricerca per la serie del Casellario politico centrale, di oltre 100.000 fascicoli. Si tratta di un sistema ormai superato che richiede la migrazione su altro sistema, ma i preventivi richiesti superano ampiamente i 100 milioni, somma troppo alta per il nostro bilancio, il quale peraltro assegna solo 31 milioni per abbonamenti a riviste e acquisto di libri, cifra assolutamente inadeguata per tenersi al passo con la produzione bibliografica che interessa il nostro istituto.

L'archivio di un ente è un tutto organico, dal momento della sua formazione e per tutto il periodo in cui soddisfa essenzialmente esigenze di natura amministrativa e gestionale fino a quando, per il naturale decorrere del tempo, i documenti vengono più raramente utilizzati e quindi – esperite le operazioni di selezione e scarto – vengono conservati come archivio storico per finalità essenzialmente di ricerca. Il flusso continuo dei documenti porta a un costante incremento dell'archivio storico: l'archivio storico dunque nasce nell'archivio corrente.

Gli archivisti di Stato svolgono sia funzioni inerenti agli archivi storici, che possono dunque rientrare nel concetto di Bene culturale, sia funzioni di grande rilievo sugli archivi amministrativi (correnti e semicorrenti o di deposito), che in una prospettiva di modernizzazione dell'amministrazione dovrebbero diventare sempre più rilevanti.

In particolare spetta agli altri Archivi di Stato:

a) la conservazione degli archivi degli Stati preunitari e degli archivi degli organi centrali e periferici dello Stato italiano: la conservazione dunque di Beni culturali sicuramente appartenenti allo Stato;

b) la sorveglianza sugli archivi correnti e di deposito degli organi centrali e periferici dello Stato italiano: attraverso l'archivista di Stato presente nelle Commissioni di sorveglianza istituite in tutti gli uffici statali l'amministrazione degli Archivi di Stato esercita un controllo sulla tenuta degli archivi correnti e di deposito, partecipa all'elaborazione dei massimari di scarto, ha un ruolo nella valutazione per lo scarto dei documenti nonché nella preparazione dei versamenti; spetta infine all'amministrazione degli Archivi di Stato dare il nullaosta per lo scarto, ovvero per la distruzione dei documenti.

Le soprintendenze archivistiche non hanno compiti di conservazione, ma *funzioni di tutela* sugli archivi degli enti pubblici territoriali e non territoriali e sugli archivi privati: esercitano la vigilanza sugli archivi storici e svolgono anche compiti di consulenza per l'organizzazione degli archivi correnti, di collaborazione all'elaborazione di titolari e massimari di scarto; danno il nullaosta per lo scarto e dichiarano di notevole interesse storico gli archivi privati. Si tratta di una quantità sterminata di archivi, oltre 8.000 archivi comunali, 25.000 archivi parrocchiali, archivi di partiti politici, di sindacati, di imprese, di banche, di camere di commercio, di istituzioni culturali e scientifiche, di famiglie, di personalità politiche e alti funzionari, di architetti, di artisti e letterati, ecc.

Le funzioni di sorveglianza sugli archivi correnti e semicorrenti degli organi centrali e periferici dello Stato e quelle di tutela sugli archivi degli enti pubblici e sugli archivi privati pongono dunque gli archivisti di Stato in costante rapporto con tutti i settori della Pubblica amministrazione e con un numero altissimo di enti pubblici e di soggetti privati, con conseguente acquisizione di cognizioni e di esperienza sul rapporto tra procedure amministrative e produzione e gestione dei relativi docu-

menti. Nell'esercizio di queste funzioni si rivela determinante l'appartenenza esplicita all'amministrazione degli Archivi di Stato, espressione che fa immediatamente percepire all'interlocutore che gli archivisti hanno un ruolo specifico che incide sulla funzionalità amministrativa: si tratta di un ruolo diverso e non meno rilevante di quello che gli stessi archivisti esercitano nei confronti del Bene culturale rappresentato dagli archivi storici.

Tra i molti temi che potrebbero essere considerati in merito, mi limito a rilevare come l'attuale termine di 40 anni per il passaggio dei documenti dall'archivio amministrativo all'archivio storico – previsto tanto se si tratta di uffici statali che di enti pubblici – risulti attualmente troppo lungo; è certamente il più lungo in Europa, in cui prevale mediamente un termine di 30 anni. Tempi ancora più brevi dovrebbero essere previsti per gli archivi elettronici e per documenti audiovisivi, la cui conservazione presenta rischi di obsolescenza e di danneggiamento superiori ai rischi che corrono i documenti cartacei.

Proprio l'esperienza delle Regioni mostra come il termine di 40 anni sia troppo lungo: dagli anni settanta si sono accumulati chilometri e chilometri di documenti formati nella maggioranza dei casi senza criteri archivistici adeguati e pertanto risulta ora molto difficile procedere a ragionevoli operazioni di scarto. Non essendo istituiti gli Archivi storici regionali, intesi come istituti culturali per la conservazione e la ricerca, la questione dello scarto e della conservazione pone ora alle Regioni anche seri problemi di natura logistica. Le Regioni sono inoltre destinate ad assumere ulteriori attribuzioni, aumentando il volume della documentazione prodotta.

È dunque urgente definire le linee guida per l'organizzazione dei loro Archivi storici che, a mio avviso, non possono continuare ad essere considerati alla stregua degli altri archivi di enti locali. La legge archivistica del 1963 si limita a prevedere che l'Archivio storico regionale sia diretto da persona fornita del diploma di archivistica, paleografia e diplomatica rilasciato dalle Scuole degli Archivi di Stato, laddove invece risulterebbe assai più utile una solida formazione contemporaneista. Ai fini dello

scarto la legge archivistica prescrive il nullaosta del sovrintendente, mentre sarebbe opportuno, a mio avviso, costituire commissioni miste, analoghe alle commissioni di sorveglianza degli uffici statali le quali, quando funzionano, hanno la possibilità di svolgere un ruolo più incisivo ai fini della conservazione. Se le Regioni non istituiscono al più presto il proprio Archivio storico rischiamo di perdere fonti essenziali per la storia contemporanea.

Va anche rilevato che il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni porterà in tempi non brevissimi uno snellimento dei compiti degli Archivi di stato, in quanto dovrebbe diminuire la produzione di documentazione statale.

In relazione alle trasformazioni istituzionali in atto si può prevedere un allargamento dei compiti delle soprintendenze archivistiche in relazione alla vigilanza sugli archivi non statali e pertanto si impone una riflessione pacata per renderne più incisiva l'azione sul territorio, anche in ordine alla questione dei finanziamenti per gli interventi di tutela, e per definire con chiarezza gli ambiti di collaborazione con Regioni, enti locali e altre istituzioni culturali e di ricerca.

Gli interventi che seguono illustreranno i problemi relativi all'organizzazione degli archivi correnti in rapporto alla trasparenza dell'azione amministrativa e all'innovazione tecnologica: basti qui rilevare la necessità di prendere atto del ruolo centrale che la gestione dell'archivio corrente assume nel processo di razionalizzazione dell'attività della Pubblica amministrazione, a livello statale, regionale, provinciale e comunale. Il ricorso all'informatica, ove non sia sostenuto da una semplificazione delle procedure e dall'applicazione di corretti criteri archivistici, non risolve i problemi di fondo. L'introduzione selvaggia dell'informatica, prima della costituzione dell'Aipa, diretta prevalentemente alla gestione automatizzata dei protocolli, ha comportato spesso un limitato vantaggio sui tempi brevi nell'uso corrente della documentazione, comunque al minimo rispetto alle potenzialità dell'informatica, portando nel giro di pochi anni all'accu-

mulo di documenti ancor più disordinati in cui risultano ora difficilissimi tanto il reperimento che le operazioni di scarto.

Fino ad oggi tra le poche iniziative per formare il personale che lavora negli archivi correnti vanno segnalate quelle prese dalle soprintendenze archivistiche o dalle Regioni che, di massima in collaborazione, hanno organizzato brevi corsi per archivisti comunali; talora qualche comune ha preso in proprio iniziative analoghe in collaborazione con le soprintendenze archivistiche.

Nella Scuola superiore della Pubblica amministrazione l'archivistica non è materia in programma, anche se talora sono state richieste delle lezioni, né è richiesta per l'accesso all'esercizio di pubbliche funzioni la conoscenza della legge sugli archivi. Peraltro la stessa L. 241/1990 sulla trasparenza del procedimento amministrativo non richiama nel preambolo la legge archivistica, cui invece avrebbe dovuto esplicitamente collegarsi per il contenuto di vari articoli.

Mancano i profili professionali per le persone che debbono operare negli archivi correnti e di deposito. Ovviamente dovrebbero prevedersi profili differenziati, di livello più elevato per gli archivi degli uffici statali, delle Regioni, dei grandi comuni; profili trasversali – come diciamo in gergo – per istituzioni più piccole in cui la stessa persona può occuparsi tanto dell'archivio corrente che dell'archivio storico.

Le università vanno organizzando corsi di diplomi universitari per archivisti, ma non risultano previsti in ruolo da nessuna parte operatori archivistici cui sia richiesta una competenza specifica. Si spera pertanto che il riconoscimento specifico – nei futuri contratti collettivi del pubblico impiego – dei diplomi universitari e dei diplomi di specializzazione o titoli equipollenti previsto dall'art. 17 comma 111, della L. 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini bis) diventi effettivamente operante.

Il problema della formazione professionale – che verrà introdotto nel pomeriggio come tema di discussione – richiede anche per gli archivisti di Stato e comunque per chiunque operi in altri eventuali istituti di conservazione una ridefinizione dei pro-

grammi, una distinta specializzazione per gli archivisti paleografi e per gli archivisti contemporaneisti, nuove figure professionali, come ad esempio archivisti-informatici e archivisti esperti nella conservazione delle fotografie, dei documenti audiovisivi, delle fonti cinematografiche.

Infine viene da chiedersi quanto incida oggi, nella difficoltà di adeguarci a un'evoluzione tecnologica così rapida, l'aver perduto, per una incomprensibile politica dei concorsi, l'assunzione in servizio della generazione dei trentenni.

Gestione dei documenti, efficienza e trasparenza amministrativa, trasmissione della memoria

di Linda Giuva

Numerose e importanti sono state le leggi, i decreti, i regolamenti emanati in questi ultimi anni che hanno sicuramente cambiato l'orizzonte normativo del funzionamento della Pubblica amministrazione e che stanno cominciando, non senza resistenze, a incidere sul modello e nella prassi amministrativa. Delegificazione, semplificazione dei procedimenti amministrativi, autocertificazione, diritto di accesso alla documentazione, tutela dei dati personali, automazione dei sistemi informativi, sicurezza sui posti di lavoro per citare quelli più noti anche all'opinione pubblica.

Nella *Relazione sullo stato della Pubblica amministrazione* presentata al Parlamento dal Ministro per la Funzione pubblica qualche mese fa, sono riportati alcuni dati interessanti per capire quale è il grado di applicazione nella realtà amministrativa italiana della mole considerevole di provvedimenti che in particolare dal 1990 sono stati emanati. Ai fini del nostro discorso è interessante notare il livello di attuazione della L. 241 del 7 agosto 1990. La legge, conosciuta come trasparenza amministrativa, introduce anche in Italia il cosiddetto diritto all'informazione. All'estero questo principio si è affermato prima: in Svezia addirittura nel 1779, in Finlandia nel 1951, in America nel 1966 con il Freedom of Information Act, nella Repubblica federale tedesca nel 1976, in Francia nel 1978, in Canada nel 1982; in Spagna nel 1992¹

Per una veloce panoramica alla legislazione di paesi europei e americani nonché per un esame attento della legge in relazione alle problematiche degli archivi storici cfr. Giulia Barrera, *Nuove norme sull'accesso dei documenti amministrativi*, in «Rassegna degli archivi di Stato», 1991, n. 2-3, pp. 342-372.

Il tema della trasparenza attraversa a più livelli il modello di organizzazione che il legislatore sta disegnando in questi anni. Trasparenza è:

- accesso alle informazioni da parte del cittadino;
- attività dei pubblici poteri comprensibile e conoscibile;
- semplificazione e razionalizzazione per rendere più controllabile l'azione amministrativa e per tendere a eliminare gli arbitri e le scorrettezze.

Mentre alcune disposizioni della L. 241, come quella della individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi e la fissazione dei tempi per la conclusione dei procedimenti, sono state osservate più estesamente, la disciplina del diritto di accesso ha avuto un'applicazione piuttosto limitata. Per quanto riguarda il comparto statale, i dati forniti dalla Funzione pubblica indicano nel 25% dei Ministeri la quota di amministrazioni che ha reso accessibile le proprie informazioni.

L'esiguità di tale risultato si spiega richiamando i requisiti organizzativi che rendono possibile l'applicazione di tale normativa. L'accesso alle informazioni è il risultato di un processo che ha i suoi presupposti nell'organizzazione efficiente dell'archivio corrente; nell'ottimizzazione dei flussi documentari; nella trasformazione dell'ufficio di archivio e protocollo da un servizio marginale a una struttura a elevato tasso di informatizzazione ed alta centralità organizzativa; nella formazione di personale dotato di professionalità e investito di responsabilità amministrativa.

Queste affermazioni sono il risultato di considerazioni che, sebbene ovvie, è importante sottolineare:

- ogni procedimento amministrativo produce documenti per cui inefficienze e carenze nella conservazione e nella gestione di questi determinano lentezze nell'espletamento delle pratiche con conseguenze negative sui tempi e quindi sui costi economici e sulla qualità del servizio;

- strumento essenziale per l'accesso facile e rapido sia dei cittadini sia del personale amministrativo è l'informatizzazione: ma questo strumento realizza gli obiettivi solo se vengono applicati

principi e procedure che garantiscano la consultazione o la tutela dei dati personali e anche l'autenticità, l'integrità, la conservazione, la rete di legami che definisce un complesso archivistico differenziandolo da un insieme indistinto di altre informazioni.

Non è un caso che la soddisfazione di esigenze relative all'*accountability* ha imposto negli altri paesi lo sviluppo di discipline, di modelli organizzativi e di pratiche di *records management* per esercitare il controllo sulla formazione, la tenuta e la conservazione di documenti archivistici²

I dati riportati nella Relazione rendono evidente che la concreta ed efficace attuazione della L. 241 si realizza solo attraverso la progettazione di un sistema razionale e integrato di gestione documentaria al quale sistema l'automazione, finora applicata in maniera settoriale e a supporto di attività ripetitive, può offrire le specifiche tecniche per garantire rapidità, recupero di risorse umane, uniformità, connessione tra procedure amministrative e quelle documentarie.

Che cosa intendiamo per gestione dei documenti? Il flusso dei documenti, indipendentemente dal supporto, è l'ossatura con la quale e attraverso la quale si costruisce e si rappresenta il procedimento amministrativo. Intervenire nella gestione del flusso documentario significa:

- elaborare regole e procedure per la creazione del singolo documento;
- predisporre norme per la gestione del complesso documentario nel suo insieme e la tenuta dell'archivio, per la creazione dei sistemi di sicurezza, per la formazione di strumenti per la ricerca, per l'accesso ma anche per la tutela dei dati sensibili;
- significa definire un quadro di conservazione che permetta di stabilire sin dal momento della formazione del documento quali sono i documenti da scartare quali quelli da conservare temporaneamente o permanentemente.

² Luciana Duranti, *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore*, Roma, Ufficio centrale per i Beni archivistici, 1997, p. 38.

La consapevolezza della centralità e del carattere determinante ai fini delle riforme amministrative di operazioni quali la protocollazione, la classificazione, l'archiviazione – termini e concetti elaborati dalla disciplina archivistica e ormai condivisi da altre scienze quale quella dell'informazione e dell'organizzazione – si sta affermando in alcuni settori della società. Nello studio di prefattibilità del sistema di gestione dei flussi di documenti (sistema Gedoc) elaborato dall'Aipa esattamente un anno fa si legge: «L'attività di protocollazione costituisce il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le amministrazioni e all'interno delle stesse per cui si può comprendere l'importanza strategica che tale questione ormai assume nel disegno di riforma della Pubblica amministrazione». E inoltre: «La sua realizzazione è comunque pregiudiziale allo scambio dei documenti e delle informazioni tra amministrazioni e rappresenta la concreta efficace attuazione di quanto previsto dalla L. 241 e una importante realizzazione nell'ambito delle applicazioni cooperative previste nello studio di fattibilità della rete unitaria»³

Si tratta di affermazioni impegnative che comunque andrebbero arricchite da un esplicito riconoscimento dell'importanza di operazioni strettamente legate all'archiviazione (classificazione dei documenti, formazione di fascicoli, attenzione nei confronti di tutti i momenti del ciclo di vita dei documenti).

Di fronte a queste importanti dichiarazioni si registra un'adeguata elaborazione normativa, una scarsa – direi inesistente – cultura amministrativa, una situazione reale a dir poco disastrosa.

Da un'indagine conoscitiva condotta dall'Aipa nel 1994 sui sistemi informativi della Pubblica amministrazione, nel solo comparto ministeriale a livello centrale esistevano ben 11000 processi amministrativi in circa 1600 unità organizzative (divisioni o strutture equivalenti). In queste unità organizzative risul-

³ Aipa, *Studio di prefattibilità sul sistema di gestione dei flussi di documenti (Sistema Gedoc)*, versione del 24 febbraio 1997, p. 2, consultabile su sito Internet www.Aipa.it.

tavano presenti 820 processi di protocollazione e archiviazione; ne conseguiva che esisteva mediamente un processo di protocollo ogni due unità organizzative. Solo il 10% di tali processi utilizzavano, a volte parzialmente, procedure informatiche che andavano dal 20% presso il Ministero delle Finanze alla completa assenza presso i Ministeri dell'Università, Poste, Lavori pubblici, Bilancio, Ambiente.

Sempre secondo i dati forniti dall'Aipa erano circa 2 gli anni-uomo mediamente dedicati a processi di protocollazione⁴.

Questi i dati quantitativi.

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto qualitativo, la stragrande maggioranza dei Ministeri (più dell'80%) riteneva il processo di protocollazione a bassa centralità rispetto ai compiti istituzionali dell'ente: questo significava che l'ufficio ad esso preposto era considerato marginale e il lavoro di protocollazione di bassa difficoltà. Tutto ciò aveva delle pesanti ricadute in termini organizzativi e di qualità. Infatti giustificava il livello molto parziale di automazione – le cui tecnologie erano utilizzate come supporto alle attività ripetitive di tenuta del registro di protocollo – e la presenza di personale non qualificato, di basso profilo professionale e, il più delle volte, demotivato in quanto convinto di operare in un settore marginale e di scarsa incidenza sull'attività dell'istituzione⁵.

In questi ultimi anni la situazione non è sostanzialmente mutata.

Considerazioni analoghe a quelle sopra citate, si possono fare se si analizzano i dati del censimento sugli archivi di deposito dei Ministeri fatto nel 1993 e nel 1997 dall'Archivio centrale dello Stato. In Italia la legislazione vigente, che risale al 1900 (L. 25 gennaio n. 35), prevede la formazione presso le amministrazioni di luoghi per conservare i documenti semiattivi vale a dire quei documenti che si riferiscono a pratiche esaurite e quindi non più necessari all'attività corrente. Si tratta di materiale che

⁴ *Ibidem*, pp. 8-10.

⁵ *Ibidem*.

con il passare del tempo viene sempre meno utilizzato per fini pratici ovvero amministrativi: la distinzione non si basa su una differente qualità o natura del documento ma sulla diversificazione di esigenze pratiche che comportano diversità di trattamento. La responsabilità della custodia fisica, del controllo e della tenuta di tali depositi sono dell'ente produttore fino al momento del versamento presso gli Archivi di Stato o l'Archivio centrale dello Stato di quella parte di documentazione considerata degna della conservazione permanente a causa del suo interesse storico⁶.

In tali depositi si è rilevato⁷:

- l'inesistenza di una netta demarcazione tra archivio corrente e archivio di deposito, con conseguenze facilmente immaginabili sulla gestione della parte attiva della documentazione ai fini della trattazione degli affari e dell'espletamento delle procedure;

- l'estrema frammentazione dei depositi (Ministero dell'Interno: 11, Ministero della Sanità: 7) spesso siti in posti difficilmente accessibili e quindi logisticamente disagiati che rendono difficile e lento, il recupero dei documenti nei casi (e non sono pochi) in cui è necessario riprendere visione di una pratica o per effettuare una normalizzazione del procedimento documentario e amministrativo (il valore del precedente) o per riapertura dell'affare trattato o per richiesta dei soggetti interessati (cittadini o amministrazioni);

- l'utilizzazione di locali spesso mancanti delle più elementari norme di sicurezza (in tali luoghi la L. 626/1994 pare una prospettiva fantascientifica), di igiene, di agibilità dove i documenti dello Stato, depositari della certezza del diritto, sono ammuc-

⁶ Sulle problematiche e sulle strategie archivistiche in tema di archivi di deposito cfr. Maria Guercio, *La sfida delle quantità: archivi intermedi e strategie di conservazione dei documenti archivistici*, in *Per la storiografia del XXI secolo*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i Beni archivistici, (in corso di pubblicazione). Il saggio ha, tra l'altro, il merito di fornire elementi per un approccio comparato internazionale alla questione.

⁷ I dati sono relativi ai risultati della prima fase del censimento e si possono leggere più dettagliatamente in *Per la storiografia del XXI secolo*, cit.

chiati in base a una logica di «immagazzinaggio» insieme alle sedie e alle scrivanie dismesse;

- la mancanza di qualsiasi strumento che consenta il controllo e la gestione del materiale depositato: non vengono conservati i titolari, non esistono elenchi del materiale depositato;

- vere e proprie devastazioni che hanno prodotto danni irreversibili al patrimonio archivistico si sono prodotte in seguito a trasferimenti o ristrutturazioni di locali.

Questa situazione si traduce nei seguenti dati quantitativi:

- il 37% del materiale archivistico giace su scaffali senza alcuna condizionatura: vale a dire fascicoli o spesso documenti sciolti;

- l'11,2% è il materiale accatastato, spesso irraggiungibile;

- il Ministero dei Lavori pubblici ha materiale disordinato per il 96%, la Sanità per l'86%, i Beni culturali per l'80%, il Commercio estero per il 78%, e via dicendo.

Il DPR 30 settembre 1963, n. 1409 istituì (art. 25) le Commissioni di sorveglianza che operano all'interno delle amministrazioni produttrici. Esse hanno il compito di decidere qual è il materiale da distruggere o da versare agli Archivi di Stato per la conservazione permanente, ma hanno anche la funzione di sorvegliare sulla conservazione e l'ordinamento degli archivi.

Questa disposizione è la traduzione legislativa della riflessione teorica compiuta dall'archivistica italiana sulla natura complessa e unitaria dell'archivio, sulla non separabilità del valore amministrativo da quello culturale, e quindi sulla necessità di tutelare la memoria storica sin dal momento della sua formazione che si determina dentro e in funzione del meccanismo produttivo dell'attività amministrativa. Le Commissioni, secondo l'avvertito legislatore, dovevano servire a rendere permanente e a «stabilizzare» il rapporto tra amministrazioni dello stato e Archivi di stato, a rendere effettiva la cooperazione dei due soggetti che avevano in comune un Bene – l'archivio appunto – che era da una parte risorsa economica ai fini della buona amministrazione e dall'altra memoria storica.

Nei fatti, le Commissioni di sorveglianza hanno funzionato e funzionano a «scartamento ridotto»:

– tra il 1983 e il 1992 su 5604 commissioni istituite ne operavano 3285, un po' più della metà⁸;

– a livello di amministrazione centrale – e questo è un dato aggiornato al 1998 – su circa 130 strutture che a norma di legge dovrebbero avere una commissione di sorveglianza, risultano attive circa 50.

Nel migliore dei casi, quando le Commissioni si riuniscono, operano quasi esclusivamente per scartare materiale ritenuto non più utile «né ai fini amministrativi né a quelli storici», così come recita la formula utilizzata per giustificare la distruzione di documenti e che in realtà non rende la complessità intellettuale e la responsabilità culturale e civile della selezione. In pochissimi casi esercitano la funzione di sorveglianza sulla gestione degli archivi correnti e formulano proposte di massimari di scarto, di quadri di conservazione, di titolari per la classificazione dei documenti.

In realtà anche le operazioni di scarto sono piuttosto ridotte e non assumono l'incidenza e le dimensioni che dovrebbero avere per affrontare quella che si presenta come una delle sfide che gli archivisti della nostra generazione hanno di fronte: la «sfida delle quantità», come l'ha definita Lee Mc Donald⁹ vale a dire della superfetazione documentaria, frutto dell'espansione dello Stato sociale e dell'introduzione di tecnologie riproduttive (nella Pubblica amministrazione il 60% della documentazione è composto da fotocopie). Proprio per effettuare uno scarto oculato, è necessario che la documentazione sia in qualche modo ordinata in modo tale da permettere un esame più attento del

⁸ Ministero per i Beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i Beni archivistici, Divisione studi e pubblicazioni, *L'attività dell'Amministrazione archivistica nel trentennio 1963-1992. Indagine storico-statistica*, a cura di Manuela Cacioli, Antonio Dentoni-Litta, Erilde Terenzoni, Roma 1996.

⁹ Lee Mc Donald, *Le sfide attuali nel terreno della gestione dei documenti*, in *Gestione dei documenti e trasparenza amministrativa*, a cura di Oddo Bucci, Macerata, pubblicazioni dell'Università di Macerata 1994, pp. 35-45.

materiale. La mancanza di un referente forte nelle amministrazioni che sia dotato di una struttura propria, di una responsabilità gerarchica riconosciuta e di una professionalità specifica, ha privato e priva l'azione degli archivisti di un solido aggancio e di uno strumento di radicamento.

La scarsa incidenza delle commissioni è un fatto noto: il tentativo di rivitalizzazione compiuto nel 1994 con l'emanazione di un regolamento (DPR 18 aprile 1994, n. 344) che ne disciplinava la costituzione e il rinnovo non ha prodotto molti risultati proprio perché non ha rimosso gli ostacoli organizzativi, politici e culturali presenti nella Pubblica amministrazione. Il mancato riconoscimento fino ad oggi da parte della Pubblica amministrazione del valore strategico della funzione archivio nella prassi amministrativa è il risultato di atteggiamenti culturali e di impostazioni politiche. È nota, infatti, la tradizionale indifferenza della Pubblica amministrazione nei confronti della memoria storica in generale e della propria in particolare, così come non ha bisogno di eccessive spiegazioni il ruolo svolto dal segreto nel costruire una amministrazione di tipo autoreferenziale.

Oggi il problema della centralità della gestione dei documenti e dell'archivio non è più eludibile nel momento storico che viviamo caratterizzato da spinte innovative e riformatrici molto forti. La riforma della Pubblica amministrazione – tema che ha attraversato periodicamente la storia del nostro paese¹⁰ – oggi acquista caratteri di necessità e di urgenza:

- per affrontare l'internazionalizzazione degli scenari economici (e speriamo anche politici) con un apparato competitivo;
- per rifondare il patto tra Stato e cittadini profondamente scosso non solo dalle vicende di corruzione degli ultimi anni, ma anche dalla fine dei confini e dell'idea dello Stato nazione sotto la spinta contrastante di processi di globalizzazione ma anche di separatismo o secessionismo.

¹⁰ Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino 1996.

Il tentativo di modernizzazione della macchina amministrativa, che la nuova classe dirigente sta faticosamente ma caparbiamente portando avanti, avrà successo se si investirà per costruire un sistema integrato di archiviazione. Il tema della gestione dei documenti non può più essere un tema relegato a una impostazione empirica e contingente, ma deve essere assunto come un sapere strategico che sia elevato a tratto costitutivo della cultura istituzionale e di quella archivistica¹¹.

Quello che abbiamo detto non è facile da realizzare: ha il sapore di una sfida che coinvolge i politici, gli amministratori e gli archivisti.

Per questi ultimi l'adempimento della funzione di conservazione della memoria storica si misurerà sempre di più nella capacità di controllo intellettuale dei processi di produzione documentaria e gestione degli archivi. Oggi con l'enorme aumento delle dimensioni cartacee e con lo sviluppo dell'innovazione tecnologica la prospettiva non può che essere quella dell'archivistica integrata pena la fine stessa del nostro ruolo¹². Cosa consegneremo ai posteri se nel presente non creiamo le garanzie e le condizioni affinché questo strumento così determinante per il funzionamento della cosa pubblica che è l'archivio venga organizzato, usato e conservato nel migliore dei modi possibili? Sia gestito cioè secondo i criteri e le procedure stabilite dalla disciplina archivistica che studia ed elabora da quando si è affermata la scrittura come forma di comunicazione e di potere¹³ le norme e le procedure per la gestione e la conservazione dei documenti. Il concetto di archivistica integrata si è ormai imposto nel dibattito della comunità archivistica internazionale. Anche tra i colleghi di tradizione anglossassone, legati fino a

¹¹ Oddo Bucci, *La gestione dei documenti da attività minore a sapere strategico*, in *La gestione dei documenti cit.*, p. 20.

¹² Carol Couture, *Notions fondamentales de l'archivistique intégrée* in «Archivum», XXXIX, pp. 6-14.

¹³ In realtà moderni studi di archeologia e di antropologia storica hanno messo in evidenza la presenza di organizzazioni archivistiche anche per i periodi precedenti. Cfr. *Archives before Writing*, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i Beni archivistici, 1994.

qualche tempo fa al modello che contrapponeva *records* (archivi correnti) e *archives* (archivi storici), comincia a maturare la consapevolezza dell'unitarietà della natura dell'archivio dato che la qualità del materiale storico dipende dal modo in cui i documenti sono prodotti e conservati durante la fase corrente.

Già dal 1864 Cesare Correnti sottolineava la «necessità di provvedere alla buona conservazione degli archivi particolari degli uffici amministrativi e delle magistrature oggi esistenti nel Regno, i quali dovranno pure un giorno diventare parte degli Archivi di Stato». Viene dunque da lontano il richiamo della tradizione archivistica italiana del nesso indissolubile tra archivio come strumento di gestione e archivio come fonte storica, al punto che le norme che ancora oggi regolano le attività di protocollazione e di archiviazione nelle amministrazioni centrali dello Stato furono scritte nel 1900 da una commissione formata dai direttori generali dell'epoca presieduta dal direttore dell'Archivio del Regno. Nesso ribadito, come abbiamo visto, dalla legislazione del 1963 a proposito delle Commissioni di sorveglianza. C'è da dire che l'Amministrazione archivistica negli anni settanta aveva esercitato con minore attenzione la funzione della sorveglianza, mentre si registra una ripresa di attività nell'ultimo decennio. Le cause che possono aver determinato tale flessione sono tante:

- lo sconvolgimento nei ruoli del personale delle amministrazioni provocato dall'applicazione della legge del 1972 sulla dirigenza che produsse la diaspora di molti dirigenti ma anche di altri livelli dalla amministrazione statale;

- il ruolo secondario ricoperto dagli archivi nell'ambito del nuovo Ministero per i Beni culturali dove la maggior parte delle risorse era indirizzata verso le cosiddette «Belle Arti»;

- l'inadeguatezza numerica del personale che ha subito una impennata dopo il 1977 con l'immissione dei giovani della legge sull'occupazione giovanile (la L. n. 285);

- una distorsione culturale che ha portato la nostra categoria a privilegiare le attività di ricerca storica e di valorizzazione del materiale conservato negli Archivi di Stato piuttosto che il lavoro

più oscuro e meno gratificante ma non per questo meno «valorizzante» del rapporto con gli archivi della Pubblica amministrazione.

Se a tutto ciò si aggiunge l'indifferenza e il progressivo decadimento subito dalle amministrazioni, si può comprendere come la situazione sia arrivata a un punto critico. Negli ultimi anni si registra una tendenza diversa: l'incalzare delle tecnologie, ma anche una domanda storiografica sempre più rivolta agli eventi dell'Italia repubblicana e alla storia sociale, culturale e istituzionale oltre che politica ed economica di questo cinquantennio hanno riportato al centro dell'attenzione e dell'impegno pratico e teorico degli archivisti tutte le tematiche relative alla documentazione contemporanea indipendentemente dal luogo ove essa sia conservata e dall'utilizzazione temporanea che se ne fa.

Ci sono le condizioni per un mutamento positivo. A patto che la Pubblica amministrazione si metta in grado di formare, conservare e trasmettere efficacemente la propria memoria storica. A patto che il Ministero per i Beni culturali costruisca gli strumenti normativi e organizzativi affinché l'Amministrazione archivistica a livello centrale e periferico possa svolgere in maniera più incisiva questa essenziale funzione.

L'innovazione tecnologica nella gestione dei documenti d'archivio

di Mariella Guercio

La diffusione di risorse tecnologiche avanzate nella Pubblica amministrazione, da tutti naturalmente auspicato, non costituisce né naturalmente garantisce in modo automatico la soluzione dei problemi organizzativi che gli interventi di Paola Carucci e Linda Giuva hanno messo in luce. Fornisce, piuttosto, strumenti aggiornati ed efficienti, ma non diminuisce la necessità di intervenire nel settore della documentazione pubblica, dopo decenni di negligenza da parte delle autorità che hanno compiti di coordinamento, con ancor più determinazione ed energia di quanto sarebbe stato necessario nel passato. Qualunque iniziativa, dovrà, inoltre, partire dalla conoscenza della natura, della funzione e, quindi, del valore dei Beni e degli oggetti trattati, cioè dei documenti e degli archivi prodotti su supporto informatico.

I cambiamenti in atto sul fronte dei processi di automazione nella gestione dei documenti e dell'attività amministrativa sono generali e condivisi da tutta la comunità internazionale. In Italia, tuttavia, il processo ha assunto nel corso dell'ultimo anno un'accelerazione che non ha confronti negli altri paesi europei, soprattutto dal punto di vista della normativa e delle procedure definite a livello nazionale. All'origine di questi sviluppi c'è la L. 59 del 1997 che all'art. 15, comma 2, ha stabilito per la prima volta in modo esplicito un principio che il nostro ordinamento giuridico in realtà non escludeva già da anni ma che era espresso in modo così ambiguo da renderne impossibile un effettivo sviluppo, il principio cioè della validità giuridica a tutti gli effetti di legge degli atti e dei docu-

menti in forma elettronica¹. È un principio che avrà effetti rilevanti per quanto riguarda la produzione documentaria, anche se la soluzione dei problemi della ridondanza e della duplicazione e proliferazione delle carte, di cui le amministrazioni pubbliche sono allo stesso tempo vittime e artefici non potrà trovare soluzione che nella buona organizzazione e integrazione degli strumenti di gestione dei documenti.

Quando tutta la regolamentazione di corredo sarà completata – il che avverrà entro il 1998 – le amministrazioni pubbliche potranno – e saranno invitate a farlo – produrre, accumulare e gestire documenti in un ambiente esclusivamente digitale. Non sono molti in Europa, oggi, i paesi che abbiano già avviato un processo di regolamentazione altrettanto ampio, articolato e integrato. Le procedure in corso di approvazione riguardano:

- il regolamento per l'utilizzo della firma digitale, emanate con DPR 10 novembre 1997, n. 513²;
- il regolamento sul protocollo informatico e sulla gestione elettronica dei documenti e dei procedimenti amministrativi (in corso di elaborazione d'intesa con l'amministrazione archivistica da parte di un gruppo di lavoro istituito presso l'Autorità per l'Informatica nel settembre 1997);
- le regole per l'archiviazione ottica dei documenti, ancora in fase di bozza, ma anch'esse destinate a una rapida approvazione;
- le norme per la sicurezza dei sistemi informatici (in corso di preparazione a cura dell'Autorità per l'Informatica).

Si tratta di un insieme di provvedimenti – un vero e proprio pacchetto – che definisce in modo integrato le modalità pros-

¹ L'art. 15 comma 2 della legge citata stabilisce che «gli atti, dati e documenti formati dalla Pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge». Il provvedimento rinvia per la attuazione e per la definizione dei criteri tecnici a successivi regolamenti da emanarsi entro 180 giorni.

² Si tratta del «Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'articolo 15, comma 2, della L. 15 marzo 1997, n. 59», pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 13 marzo 1998, n. 60.

sime venture con cui i documenti saranno prodotti nel settore pubblico e che dovranno essere oggetto dell'azione di tutela da parte dell'amministrazione archivistica.

A differenza di quanto è avvenuto in passato, gli archivisti non sono stati questa volta del tutto ignorati nel processo di definizione delle norme.

Nel primo caso citato, relativo al regolamento sulla firma digitale, l'Autorità per l'Informatica dovrà stabilire le regole tecniche in materia di formazione e conservazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni d'intesa con l'amministrazione degli Archivi di Stato³. Per quanto riguarda il secondo regolamento, quello sul protocollo informatico, cioè sul sistema di gestione informatica dei documenti e dei procedimenti, il gruppo di lavoro, che ha tra i suoi obiettivi la predisposizione del testo di regolamento, ma anche la predisposizione di un più generale studio di fattibilità in materia, è costituito da informatici, amministratori e un rappresentante dell'amministrazione archivistica. Più problematica – e non ancora risolta – è la questione relativa al terzo punto: la riformulazione delle norme per l'archiviazione ottica sostitutiva⁴, anch'esse oggetto di una attenta analisi da parte di un altro gruppo di ricerca, creato dall'Associazione professionale degli archivisti e dall'Ufficio centrale Beni archivistici sulla conservazione a lungo termine dei documenti elettronici. Del gruppo fa parte anche uno specialista dell'Aipa, insieme ai rappresentanti di alcuni importanti enti e istituti di ricerca, tra cui la Banca d'Italia, la Camera dei deputati, l'Uniocamere, l'Ufficio italiano cambi, l'Azienda municipale ambiente di Roma, le Università di Roma e di Macerata e il CNR.

³ L'art. 18 comma 3 stabilisce, infatti, che «le regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni sono definite dall'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione d'intesa con l'amministrazione degli Archivi di Stato».

⁴ Una bozza delle norme in corso di definizione è pubblicata, insieme a molti documenti di notevole interesse, tra cui lo studio di prefattibilità sulla gestione informatica dei documenti (Gedoc) sul sito Internet dell'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione all'indirizzo www.aipa.it.

È una ricerca internazionale che coinvolge ben 8 paesi, tra cui Stati Uniti, Canada e Australia⁵

Si delinea, insomma, un quadro non negativo di collaborazione tra istituzioni, anche se ancora interlocutorio per quanto concerne la definizione complessiva di una nuova normativa di livello nazionale. Si sta, in ogni caso, sperimentando un metodo di lavoro senz'altro innovativo che non potrà che dare buoni frutti.

L'ingresso sistematico delle nuove procedure aprono, tuttavia, molti problemi e sollevano molti interrogativi, soprattutto in riferimento alla futura gestione e conservazione documentaria: a quale titolo e in quale misura gli archivisti rivendicano un ruolo più incisivo? Quali strumenti organizzativi e normativi sono indispensabili per rendere gli sviluppi futuri una vera occasione di crescita per la Pubblica amministrazione e, quindi, per il paese e non una nuova falsa partenza? Come tenere in debito conto i necessari requisiti di integrità e autenticità dei nuovi documenti e dei nuovi sistemi informatici di gestione degli archivi? Le altre istituzioni coinvolte in questo processo di rinnovamento sono in grado di recepire nel modo giusto, cioè con la consapevolezza che le trasformazioni in atto richiedono l'appello lanciato dagli specialisti di settore sull'urgenza di interventi mirati e coerenti in questo settore?

La risposta a queste e ad altre domande dovrà essere trovata in tempi molto brevi, dati i margini temporali che le leggi delega hanno previsto per il completamento delle attività regolamentari. D'altra parte le aspettative da parte degli operatori sono molte e anche gli organi comunitari hanno avviato una serie di iniziative per individuare standard e procedure comuni a livello europeo, tra cui la proposta di una direttiva comunitaria sull'impiego della firma digitale. In questa sede di discussione generale, sarà necessario limitarsi a esaminare gli aspetti più generali di quella che (non a torto) molti ritengono la sfida che

⁵ Il programma della ricerca è pubblicato sul «Notiziario» dell'Associazione nazionale archivistica italiana, 1997, dicembre, pp. 19-24.

gli archivisti devono già oggi affrontare per garantire un futuro alla memoria collettiva dell'umanità.

Una premessa è, tuttavia, necessaria per sgombrare il campo da alcuni falsi problemi che a lungo hanno impedito o reso quanto meno difficile il dialogo tra i diversi specialisti che in questo campo devono cooperare per individuare le soluzioni tecniche adeguate a questo difficile compito: gli archivisti non ritengono di dover o poter ostacolare il cammino delle tecnologie in questo campo. Anzi, considerano questa fase di transizione tecnologica come una grande opportunità per esercitare meglio il loro mestiere. Non demonizzano, cioè, le tecnologie – non sono sordi e ciechi – come spesso vorrebbero far credere informatici un po' troppo presi dalla loro competenza tecnica e che interpretano il loro ruolo come gli unici depositari di una cultura organizzativa autosufficiente. Per fortuna si tratta di una specie in via di estinzione anche tra gli specialisti dell'informazione che sono invece sempre più spesso consapevoli del fatto che il futuro richiede collaborazione intelligente e integrazione sapiente delle conoscenze. La semplificazione e la razionalizzazione necessarie e possibili saranno – sono già oggi – il risultato di una faticosa – ma feconda – opera di interazioni. Lo sta sperimentando con successo il gruppo di lavoro sul protocollo informatico. Questo modo di condividere problemi e soluzioni è fonte anche di arricchimento personale.

Quello che gli archivisti temono, quindi, non è affatto un'attività di interazione che del resto ha sempre costituito – in forme diverse e con interlocutori diversi – la sostanza della loro professione. Né considerano un pericolo la diffusione massiccia delle tecnologie anche nel campo della gestione dei documenti. Hanno piuttosto il timore – fondato sulla base di ripetute esperienze negative di un passato anche recente – degli esiti negativi di un loro uso negligente: ad esempio temono la polverizzazione e lo spreco delle risorse disponibili in assenza di risultati significativi; o ancora la perdita della memoria medesima qualora si utilizzino in modo non controllato e superficiale i sistemi di archiviazione ottica sostitutiva.

Non è certamente questa la sede per un intervento tecnico sui rischi concreti e sulle difficoltà, ma anche sulle opportunità, che derivano dalla creazione e dal mantenimento della memoria documentaria in ambiente digitale. È bene essere consapevoli, però, che nel nuovo ambiente è il ruolo stesso del documento all'interno del processo decisionale a essere messo in discussione e, probabilmente, a rinnovarsi, certo non a scomparire. Come ho avuto altre volte occasione di sottolineare, i documenti d'archivio esistevano addirittura prima della scrittura, sopravviveranno anche alla rivoluzione informatica. Ma gli strumenti e le modalità di lavoro dovranno essere ripensati e aggiornati.

Sono questi temi complessi, peraltro di grande interesse non solo per chi pratica il mestiere di archivista. Richiedono attenzione, pazienza e soprattutto rispetto e impiego intelligente e mirato delle vecchie e delle nuove discipline che hanno per oggetto, oltre al documento, il diritto, la comunicazione, l'organizzazione dei sistemi amministrativi e aziendali, l'uso dell'informatica e della telematica per produrre, utilizzare e condividere risorse informative.

C'è, tuttavia, un primato che le discipline documentarie rivendicano a giusto titolo, dato che di archivi e di documenti si tratta: anche nel caso, sempre più frequente, in cui si definiscano nuove norme o si informatizzino le procedure e lo stesso materiale documentario, è necessario che la competenza archivistica sia prevista nelle diverse fasi e con la dovuta attenzione, a cominciare dal momento in cui si disegna il progetto di automazione del sistema informatico di un ente, per continuare nell'attività di supervisione, controllo, valutazione, per concludere, naturalmente, nella definizione delle procedure e delle responsabilità per la conservazione nel tempo degli archivi elettronici. Nel caso dell'automazione del sistema sanitario nessuno riterrebbe possibile fare a meno dell'apporto tecnico, dei suggerimenti, dell'esperienza del personale specializzato, dei medici in particolare. Quando si tratta, invece, della gestione dei documenti, la familiarità quotidiana con il prodotto ha determinato quasi sempre in passato una superficialità di intervento, la presunzione di

poter dettare regole e governare la transizione verso sistemi informatici senza alcun intervento degli specialisti del settore, anche perché – soprattutto nella Pubblica amministrazione – il passato da cui si partiva era molto degradato, a partire dal personale destinato all'archivio insufficiente sia nel numero che – soprattutto – nella preparazione e nel livello di formazione di base richiesto. Gli operatori che lavorano negli archivi avevano e hanno una competenza specifica maturata spesso esclusivamente nella concreta attività di lavoro, che va, naturalmente, salvaguardata e qualificata, ma che non basta ad affrontare le trasformazioni in corso e l'uso di tecnologie innovative. La rete capillare di questi operatori di cui la Pubblica amministrazione italiana dispone è, peraltro, una ricchezza che non bisogna disperdere in questa fase e che quasi nessun altro paese ha in Europa. È anche da queste forze e dagli strumenti disponibili che bisogna partire per avviare un serio cambiamento della Pubblica amministrazione, informatizzata, ma soprattutto ben organizzata.

Non so se le ragioni di ottimismo circa il cambiamento in atto e i modi con cui si è riusciti ad avviare la sua regolamentazione – che portano ad usare l'imperfetto, anziché il presente – siano solide. Certamente ci sono molti segnali positivi che testimoniano un'inversione di tendenza rispetto al passato e alle cause che hanno prodotto lo stato attuale di abbandono e di disordine degli archivi della Pubblica amministrazione, non solo a proposito del ruolo che l'amministrazione degli Archivi di Stato è già oggi in grado di svolgere nei gruppi di lavoro cui è stata e sarà chiamata a partecipare in forme sempre più ufficiali, ma anche perché c'è una consapevolezza diffusa della necessità che le nuove memorie documentarie rispondano a requisiti di qualità, di integrità e di sicurezza che solo un trattamento archivistico può assicurare. La questione fondamentale oggi riguarda la capacità di trasformare un primo mutamento di direzione in un cammino definitivo, solido, che preveda la cooperazione tra istituzioni competenti e la presenza di profili adeguati sul piano

professionale (archivisti specializzati) negli uffici responsabili della gestione documentaria.

All'uso delle tecnologie nel settore pubblico in generale e nel campo della gestione dei documenti in particolare tutti gli interlocutori istituzionali, in particolare quelli che si occupano del rinnovamento e della informatizzazione del settore pubblico (l'Autorità per l'Informatica e il Dipartimento della Funzione pubblica in particolare) attribuiscono – a ragione – un valore strategico, perché risponde, tra gli altri, ad almeno tre obiettivi:

- consente di integrare procedure amministrative e documentarie, passo fondamentale nell'ambito di quel generale ridisegno dei processi di servizio che oggi viene considerato il più efficace strumento di razionalizzazione dell'attività pubblica e semplificazione delle procedure medesime;

- contribuisce alla valorizzazione della funzione pubblica in quanto trasforma un'attività avvertita tradizionalmente come burocratica (così almeno sono sempre stati interpretati tradizionalmente compiti dell'archivio, in quanto mero strumento nell'esercizio del potere – anche democratico – ma non mezzo di informazione e decisione per l'ente produttore dei documenti e per la comunità) in un servizio ai cittadini che permette una maggiore trasparenza e un maggior rendimento delle attività istituzionali dell'ente produttore: la maggiore rapidità e precisione nel reperimento delle informazioni comporta, infatti, una altrettanto maggiore rapidità e attendibilità del processo decisionale medesimo;

- rende, infine, possibile la diminuzione delle risorse operative di basso profilo, accresce le funzioni di coordinamento e la responsabilità degli amministratori. Un controllo informatico dei documenti anche tradizionali rende più facile e più efficiente – se ben progettato – il controllo della ridondanza e della duplicazione delle procedure e, quindi, dei documenti medesimi.

Uno degli strumenti più efficaci per tradurre l'impiego di mezzi informatici in una minore produzione documentaria e in una crescita di qualità e di attendibilità di ciò che si produce è, ad esempio, l'integrazione del trattamento dei documenti con il

controllo dei procedimenti e dei processi amministrativi. Si tratta in questo caso di utilizzare le tecnologie dell'informazione non solo per migliorare ciò che già si faceva, ma addirittura per cambiarne natura e modi: oltre che rendere più veloci le decisioni e diminuire la quantità di documenti prodotti, l'impiego di tecniche di *business processing reengineering* e di prodotti di *workflow* determinano la riformulazione dell'intero sistema decisionale, semplificando i passaggi, determinando forme nuove di condivisione, riducendo i tempi di lavoro, controllando la qualità e uniformità dei prodotti.

Se quanto descritto finora risponde a verità ed è condivisibile, il cammino intrapreso deve, tuttavia, essere ulteriormente sostenuto utilizzando tutti gli strumenti necessari per garantire che tali risultati siano adeguati e duraturi. Non è vero, infatti, che l'automazione sia di per sé uno strumento di razionalizzazione e di semplificazione, anche se spesso costringe le amministrazioni a ridefinire strutture, attività, modalità di lavoro e di organizzazione. Perché gli interventi e i programmi abbiano successo è, quindi, indispensabile una attenta opera di analisi, ricognizione, valutazione dei nodi critici, formazione e assistenza tecnica e informatica. Molti strumenti sono necessari: interventi di ricognizione, manuali di gestione, programmi di formazione, procedure di aggiornamento, ecc. È, tuttavia, in ogni caso indispensabile una cooperazione costante tra chi opera con i documenti (gli amministratori), chi li tratta (gli archivisti) e chi fornisce strumenti e programmi di automazione (gli informatici). Ma ancora non basta, poiché si richiede anche un'attività continua di assistenza e verifica dal punto di vista tecnologico e da quello archivistico. Almeno due sono i nuovi profili (di livello medio-alto) che l'utilizzo delle nuove tecnologie rende indispensabili: il gestore della rete e il responsabile del servizio di gestione dei documenti.

Il regolamento in corso di approvazione sulla gestione informatica dei documenti e dei procedimenti amministrativi ha individuato in dettaglio tali responsabilità, in particolare per quanto riguarda la gestione dei documenti e dei procedimenti:

- individuazione degli utenti;
- attribuzione di livelli di autorizzazione all'uso di funzioni della procedura;
- individuazione di utenti esterni;
- intervento immediato in caso di guasti o anomalie da ripristinare entro termini definiti;
- conservazione di copie di sicurezza;
- responsabilità per il buon funzionamento degli strumenti e per l'organizzazione delle attività di registrazione di protocollo e di gestione dei documenti;
- autorizzazione delle operazioni di annullamento del protocollo.

I nuovi compiti che attendono gli archivisti nelle amministrazioni includono, perciò, oltre alle capacità tradizionali, abilità nuove, in particolare quella di utilizzare tutti i mezzi informatici e telematici disponibili per migliorare la comunicazione con gli apparati interni e con i cittadini e normalizzare le procedure concrete di produzione e conservazione dei documenti, problema questo assai complesso, ma anche avvincente per le possibilità nuove che si aprono, proprio nel caso in cui i documenti siano essi stessi informatici.

Quando i documenti sono tradizionali, infatti, in assenza di strumenti integrati di gestione e di un'opera attenta di controllo sulla loro formazione e tenuta, il risultato non è la loro perdita irreparabile, quanto piuttosto quel fenomeno che tutti conosciamo e che è stata descritta in dettaglio nell'intervento di Linda Giuva, di una proliferazione enorme e costosa, oltre che inutile, di grandi quantità di materiale cartaceo senza forma, senza struttura, senza mezzi per poter essere consultato e anche selezionato per una conservazione mirata. La medesima negligenza ha ben più gravi conseguenze nel caso dei documenti elettronici: ne provocherebbe la perdita definitiva, poiché l'obsolescenza tecnologica rende inaccessibile (non leggibile, non comprensibile) tutto ciò che non sia stato fatto oggetto di continua migrazione, non sia stato cioè attivamente conservato con interventi continui per tutto l'arco di vita dei documenti. È questo un compito vera-

mente difficile, impegnativo e costoso: è una vera sfida – della cui difficoltà pochi sono consapevoli in questa fase di grande affidamento alle tecnologie – che attende coloro (chi altri se non gli archivisti) che, nelle diverse istituzioni, nell'amministrazione degli Archivi di Stato, ma anche negli archivi storici degli enti, delle imprese, delle fondazioni culturali, hanno la responsabilità di salvare la memoria documentaria creata su supporti informatici.

Ci saranno le risorse sufficienti? e le conoscenze e le esperienze adeguate? L'evoluzione delle tecnologie, lo sviluppo di memorie sempre più capaci, la diffusione di standard per l'accesso voluti dagli utenti, e molto meno dalle società informatiche, toglierà un po' di drammaticità a questi problemi, ma non potrà risolvere i nodi dell'organizzazione, del controllo, della responsabilità specifica che dovrà essere affidata a personale preparato professionalmente, capace di rispondere non solo ai problemi di un'analisi costi-benefici (in senso lato) dell'uso delle risorse, ma anche a un'etica professionale della qualità, che conosca il valore sociale della conservazione di una memoria comune, che sappia valutare l'importanza della ricerca storica e scientifica e garantire le condizioni di una sua possibile obiettività.

In questo quadro, si rende indispensabile una figura nuova nel panorama tradizionale di chi opera nella Pubblica amministrazione, dove non si prevede ancora alcuna delle responsabilità specifiche che si sono qui identificate. Queste esigenze cominciano a emergere solo nei settori più attenti al valore strategico dell'informazione, ad esempio nel caso degli enti pubblici territoriali, che, più vicini alle esigenze dei cittadini, e quindi più reattivi ai problemi della trasparenza e dell'efficacia della loro azione, nello sviluppo di piani di automazione riconoscono la necessità di affidare la responsabilità della gestione dei documenti a personale di profilo medio-alto, anche se non sempre, anzi raramente archivisti. Il limite, in questo caso, è anche dovuto al fatto che manca un programma formativo adeguato a questo fine. Le scuole d'archivio – che finalmente l'Ufficio cen-

trale intende riformare radicalmente – non sono certo in grado di preparare oggi le nuove figure professionali di cui il mondo tecnologicamente e amministrativamente rinnovato ha bisogno. Nell'intervento di Gigliola Fioravanti si sottolineano i caratteri e le linee di questi programmi formativi, che tuttavia non solo richiedono di essere ridisegnati, ma hanno anche bisogno di potenziamento, qualificazione, dotazione di risorse umane e di mezzi informatici (soprattutto laboratori didattici), apertura al confronto e alla collaborazione con l'università. La formazione di base e l'aggiornamento – visti soprattutto come leva positiva da sfruttare nell'ambito di concreti interventi di riorganizzazione – costituiscono una questione – se non la questione – centrale del futuro che ci attende e anche la Scuola superiore della Pubblica amministrazione dovrebbe tenerne conto, sia nella preparazione dei dirigenti, che nei piani di riqualificazione del personale pubblico.

Non c'è dubbio che risultati adeguati si potranno raggiungere solo se all'amministrazione archivistica – che ha il compito di definire regole, standard, direttive, linee strategiche – si riconosce una sua peculiarità tecnica, una unitarietà d'azione, una coerenza organizzativa e, naturalmente, strumenti e risorse adeguati. In una fase di grandi cambiamenti istituzionali e tecnologici, l'intervento di due Ministri a una discussione dedicata agli sviluppi di questa funzione che è stata in passato strumento di organizzazione e garanzia di civiltà, costituisce un elemento confortante, un'assicurazione per il futuro, tanto più necessaria in una fase di cambiamenti come l'attuale: poiché ogni riforma ha soprattutto l'obiettivo del miglioramento e della razionalizzazione, l'auspicio degli archivisti è, naturalmente, che si colga questa occasione per affrontare e risolvere le insufficienze del passato e, insieme, disegnare con coerenza le funzioni future.

Formazione e profili professionali nella tutela del patrimonio archivistico italiano

di Gigliola Fioravanti

Nelle diverse tappe del processo di riforma che ha interessato e interessa il pubblico impiego, il capitolo della formazione in questi ultimi anni ha assunto teoricamente sempre più rilevanza, senza però trovare ovunque riscontri nella realtà dei fatti. La formazione continua, tradotta in fondamentale strumento di aggiornamento e di crescita professionale del personale in servizio e di quello di nuova assunzione, dovrebbe promuovere un innalzamento del livello qualitativo dei servizi, delle attività dei vari soggetti interessati, attraverso il conseguimento da parte degli operatori di un più alto grado di autonomia in relazione alle funzioni da svolgere.

Nel quadro generale della formazione esiste il problema assai delicato della formazione e della professionalità dei quadri direttivi e del personale di qualifiche intermedie dell'amministrazione degli archivi, temi legati all'ampia problematica che investe tutti i Beni culturali. Se da un lato, questo si inserisce nel più ampio dibattito sui compiti formativi affidati allo Stato, dall'altro si connota di particolari valenze in quanto riferito ai responsabili di un cospicuo patrimonio culturale del paese. La ricerca di una identità professionale ha, per gli archivisti italiani radici antiche nella difficile coesistenza di un duplice impegno storico e giuridico-amministrativo, di gestione e di ricerca. Ma esso significa oggi anche la risposta a una serie di interrogativi e considerazioni circa l'immagine professionale dell'archivista, la sua formazione culturale, il tipo di specializzazione da richiedere, i compiti primari e secondari della sua attività, i criteri di selezione e di preparazione dei dirigenti. Dalle risposte che verranno

in un prossimo futuro dipende la linea di politica culturale che si dovrà dare l'amministrazione, il successo o meno di qualsiasi svolta culturale.

Agli operatori del settore oggi viene, infatti, richiesto una sicura competenza nel proprio ambito, acquisita con un *curriculum* di studi analogo a quello dello studioso e del ricercatore universitario¹, una capacità di dominare gli strumenti legislativi, amministrativi, contabili, una conoscenza seppure non approfondita delle nuove tecnologie che possono essere validi strumenti nell'attività di conservazione, gestione, salvaguardia e valorizzazione dei materiali che si è chiamati a tutelare². Dovrebbero essere dotati, quindi, anche di capacità organizzative per accogliere un pubblico sempre più diversificato e dovrebbero «presentare» il Bene culturale di cui sono custodi sia a livello della ricerca storica, che a livello divulgativo.

Due sono inoltre, le componenti dell'attuale realtà con cui gli archivisti si confrontano: la complessità degli apparati amministrativi, pubblici e privati, sempre più articolati; l'introduzione dei mezzi informatici di cui vanno conosciute non solo le enormi potenzialità comunicative, ma anche i risvolti problematici quanto alla duratura possibilità della conservazione delle informazioni che veicolano. Più volte si è affrontato il tema dell'impatto delle tecnologie dell'informazione sul lavoro degli archivisti. Gli sviluppi tecnologici di questi ultimi anni vanno a determinare cambiamenti così radicali e pervasivi nelle procedure amministrative e di conseguenza nella produzione documentaria, da non poter essere più trascurati o ignorati da chi ha il compito di gestire e di salvaguardare la memoria del presente.

Le conseguenze delle trasformazioni in atto si traducono nella difficoltà di riconoscere e determinare i confini un tempo chia-

Gli archivisti di Stato conseguono il diploma di Archivistica, Paleografia e Diplomatica presso le Scuole di Archivio di Stato, dopo un corso biennale con esami finali scritti e orali, oppure il diploma rilasciato dalla Scuola speciale per archivisti e bibliotecari dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza».

² Cfr. in proposito *I Formati della Memoria. Beni culturali e nuove tecnologie alle soglie del terzo Millennio*, a cura di Paolo Galluzzi, Pietro A. Valentino, Firenze, Giunti 1997.

ramente segnati delle professioni che hanno attinenza con il trattamento della documentazione. Altro problema riguarda il grado di consapevolezza che gli archivisti hanno del proprio ruolo di specialisti della informazione registrata nella società contemporanea anche nel confronto con altre professioni e sotto il ritmo incalzante di un aggiornamento professionale da dimensionarsi sulla rapidità dell'evoluzione tecnologica. In questa situazione il dilemma e la tentazione è se l'archivista, in bilico tra passato e futuro, debba sdoppiarsi in due figure professionali diverse: il conservatore delle memorie del passato e l'esperto nell'organizzazione e nella scelta della documentazione contemporanea da tramandare alle generazioni future.

Di fronte al quadro qui appena accennato, la stessa funzione archivistica è messa in discussione proprio nel settore dove maggiormente si costruisce una seria politica archivistica in grado di tutelare il patrimonio documentario di un paese moderno, qualunque sia l'organo pubblico o privato che lo produce, voglio dire la gestione degli archivi che nascono. Non si riesce ancora a trovare forme e opportunità per dar luogo ad un'azione più concreta nel campo della gestione degli archivi correnti e alla loro sorveglianza³, problemi che sappiamo essere tra i più significativi e centrali nella difesa della professione e punto nevralgico su cui avverrà il banco di prova della stessa capacità degli archivisti a misurarsi con la realtà presente e con il prossimo futuro. È evidente da quanto detto che allo stato attuale la professione sta vivendo una fase critica, legata a fattori connessi a elementi contingenti e ad altri di ordine più generale. Ci troviamo dinanzi a una situazione politica, economica e culturale assai complessa, ricca di nuove prospettive, ma che presenta

³ A norma dell'art. 25 del DPR 1409/63, presso ogni ufficio, direzione o altro, centrale e periferico dello Stato, operano Commissioni di sorveglianza sugli atti di archivio, quali organi permanenti a rinnovo triennale. Composte da un presidente, proveniente dall'amministrazione che ha prodotto gli atti, e da tre membri, di cui uno appartenente all'amministrazione archivistica, un altro rappresentante del Ministero dell'Interno, ha tra le numerose competenze quella della sorveglianza sulla conservazione e tenuta degli archivi dell'amministrazione statale.

anche i rischi di un periodo di regressione. Lo sviluppo tecnologico, le attività delle grandi imprese pubbliche e private, delle banche, delle organizzazioni finanziarie e la ricerca scientifica ad alto livello tendono anche a superare i particolarismi nazionali: si cercano operatori più qualificati senza tener conto del paese di origine, si adottano procedure sostanzialmente analoghe, si sviluppano forme di comunicazione sempre meno ancorate a testi scritti.

Si tratta in sostanza dei fenomeni che condizionano direttamente la creazione dei nuovi archivi, destinati a divenire, nel prossimo futuro un settore nel quadro di un sistema più complesso d'informazione automatizzata. Di conseguenza la formazione professionale degli archivisti si deve misurare con questi problemi che sono quelli di una società in rapida evoluzione. È assai probabile che una tale formazione si debba inserire all'interno dei confini di una riflessione sulla formazione culturale generale e storica, particolarmente delle nuove generazioni.

Dalla incidenza e volontà di giocare un ruolo e di ridisegnare alcuni connotati della professione, si potrà riaffermare la nostra centralità nella gestione della documentazione, da un lato, ancora oggi dominata da una crescita vertiginosa di masse cartacee, che non sempre la progressiva automazione ha ridotto, e, dall'altro, sempre più caratterizzata da procedure informatizzate. Se gli archivisti non sapranno cogliere la direzione del cambiamento epocale e non saranno in grado di inserirsi autorevolmente con riconosciute competenze nella rivoluzione in atto indotta dai due fattori connessi al processo di modernizzazione della Pubblica amministrazione (processo che trova i suoi cardini nella legge 241/90, non ancora ovunque completamente realizzata e nel ricorso massiccio all'automazione delle procedure, ovvero nella politica dell'accesso alle informazioni e della trasparenza delle procedure, e, all'ausilio della tecnologia nell'attività dell'amministrazione pubblica qualunque sia il soggetto o l'organo) la professione scivolerà sempre più verso un'area residuale. O si saprà padroneggiare questo snodo nevralgico, dimostrando di saper fare gestione degli archivi correnti o saremo

relegati a puri e semplici conservatori della memoria del passato, perdendo la più tipica e peculiare funzione della professione.

Sempre più a breve termine gli archivisti inoltre, non potranno più attenersi alla sola valutazione del valore storico della documentazione quando sono chiamati a giudicare della conservazione permanente. D'ora innanzi e più frequentemente saranno chiamati, se saranno in grado di farlo, a prendere parte e analizzare i problemi di organizzazione e di procedure amministrative degli organismi. La possibilità di salvaguardare la professione e la propria funzione si misureranno con la capacità che essi dimostreranno di sviluppare «un approccio archivistico» alla progettazione di sistemi informativi, garantendo la presenza dell'egemonia dei principi archivistici anche nella gestione delle nuove memorie. Senza queste caratteristiche professionali sarà improponibile la stessa attività di sorveglianza e quella di vigilanza.

Per orientare l'analisi relativamente ai percorsi formativi adeguati alle necessità del presente, necessità che sono state poc' anzi adombrate, conviene enucleare le funzioni singole che gli archivisti sono chiamati a sviluppare nell'esercizio quotidiano della loro professione, rapportandoci a una figura professionale di livello alto e che sia il risultato di situazioni evolute. Si deve tener conto altresì che per la gestione funzionale degli istituti archivistici, variamente dimensionati, servono ugualmente altre figure e profili professionali che richiedono un certo grado di specializzazione.

L'analisi conduce a indicare le seguenti linee di attività:

1. *Conservazione fisica dei documenti.* Implica la conoscenza dell'archivistica generale e speciale, delle tecniche di restauro, così come quelle della riproduzione documentaria. Si tratta di un settore nel quale opera tradizionalmente il personale tecnico, spesso sotto la direzione di archivisti che non sempre sono sufficientemente esperti nelle tecnologie applicate. La presenza crescente nel novero delle fonti conservate delle fotografie, dei documenti sonori e audiovisivi e la produzione di archivi infor-

matici dovrebbero spingere tutte le amministrazioni archivistiche a favorire lo sviluppo di settori tecnici. Inoltre i nuovi metodi di riproduzione applicati ai documenti tradizionali, collegati in prospettiva ai sistemi di ricerca, richiedono egualmente una competenza tecnica in rapporto a questi ultimi. La conservazione dei documenti su supporti diversi dalla carta e quelli dei documenti riprodotti sono strettamente dipendenti da apparecchiature tecniche, dal rispetto di modalità specifiche di conservazione e dalla presenza di personale qualificato. In ogni modo, la competenza tecnica degli archivisti che si occupano di questi servizi è determinante per effettuare scelte valide sotto il profilo costi-benefici.

2. *Redazione degli strumenti di ricerca.* Tocchiamo la funzione prioritaria dell'archivista. In diverse realtà nazionali e internazionali tradizione e innovazione alimentano oggi un vivo dibattito teorico sui metodi di inventariazione e sui criteri di descrizione. Allo stesso tempo in questo panorama assai mosso l'ingresso prepotente dell'informatica ha aperto nuove, ma non sempre prevedibili, opportunità di sviluppo e di modifica sostanziale delle metodologie e ha messo in discussione le primitive certezze. Questo ha condotto taluni a ripudiare con eccessiva leggerezza la tradizione e a ricercare vie nuove di intervento, fino ad oggi non confortate da risultati ottimali, soprattutto in rapporto ai costi; altri sono in posizione di attesa; altri ancora si adoperano nell'applicazione della dottrina tradizionale al nuovo. Tra questi ultimi emerge la constatazione che le sperimentazioni sono affidate spesso all'iniziativa individuale, senza l'aiuto adeguato dell'amministrazione. È del tutto evidente che la definizione di un *curriculum* per l'insegnamento dell'informatica, basata su un'attenta analisi del grado di competenza necessaria all'archivista, non può essere più a lungo rinviata.

3. *Confronto con le amministrazioni pubbliche.* Un ruolo specifico e continuo degli archivisti nella fase della formazione degli archivi attivi, non è prevista in ogni paese, mentre il loro intervento, sebbene con spessore e incidenza diversa secondo differenti strutture, è più diffuso nella fase della valutazione per la

selezione e lo scarto. Quest'ultimo è sempre stato una delle operazioni più delicate e difficili della professione dell'archivista e comporta la conoscenza delle strutture amministrative, dell'*iter* burocratico degli affari trattati, delle tecniche di classificazione adottate nei diversi uffici. L'introduzione, poi, del documento elettronico⁴ e dei sistemi informativi rende oggi indispensabile la presenza degli archivisti nella fase di pianificazione dei sistemi stessi, come già sopra accennato, se si vuole garantire la futura conservazione della fonte documentaria. È per tale motivo che oggi appare insufficiente la presenza dell'archivista in seno alle commissioni di sorveglianza, che operano con fatica e senza la dovuta influenza nella gestione degli archivi correnti. Ne consegue che la presenza dell'archivista deve essere organica, continua e parte integrante della progettazione dei sistemi e dell'organizzazione della realtà operativa di questo o quell'ufficio pubblico. Solo attraverso la costituzione di un ruolo specifico di archivisti, a livello di funzionari responsabili della gestione della documentazione, si potrà addivenire a un razionale controllo della produzione documentaria delle pubbliche amministrazioni, assicurando nel contempo, come già sostenuto da Linda Giuva, quel reale accesso del cittadino all'informazione chiara e trasparente, conquista di ogni paese sicuramente democratico e civile.

4. *Gestione dell'informazione e confronto con gli utenti.* Parliamo di una funzione strettamente correlata a quella della elaborazione degli strumenti di ricerca, dell'organizzazione della sala di studio, della ricerca per corrispondenza, ma anche delle tecniche di riproduzione e della costituzione di sistemi multimediali. È quindi una funzione che conduce ad un confronto diretto con i ricercatori, con gli uffici pubblici e le istituzioni private dove si richiede un ritmo sempre più rapido per il recupero delle informazioni.

5. *Attività divulgativa e animazione culturale.* Quasi ovunque sono ormai diffuse le attività aventi per fine il far conoscere le

⁴ Vedi in merito il DPR 10 novembre 1997, n. 513, relativo alla formazione, archiviazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici.

fonti documentarie agli studiosi non specialisti e a un pubblico variegato. Per queste attività si richiede un'attitudine e una formazione, nonché una conoscenza specifica di metodi appropriati alla divulgazione scientifica.

6. *Confronto con l'università e altri centri di ricerca.* È ormai assai frequente per gli archivisti collaborare nel ruolo di esperti di fonti a progetti di ricerca storica a titolo personale o per l'istituto presso il quale prestano servizio. Essi possono essere incaricati dell'insegnamento dell'Archivistica, della Paleografia o della Diplomatica finalizzate alla formazione metodologica degli studiosi e dei ricercatori di discipline storiche e filologiche, come anche nel campo dell'Architettura, dell'Urbanistica e della Storia dell'arte. Tale confronto con il mondo della ricerca richiede una preparazione teorica appropriata che eviti all'archivista il rischio di giocare un ruolo subalterno.

Le funzioni esaminate nel loro complesso non sempre e non tutte vengono esercitate contemporaneamente dagli stessi soggetti e nella stessa realtà lavorativa: Si può invece sostenere che esse presuppongono una struttura gerarchica in archivio, dove si possono identificare diverse articolazioni di profili professionali nel settore del personale archivistico:

a) archivisti del profilo scientifico, con formazione universitaria e specializzazione post-universitaria;

b) archivisti con licenza di scuola superiore e con diploma universitario di primo livello, assimilabile al profilo del documentalista;

c) personale archivistico del quadro esecutivo, cui si richiede comunque una preparazione di base specifica;

d) personale archivistico preposto al servizio di deposito e alla movimentazione del materiale, la cui formazione può avvenire sul «campo».

Accanto a questo personale che opera all'interno degli istituti devono poter essere oggi delineati la figura e il profilo professionale del *records manager* destinato a essere preposto a livello alto, meglio se a livello dirigenziale, per lo meno nelle strutture

amministrative di maggior spessore, negli archivi attivi o semi attivi dell'amministrazione pubblica.

Vivaci discussioni stanno evidenziando i molti aspetti della problematica sulla formazione professionale dell'archivista portando il discorso su quali sono gli attuali luoghi di riferimento per la preparazione e l'aggiornamento degli archivisti. Sono domande pertinenti a chi spetta il compito della preparazione professionale dell'archivista, con quali forma e modalità essa deve realizzarsi, in quali momenti devono prodursi gli aggiornamenti specialistici.

La tavola rotonda che seguirà è stata considerata come luogo dove proporre un quadro il più possibile completo dei vari percorsi formativi messi a confronto con le opportunità di lavoro per coloro che sono interessati a seguire il settore legato allo studio e ai problemi della conservazione e della valorizzazione degli archivi.

Tornando alle esigenze di cui sopra, quale è l'offerta formativa attuale? C'è da orientarsi tra scuole di antica tradizione e di nuova fondazione, di tutti i tipi e di vari livelli, scuole solo per archivisti o anche per operatori nelle biblioteche e nel più vasto campo della documentazione e informazione. Il proliferare di scuole e corsi così differenziati impone una maggiore chiarezza sui contenuti dell'insegnamento e sollecita la ricerca di un minimo denominatore comune che caratterizzi al tempo stesso garantisca la formazione professionale dell'archivista. Accade però che nel momento in cui tradizioni antiche e nuove esperienze si trovano a confronto nella ricerca di contenuti basilari e comuni della formazione dell'archivista, la discussione si riaccende vivacissima.

Accanto alle tradizionali lauree in Lettere e Giurisprudenza o Scienze politiche e alla Scuola per archivisti e bibliotecari, si sono aggiunte in modo spesso tumultuoso i corsi di laurea in conservazione dei Beni culturali, una facoltà in conservazione dei Beni culturali, mentre è stato collocato a livello universitario e non di scuola superiore post-secondaria un corso dal contenuto più marcatamente «professionale», analogo a quelli adot-

tati da altri paesi europei, ovvero il «diploma» universitario di 1° livello, che viene a sostituire quello delle scuole dirette a fini speciali. Non mi soffermo sul pullulare delle iniziative non pubbliche nel settore della formazione di operatori di archivio.

Nonostante tutto le attuali strutture amministrative e dell'insegnamento offrono, ancora oggi, limitate alternative di formazione professionale e la stessa dottrina e il dibattito degli addetti ai lavori è tutt'altro che concorde circa le diverse ipotesi di preparazione preventiva e successiva degli archivisti e così pure in merito all'arco delle discipline fondamentali e alle nozioni specifiche da richiedersi ad essi. Che si tratti di formazione prima o dopo il reclutamento, il problema non è comunque di facile soluzione, ognuna delle ipotesi (corsi di laurea universitari, scuole post-universitarie, scuole di archivio) presenta troppi elementi contraddittori e risultati non troppo soddisfacenti. Questo vale anzitutto per le scuole di archivio, verso le quali già da tempo si sono rivolte critiche precise e circostanziate. In origine poco numerose e destinate alla preparazione del personale, le scuole d'archivio sono venute aumentando nel tempo, trasformandosi anche nei compiti con l'ammissione di allievi estranei all'amministrazione archivistica o addirittura lontani da un diretto interesse archivistico.

Allo stato attuale l'amministrazione archivistica, come è noto, presenta 17 istituti⁵, ovvero un alto numero di scuole di archivio che costituiscono all'incirca la metà delle scuole attive in Europa. È del tutto evidente lo scarto esistente tra il programma stabilito dal regolamento del 2 ottobre 1911 e ciò che invece viene effettivamente insegnato per adattarlo ai tempi. Il programma è stato superato dalla realtà dei fatti e ogni scuola ha cercato, secondo le sue possibilità, e in modo disomogeneo di modificarlo e ampliarlo. L'amministrazione centrale si trova oggi nella necessità non solo e non tanto di riformulare quel pro-

⁵ Le scuole di Archivio di Stato sono situate a Bari, Bologna, Bolzano, Cagliari, Firenze, Genova, Mantova, Milano, Modena, Napoli, Palermo, Perugia, Roma, Torino, Trieste, Venezia.

gramma in modo che sia adeguato ad uno standard europeo e al quale le scuole dovrebbero far riferimento pur con una certa libertà di indirizzo, ma di ridisegnare ruoli, compiti e collocazione delle singole scuole, chiamate a formare non solo un generico archivista, ma più figure professionali a vario livello in grado di essere accolte e inserite nel mercato del lavoro.

La preoccupazione è inoltre quella di salvaguardare «l'unità culturale» della figura dell'archivista. Più volte è stato denunciato il pericolo di separare gli archivisti «contemporanei» dagli archivisti «tradizionali», creando due gruppi professionali nettamente distinti. È invece necessario ripensare, per quanto riguarda soprattutto i profili professionali dei livelli elevati, a una formazione fondata su un centro comune di conoscenze, su cui «innestare» poi specializzazioni riferite ai diversi campi di attività professionale.

È in questo quadro problematico che va inserita l'iniziativa dell'Ufficio centrale per i Beni archivistici di promuovere la costituzione di una commissione per la redazione di un disegno di legge, in grado di definire la struttura, i percorsi formativi delle nuove scuole di archivio. Sono punti qualificanti dell'iniziativa l'intenzione di salvaguardare la funzione di questo particolare tipo di istituto in materia di formazione professionale degli operatori nei settori della gestione degli archivi, della conservazione in rapporto al proliferare di iniziative disorganiche promosse da enti o privati, della sorveglianza sugli archivi correnti e di deposito, della vigilanza sugli archivi non statali; l'esigenza di prevedere corsi separati per la formazione di base e la formazione specialistica, riservati rispettivamente a diplomati e laureati; la previsione di un *master* articolato in due indirizzi, archivistico-paleografico e archivistico-contemporaneo, assicurando comunque una formazione unitaria di base; l'adeguamento alla normativa europea quanto alla durata triennale dei corsi equiparabili ai diplomi universitari; il riesame della localizzazione territoriale delle scuole, con specifica attenzione all'area meridionale e tenendo nel debito conto la presenza in loco di corsi universitari; il coinvolgimento delle competenti

strutture del MURST sia allo scopo dell'individuazione dei nuovi curricula professionali, sia ai fini del riconoscimento giuridico ovvero dell'equipollenza dei titoli rilasciati dalle scuole; la necessità di un coordinamento con le iniziative di formazione promosse dalle università, fermo restando il carattere specifico delle scuole che offrono in via esclusiva la possibilità di operare a diretto contatto con le carte; l'assunzione di contatti con il Dipartimento della Funzione pubblica al fine di inserire nelle amministrazioni pubbliche i nuovi profili di archivista, gestore della documentazione e la creazione, di conseguenza di nuovi sbocchi lavorativi per gli allievi dei corsi di specializzazione e dei corsi di diploma. È del tutto evidente da quanto sopra analizzato che le nuove strutture istituzionali nel settore degli archivi non potranno essere avviate e realizzate per iniziativa autonoma dei Ministeri, ma solamente attraverso una programmazione interministeriale che tenga conto delle diverse esigenze e delle moderne necessità.

Archivi e riforme del Ministero

di Walter Veltroni

Il settore dei Beni culturali attraversa oggi una fase nuova. Una fase di grandi attese, di speranze, di innovazione, di riforma e, inevitabilmente, anche di timori e di inquietudini. Cambiare è difficile e complesso, eppure cambiare si può e si deve. Abbiamo di fronte un'occasione che, senza alcun timore, può essere davvero definita storica: un quadro di stabilità governativa, un governo che ha assunto la cultura e i Beni culturali fra le sue priorità, un processo di generale riforma dell'amministrazione pubblica. È l'occasione per restituire all'azione pubblica di supporto alla cultura e ai Beni culturali quella forza, quella visibilità, quella efficacia che – purtroppo – quasi mai hanno avuto negli ultimi 40 anni. È l'occasione per pensare in grande, per dar vita a processi e a progetti che restino nel tempo.

Gli archivisti sanno bene di cosa parlo. Essi sono i migliori esperti della vita e della storia delle istituzioni. Conoscono i tempi lunghi della storia, e altrettanto bene ne conoscono le fasi di accelerazione, di rivolgimento, di cambiamento. Hanno la giusta sensibilità per cogliere le opportunità e i rischi di una fase di trasformazione e di riassetto, in particolare per ciò che riguarda il settore culturale. Il mondo degli archivi, infatti, ha il doppio volto di un Giano bifronte, come si legge nel programma di questa giornata di lavoro: è un mondo che opera nel presente, che interviene a sostegno delle istituzioni attive, per salvaguardarne la memoria futura; ed è un mondo che, nel custodire e trasmettere la produzione documentaria, costruisce le basi per la conoscenza del passato, oltre a contribuirvi direttamente sul piano scientifico e della ricerca storica.

È bene quindi che gli archivisti siano pienamente partecipi del dibattito e dell'elaborazione che condurrà alla riforma del Ministero per i Beni culturali: non solo come categoria direttamente coinvolta, al pari di tutte le altre categorie che hanno il diritto di partecipare a questa discussione; ma anche per il peculiare contributo che, in base alle loro specifiche capacità professionali, potranno apportare. Siete portatori di una profonda conoscenza dei meccanismi e della «memoria» delle istituzioni. E al tempo stesso conoscete a fondo le dinamiche dello sviluppo tecnologico e la rivoluzione dei sistemi di informazione e di comunicazione.

Questo, mi sembra, è lo spirito della giornata di oggi. Sottolineare la specificità e la rilevanza del settore archivistico, e sottolineare soprattutto l'importanza della sua azione di salvaguardia dei documenti prodotti e conservati dalla Pubblica amministrazione. Tutto ciò, durante una fase di transizione che sta incidendo profondamente sul processo delle decisioni pubbliche, sui modi di produzione e di comunicazione dell'informazione pubblica, sui rapporti fra Pubblica amministrazione e cittadini – penso, ad esempio, ai nuovi vincoli di trasparenza degli atti amministrativi e alla nuova e dirompente questione della *privacy*. In un momento, inoltre, di radicali cambiamenti istituzionali, di riassetto delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, di crescita di una nuova dimensione europea non solo nell'economia e nei commerci, ma nell'intera architettura delle politiche di regolamentazione della nostra società. Cambiamenti che hanno conseguenze rilevanti sulla gestione dei documenti e degli archivi, che tutti possiamo bene immaginare pur senza essere archivisti.

Prima di entrare nel merito della discussione sulla riforma del Ministero, permettetemi però di sottolineare che la nuova attenzione nei confronti degli archivi, all'interno di una politica di forte sostegno ai Beni culturali, non parte certo da oggi. Vorrei ricordare due soli esempi concreti. Il primo è il varo di un piano per la messa in sicurezza del patrimonio culturale italiano, di cui gli archivi costituiscono una parte rilevante, anche in considera-

zione degli ingenti spazi da essi occupati in immobili storici. Il secondo è lo spazio che è stato riservato a progetti riguardanti gli Archivi di Stato all'interno del primo stralcio del programma triennale con cui il Ministero ha cominciato a impegnare le risorse aggiuntive derivanti dall'estrazione del Lotto del mercoledì.

Grazie a queste risorse aggiuntive verranno realizzati alcuni interventi prioritari per l'adeguamento strutturale del sistema degli archivi nazionali e per l'aumento dei servizi offerti al pubblico. Sono stati finanziati progetti di ampliamento, adeguamento e messa in sicurezza negli Archivi di Asti, Avellino, Pesaro, Siena, Venezia e Vercelli. È stato deciso di avviare, a partire dal secondo semestre del 1998, alcuni grandi progetti che le risorse ordinarie non avrebbero consentito di programmare, come quello dei Frari a Venezia e quello dell'Archivio di Stato di Napoli. Progetti – fra l'altro – di grande rilevanza urbanistica, e non solo archivistica, per il pregio degli edifici coinvolti e per la loro collocazione in porzioni importanti dei rispettivi centri urbani. Tutti questi progetti prevedono non solo opere strettamente connesse alla tutela archivistica, ma anche interventi per migliorare la fruibilità degli archivi e arricchire l'offerta di servizi al pubblico. In quasi tutti i casi, infatti, l'ampliamento e il recupero degli Archivi di Stato permette di restituire alle città spazi per iniziative di tipo culturale – sedi espositive, sale convegni, sale di pubblica lettura, ecc.

Come vedete, il settore degli archivi non è rimasto al di fuori della nuova attenzione che il Governo ha deciso di dedicare ai Beni culturali, anche attraverso un aumento consistente delle risorse finanziarie a esso destinate.

Negli ultimi mesi, poi, si è avviato l'importante processo di riassetto normativo delle pubbliche amministrazioni, e dei Beni culturali in particolare. So bene che in queste settimane sono nate preoccupazioni sulle sorti del Ministero e dei suoi compiti. Un primo chiarimento mi sembra doveroso in merito alle fasi e ai tempi del processo di riforma.

Una prima fase, la più urgente e già in larga parte affrontata, riguarda lo schema di decreto approvato il 6 febbraio dal Consiglio dei Ministri in relazione alla delega ricevuta dal Parlamento per il trasferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali. Così come era scritto nella delega, e in conformità con le discussioni che si sono svolte nelle opportune sedi di consulenza tecnico-scientifica (il Consiglio nazionale in primo luogo), il decreto mantiene l'attività di tutela del patrimonio culturale, e di quello archivistico, fra le competenze dello Stato. Il testo approvato dal Consiglio dei Ministri disegna una prospettiva di «federalismo amministrativo» compatibile con la volontà di mantenere uno standard unitario e omogeneo su tutto il territorio nazionale sulla delicatissima materia della tutela – una funzione che le nostre tradizioni culturali, e non solo quelle giuridiche, ritengono giustamente fondamentale, alla luce dell'importanza del patrimonio culturale italiano non solo per la nostra identità nazionale, ma per la storia e la civiltà di tutto il mondo.

Il decreto, poi, chiarisce per la prima volta il contenuto delle diverse funzioni che costituiscono il complesso dell'azione pubblica sui Beni culturali. Accanto alla tutela, riservata allo Stato, vengono definite le funzioni di valorizzazione, di gestione, di promozione. E viene disegnato uno scenario in cui i diversi enti pubblici – Stato, Regioni, enti locali – *concorrono* in modo solidale e cooperativo all'esercizio di tali funzioni, compresi gli interventi di conservazione. A questo scopo è istituita in ogni regione una Consulta – composta da rappresentanti dello Stato e degli enti territoriali, il cui presidente è nominato dalla Regione d'intesa con il Ministro – che definisce un piano triennale di valorizzazione del patrimonio, da attuare con il concorso di fondi statali, regionali, locali e di altri soggetti, pubblici e privati.

Tempi diversi ha, invece, la riforma della struttura del Ministero, da mettere a punto nei prossimi mesi, in base al nuovo disegno delle funzioni e dell'«equilibrio» raggiunto fra Stato, Regioni ed enti locali. Una prima bozza e alcune idee portanti sono state predisposte dalla Commissione presieduta da Enzo Cheli, su mio mandato. La discussione, ora, è aperta. E non è

una discussione formale: aspetto da voi, archivisti, ma anche dalle altre categorie tecniche del Ministero un apporto concreto, costruttivo, di merito a questo importante processo. A questo fine sono già state avviate procedure di consultazione e di concertazione con le organizzazioni sindacali.

L'obiettivo di fondo è di costruire un nuovo Ministero, coerente con i principali modelli europei, capace quindi di accorpate tutte le funzioni di sostegno e di promozione della cultura, in modo da fornire un coordinamento, ma soprattutto di raggiungere quelle «economie di scala» che permettano di ampliare l'impatto e l'efficacia dell'azione di tutela, di conservazione e di promozione delle attività di produzione culturale. Rispetto a questo obiettivo, a me sembra fuorviante impostare il dibattito intorno al grado di «snellezza» o «pesantezza» del nuovo Ministero.

Il nuovo Ministero avrà, certamente, molte funzioni. Ma potrà, al tempo stesso, essere «snello» se sarà in grado di adottare nuovi schemi organizzativi e nuovi modelli di azione amministrativa. La «snellezza» non è definibile in sé, ma soltanto in base al rapporto costi/efficacia dell'azione da intraprendere. Nel nuovo Ministero abbiamo allora bisogno di molta innovazione; di nuovi strumenti per dare pienamente vita al partenariato con Regioni ed enti locali, così come alle collaborazioni fra pubblico e privato; di una diversa valorizzazione delle risorse umane, tecniche e professionali; di nuovi profili occupazionali, all'altezza delle sfide oggi richieste da una corretta azione sul patrimonio; di un nuovo disegno delle strutture dirigenti, ancorato a un modello non più gerarchico-piramidale, ma di tipo dipartimentale, basato su uffici di staff, sulla rotazione dei più alti incarichi dirigenziali, su nuovi innesti di elevate professionalità, anche utilizzando la possibilità dei contratti di diritto privato a tempo determinato – così come si è già fatto con il primo *manager* della nuova soprintendenza di Pompei.

Un Ministero «snello», allora, non significa un Ministero «debole». Al contrario, quello che ho in mente – e l'ipotesi su cui ha lavorato la Commissione Cheli – è un Ministero «forte», motore di iniziative le quali poi – sul piano operativo e gestio-

nale – potranno avere numerosi e diversificati strumenti di attuazione, dentro e fuori lo Stato, dentro e fuori il settore pubblico. Un Ministero, però, in grado di ribaltare in modo permanente a favore della cultura i rapporti di forza esistenti fra le diverse amministrazioni dello Stato, capace di fare affluire più risorse a sostegno della cultura, capace di superare la separazione fra intervento sui Beni culturali e intervento sulle attività culturali.

A questo fine, naturalmente, la proposta ha bisogno di essere discussa ampiamente e liberamente, e il Ministro non intende certo sottrarsi a questo confronto. Il tempo per farlo, con intelligenza e serietà, senza pregiudizi, non manca, dato che la scadenza prevista per questa fase delle attività di riforma è la fine di luglio.

Per quanto riguarda il settore specifico degli archivi, mi sembra opportuno proporre alla discussione comune alcune considerazioni generali sul modo in cui lo Stato ha finora gestito il patrimonio archivistico della comunità nazionale e sulle prospettive che abbiamo di fronte.

La rete archivistica di conservazione oggi attiva è, naturalmente, modellata per recuperare la memoria storico-documentaria di un apparato pubblico ottocentesco, basato cioè sull'affidamento delle funzioni essenziali a uffici ministeriali centrali e periferici. La grande intuizione della legge archivistica del 1963, che si innesta su più antiche tradizioni, riconosce la rilevanza del materiale prodotto dalle altre istituzioni pubbliche non statali, nate e cresciute enormemente a partire dagli anni trenta e al ruolo – che nel prossimo futuro è destinato ulteriormente a crescere – del settore privato: la funzione di vigilanza su questo patrimonio ha raggiunto in Italia un livello di organizzazione assente in tutti gli altri paesi occidentali. Sono, infatti, oggetto di tutela dell'amministrazione archivistica fondi documentari dei settori più avanzati della società civile, come ad esempio gli architetti, il mondo della ricerca e della cultura, il settore delle imprese e dell'attività finanziaria e bancaria, ecc.

È questa un'intuizione di grande importanza che deve essere recuperata e rafforzata. Non è certamente intenzione della

riforma del Ministero – al di là del merito specifico delle possibili soluzioni organizzative – abbandonare tale funzione. Tutt'altro. L'obiettivo è quello di rafforzare le funzioni di tutela archivistica, trovando – con la collaborazione di tutti gli interlocutori istituzionali – la soluzione migliore, condivisa e innovativa allo stesso tempo. Sotto questo profilo, mi sembra che esistano due grandi priorità:

1. assicurare che la professionalità acquisita e l'esperienza accumulata non vadano disperse e che sia garantita nel tempo e consolidata, con strumenti più efficaci e con strutture meglio distribuite, la funzione di tutela che gli archivisti svolgono, con il riconoscimento di quei compiti di orientamento e indirizzo che la legislazione affida loro;

2. inventare – sappiamo di esserne capaci meglio di altri – nuove soluzioni che tengano conto in modo adeguato della complessità e diversa articolazione, oltre che trasversalità, delle fonti. Da questo punto di vista è la storia stessa dell'Italia, da sempre policentrica e ricca di memorie diffuse, a indicarci la direzione di una nuova forma di cooperazione tra lo Stato, le Regioni e i privati: luoghi di conservazione per i fondi non statali e, soprattutto, privati, che siano organizzati con criteri di razionalità e qualità, sulla base di standard nazionali, sono in corso di progettazione con la collaborazione degli archivisti del Ministero in molte parti d'Italia. Ad esempio, in Emilia Romagna, oppure in Lombardia, dove si pensa a un progetto di grande interesse per la creazione di archivi economici territoriali, con l'obiettivo ambizioso – difficile da promuovere nell'attuale fase di scarsità di risorse, ma indispensabile – di proteggere, recuperare e far conoscere il ricchissimo patrimonio documentario delle imprese di questo secolo.

È un obiettivo che ho, personalmente, indicato con grande forza quello di creare nel paese nuovi musei che siano anche centri per la documentazione e la conservazione di fondi archivistici, cui affidare compiti di orientamento per l'attività di tutela, conservazione, formazione, fruizione, ricerca e valorizzazione.

Allo studio ci sono interventi nel settore audiovisivo, della fotografia, dell'architettura e, come già è noto, dell'arte contemporanea. In tutti questi ambiti il ruolo di collaborazione degli architetti sarà necessario. D'altra parte, già adesso è così. Nel caso degli architetti, è merito della Soprintendenza archivistica per il Lazio aver sollevato il problema del recupero di un patrimonio a rischio con un programma concreto di iniziative – oggi segnalato tra quelli che meritano un finanziamento nell'ambito della Convenzione firmata con la Confindustria.

È, tuttavia, necessario non dimenticare il tema principale della giornata, quello della salvaguardia della memoria pubblica. Non c'è dubbio – come si è ricordato negli interventi di questa mattina – che in un paese democratico il grado di maturità di una comunità organizzata si misura dalla capacità di conservare la testimonianza dell'attività amministrativa pubblica e di renderla consultabile: uno dei primi atti dei rivoluzionari francesi fu quello di aprire gli archivi dell'*Ancien Régime*, che esistevano come armi nelle mani del potere feudale, ai cittadini. Da allora, nelle democrazie occidentali, gli archivi sono stati luoghi della ricerca e della cultura – forse limitati nei fatti alle *élites* intellettuali – ma comunque per principio aperti a tutti. Luoghi per la riflessione sulla storia passata e strumento essenziale per costruire il futuro. È bene naturalmente allargare – nei modi dovuti e con le necessarie mediazioni – il pubblico degli archivi, ad esempio esponendo scelte dei documenti conservati nell'ambito di mostre, anche permanenti, che sappiano comunicare e far conoscere, con scioltezza ed efficacia, la storia alle generazioni più giovani.

Come Ministro per i Beni culturali (ma anche come vice-Presidente del Consiglio) ho ben presenti le condizioni che si richiedono perché la testimonianza dell'attività della Pubblica amministrazione diventi patrimonio comune delle future generazioni, un tassello essenziale per mantenere oggi e ricostruire domani i contenuti di una identità nazionale. La necessità cioè – come ben è stato detto finora – che gli archivisti possano lavorare con forza e autorità sufficienti al loro compito di conservatori e che gli

amministratori possano produrre documenti con mezzi adeguati dal punto di vista normativo e della qualità, oltre che con un uso corretto delle tecnologie.

Perché questo avvenga sul serio è necessario in primo luogo – e so di trovare in proposito nel Ministro Bassanini un interlocutore attento e sensibile – che i professionisti del settore operino là dove la memoria si forma, presso le amministrazioni pubbliche, ai diversi livelli di responsabilità che le nuove normative sull'accesso e sulla riservatezza, oltre che l'introduzione di documenti elettronici, richiedono.

Così come per le altre professioni tecniche e scientifiche dei Beni culturali, anche per la professione dell'archivista occorre una maggiore attenzione da parte dello Stato come datore di lavoro. Un'attenzione che potrà esprimersi in occasione del rinnovo dei contratti nazionali di lavoro del settore pubblico, disegnando in modo specifico le figure professionali di tipo tecnico e tecnico-scientifico appartenenti all'area dei Beni culturali e i corrispondenti profili formativi di accesso, e uniformando questo disegno nello Stato e negli enti regionali e locali.

Si tratta di questioni molto impegnative, la cui soluzione deve prevedere una fase di riflessione e la definizione di un programma. La Conferenza degli Archivi – di cui il sottosegretario La Volpe vi ha parlato e che il Ministero ha avviato ufficialmente con convinzione alcuni giorni fa – intende rappresentare l'avvio di una *campagna per gli archivi*, l'occasione per una prima assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti interessati alla salvaguardia e conservazione del patrimonio documentario nazionale.

Questa volontà di promuovere e rafforzare il settore nelle forme di una cooperazione tra istituzioni è il segno di una maturazione e di una consapevolezza che ha le sue radici in primo luogo nell'amministrazione archivistica. Il modo innovativo con cui ci si è mossi nel promuovere la Conferenza – invitando a partecipare attivamente fin dai lavori di organizzazione istituzioni che sono coinvolte in modo specifico nel settore, come l'Autorità per l'Informatica, il Ministero per la Funzione pubblica, il

Ministero dell'Università, ecc. – dimostra in modo particolare che gli archivisti sono attenti nella ricerca del giusto ruolo e delle modalità corrette di operare di uno Stato oggi in via di trasformazione.

Indicare obiettivi; definire canoni di correttezza istituzionale e operativa, oltre che tecnico-scientifica; orientare le iniziative e l'azione amministrativa; attivare funzioni di monitoraggio e di controllo delle realizzazioni. Sono questi i compiti essenziali che la Pubblica amministrazione riformata e responsabile dovrà essere capace di svolgere per mantenere coesa la comunità nazionale e per vincere le sfide che abbiamo di fronte.

Archivi correnti e archivi storici

di Franco Bassanini

Questo convegno ha il merito di affrontare l'importante questione degli archivi pubblici nella società dell'informazione con un approccio fortemente innovativo e coerente.

È un pezzo, un tassello importante, di quella impegnativa opera di modernizzazione del nostro sistema istituzionale e amministrativo che rappresenta una delle principali riforme strutturali che il nostro paese deve affrontare.

Sul terreno costituzionale, è questo l'obiettivo principale della «grande riforma delle istituzioni» alla quale sta lavorando la Camera dei deputati sulla base del progetto proposto dalla Commissione D'Alema. Ma le istituzioni camminano con le gambe delle amministrazioni. E dunque alla riforma costituzionale deve accompagnarsi una vasta e complessa serie di riforme amministrative, che hanno, in estrema sintesi, due obiettivi fondamentali:

- amministrazioni più moderne, più efficienti, più vicine ai cittadini, costruite per risolvere i loro problemi, e non per imporre regole, vincoli, inutili carichi burocratici; amministrazioni capaci di creare opportunità, di liberare energie, non di mortificarle;

- uno Stato più leggero, più snello, non perciò meno efficace, anzi più efficace nel garantire i diritti di ogni donna e di ogni uomo, a partire dai più deboli, e nell'assicurare la tutela dei Beni e degli interessi pubblici fondamentali. Tra questi c'è la memoria storica, la certezza del diritto, la trasparenza delle attività amministrative.

Realizzare questo complesso e vasto progetto di riforma amministrativa non è solo uno degli impegni fondamentali di questo governo e di questa maggioranza. È anche una responsabilità ineludibile della nostra generazione. Un compito troppo a lungo eluso e rinviato. Oggi ha lo stesso grado di drammatica urgenza dell'opera di risanamento finanziario del paese. Ed è insieme, più complesso, più difficile, più incerto. Eppure la possibilità di garantire crescita economica e civile, opportunità e garanzie dei diritti fondamentali, qualità della vita e equilibrio ambientale, coesione nazionale e valorizzazione delle diversità, del pluralismo, passano di qui. Senza un sistema istituzionale e amministrativo moderno ed efficiente, non si rifonda il patto fra Stato e cittadini, scosso dalla fine delle grandi ideologie, da tangentopoli e dalla crisi degli Stati nazione, dalle spinte tribali e localistiche, dalla protesta fiscale, dagli effetti dei grandi flussi migratori, dal processo di globalizzazione che ha investito l'economia, i mercati, la finanza, ma anche la cultura e l'ambiente.

Nella competizione globale un paese, una società non regge al confronto internazionale se ha istituzioni instabili, scarsamente rappresentative, incapaci di assumere e realizzare in tempi rapidi le decisioni necessarie per tutelare gli interessi fondamentali di una collettività e rispondere alle domande sociali più meritevoli di soddisfazione. A questo fine, le questioni poste nelle relazioni, che ho avuto la fortuna di poter leggere, sono davvero di grande rilevanza e chiamano direttamente in causa la cultura e l'organizzazione delle amministrazioni, l'uso delle tecnologie, la valorizzazione delle risorse umane e la capacità di gestire i processi d'innovazione organizzativa e tecnologica in una fase di così intense trasformazioni.

Lo sviluppo delle moderne tecnologie dell'informazione (informatica, telematica) offre potenti strumenti al lavoro delle amministrazioni, fino a qualche anno fa impensabili, così come li offre alle imprese, alla finanza e ai mercati. E così, come ha detto Linda Giuva, l'informatica e la telematica consentono di costruire nuovi modelli di integrazione tra procedure amministrative e documentazione, tra sistemi di controllo e di gestione,

tali da costituire uno degli strumenti strategici del processo di riorganizzazione, reingegnerizzazione e modernizzazione della Pubblica amministrazione.

Non sottovaluto le implicazioni del nesso indissolubile tra archivio come strumento di gestione e archivio come fonte storica con la suggestiva immagine del «Giano bifronte» con un volto rivolto verso il passato e l'altro che guarda verso il futuro.

Ma, le problematiche che avete posto hanno anche una «presa diretta» con i temi di fondo della trasparenza, della semplificazione, dell'efficienza e più in generale della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

In questo processo di riforma, rilevante è la questione posta con nettezza nella relazione di Linda Giuva: il ruolo strategico della costruzione di un sistema integrato di archiviazione dove volontà politica, sapere amministrativo e cultura archivistica cooperino per la formazione di una società più moderna, ma anche più democratica e consapevole.

L'approvazione del regolamento, previsto dalla L. n. 59, sulla validità giuridica del documento elettronico, ha potenzialità davvero straordinarie e apre la strada a un cambiamento epocale nelle pubbliche amministrazioni e nel loro rapporto con i cittadini e le imprese.

Il nuovo regolamento, il progetto per l'automatizzazione dei sistemi di protocollazione amministrativa e il forte impulso all'informatizzazione della Pubblica amministrazione e alla realizzazione della rete telematica unitaria comportano ad esempio:

1. un salto di qualità nella capacità delle amministrazioni di garantire l'effettività dei diritti all'informazione e alla trasparenza fornendo, come già avviene in alcune amministrazioni locali, in tempo reale al cittadino e alle imprese le informazioni sul responsabile del procedimento, sull'*iter* della «pratica» e la possibilità di accedere direttamente alle informazioni via terminale, con le ovvie garanzie di tutela della riservatezza dei dati. Con la firma digitale si potranno persino inviare le istanze per via telematica senza recarsi nell'ufficio pubblico;

2. una ridefinizione e omogeneizzazione delle attività di protocollazione e archiviazione, una grande semplificazione nella comunicazione tra le amministrazioni e una forte riduzione dei tempi e dei costi di funzionamento delle amministrazioni con l'instaurazione di modelli «a rete»;

3. una riorganizzazione dei processi di servizio e dell'*iter* procedimentale.

La gestione degli archivi, dunque, come giustamente è stato sottolineato, è essenziale per assicurare ai posteri la «memoria» e per garantire oggi ai cittadini, alle imprese e alle stesse amministrazioni trasparenza, efficienza, semplificazione, riduzione dei tempi e minori costi di gestione.

Il superamento della debolezza del nostro paese su questo terreno richiede non solo il consolidamento della rottura, operata con la L. n. 241/90, della tradizionale concezione della «segretezza» del documento amministrativo, ma anche una valorizzazione del ruolo della memoria e della storia delle amministrazioni e un nuovo senso di appartenenza e di identità. Occorre in questa fase di cambiamento prendere atto della contiguità tra archivi correnti ed archivi storici, della centralità e delle implicazioni della loro gestione.

La scarsa attenzione dedicata agli archivi e ai sistemi di protocollazione e la loro gestione antiquata e, quindi, spesso inefficiente (rappresentata, nell'immaginario collettivo, dallo stereotipo delle «montagne di carta», dei «faldoni» e dei fascicoli che viaggiano da una scrivania all'altra con tempi biblici) hanno costi e ripercussioni ormai insopportabili per i cittadini e per le stesse amministrazioni.

Assume allora una particolare importanza l'obiettivo di una gestione integrata degli archivi che richiede una capacità di governare l'intero ciclo di vita del documento dalla protocollazione, alla gestione e all'archiviazione, con tutte le problematiche relative all'accesso, alla sicurezza, alla garanzia della riservatezza, fino alle fasi di semiattività, di scarto e di conservazione (con i problemi connessi alla reversibilità dei dati e alla obsolescenza dei sistemi informativi).

Non solo il problema si porrà in modo ineludibile nel momento, ormai prossimo, in cui l'utilizzazione delle tecnologie informatiche e della telematica diventerà una realtà diffusa e omogenea, ma si pone già oggi per la gestione degli archivi cartacei che assume dimensioni sempre più problematiche per la mole crescente di materiale, con i conseguenti problemi di spazio, di reperimento e di tenuta.

Per governare questi processi occorre pensare alla creazione di strutture dedicate, forti e integrate nel sistema amministrativo, con personale qualificato, dotato delle adeguate e specifiche professionalità in campo tecnologico, organizzativo e archivistico. È quindi necessario gestire gli archivi in maniera ben diversa dall'attuale, assegnando questa delicata funzione, che si riflette sull'andamento dell'intera organizzazione, a personale di qualifiche più elevate di quelle attuali.

Ciò richiede interventi mirati. L'assunzione di personale di elevata professionalità, la riqualificazione del personale in servizio e la individuazione di nuovi e specifici requisiti di accesso sono, infatti, essenziali per reperire personale adeguato.

La contrattazione collettiva che si appresta a intervenire nell'ordinamento professionale (attualmente parcellizzato in più qualifiche) deve aprire nuovi spazi per la valorizzazione delle professionalità in questo settore, fino a ieri rimasto tradizionalmente immutato nel tempo, e che oggi invece è tra quelli maggiormente investiti dal cambiamento. In altri paesi, in particolare quelli di tradizione anglosassone, le pubbliche amministrazioni hanno precocemente posto attenzione ai problemi della gestione documentaria, con soluzioni diverse, che hanno assicurato una certa efficacia al settore: basti pensare che negli Stati Uniti esiste, fin dagli anni cinquanta, una figura di livello dirigenziale di *records manager*.

Potrebbe essere di grande utilità, di fronte all'urgenza di affrontare questi temi, l'apertura di un tavolo di confronto permanente tra Dipartimento della Funzione pubblica, Ministero dei Beni culturali e Aipa per elaborare proposte e soluzioni per adeguare la normativa, per progettare l'istituzione di modelli

organizzativi e pratiche di *records management*, per adeguare la cultura delle amministrazioni, aiutare in tal senso la realizzazione della Rupa e progettare processi di selezione e riqualificazione del personale.

Tavola rotonda

Per una gestione integrata degli
archivi. amministratori, archivisti
e formatori a confronto

*Isa Massabò Ricci, Pietro Barrera, Otto Bucci,
Gianni Buonomo, Sonia Cioffi, Salvatore Italia,
Isabella Orefice*

Introduzione

di Isa Massabò Ricci

Ritornare a discutere in pubblico confrontando esperienze diverse, alla ricerca di soluzioni che possano sorreggere le decisioni, in un momento di trasformazione del mestiere nel suo complesso, sembra quasi un miracolo.

Quando ciò avvenga con la partecipazione di due Ministri e di un sottosegretario, interessati al dibattito e attenti all'esito della discussione teorica, per i suoi stretti legami con i più generali processi di cambiamento in atto, il confronto sembra avviarsi verso esiti di concretezza. Si tratta di proseguire nel complicato lavoro di ricerca, finalizzata a offrire materiali e strumenti utili al complessivo progetto di riforma.

Per tutto ciò un grato riconoscimento è dovuto alla Associazione Bianchi Bandinelli, che a distanza di trenta anni sembra ricondurre il dibattito professionale al metodo, che caratterizzò, negli anni settanta, i lavori della Commissione Franceschini, a partire dal preliminare confronto teorico sulla definizione di Bene culturale.

Nasce dunque urgente la necessità di produrre considerazioni e idee che concorrano a impedire la perdita dei caratteri originali di una esperienza scientifica e tecnica di primario rilievo, quale quella sedimentatasi nel lavoro degli archivisti italiani.

Alla base di tutto ciò si colloca la straordinaria specificità del patrimonio documentario conservato e da acquisire che, nonostante i mille problemi a esso collegati, rimane una delle maggiori testimonianze della civilizzazione europea.

Dalla salvaguardia, conservazione, valorizzazione e comunicazione di tali patrimoni dobbiamo dunque prendere avvio nella

nostra discussione odierna, tenendo fermi i temi emersi con chiarezza nelle relazioni di Paola Carucci, Linda Giuva e Mariella Guercio, nella prima parte di questo convegno, temi che possono sommariamente essere individuati: a) nel rapporto tra nuove prospettive dell'organizzazione amministrativa e gestione dei rispettivi archivi, per un'azione caratterizzata dall'efficacia, efficienza e trasparenza; b) nell'introduzione sempre più larga delle nuove tecnologie nelle procedure della Pubblica amministrazione; c) nella potenzialità operative di una più adeguata formazione professionale.

Si tratta qui, confrontando le esperienze, di operare una verifica della praticabilità delle suggestioni sopra emerse, a partire dalla affermata unitarietà della gestione degli archivi, quale sistema integrato di un sapere che mentre è sapere amministrativo, al servizio del cittadino, è al contempo sapere storico.

In tale ambito un'ulteriore riflessione si impone al riguardo della trasformazione tecnologica in atto, che introduce sempre più estesamente procedure informatizzate nei processi di gestione amministrativa. Per il documento, nato su nuovi supporti, dovrà essere garantita la conservazione dei caratteri di autenticità, durata, accessibilità, contestualizzazione nel sistema giuridico, indicati tradizionalmente quale specificità degli archivi.

Un processo di trasformazione informatica dell'attività amministrativa non potrà dunque avvenire senza la partecipazione attiva degli archivisti, che per la tradizione antica di una elaborazione teorica e pratica del mestiere, potranno fornire strumenti di estrema utilità nella formulazione stessa del progetto tecnologico.

La partecipazione a questo convegno dell'*Autorità per l'Informatica nella Pubblica amministrazione*, nella persona del dottor Buonomo, ci incoraggia a immaginare una migliore considerazione dell'amministrazione archivistica quale *partner* nel processo di introduzione dell'informatica nelle attività amministrative.

A fronte della duplice funzione di cui gli archivi sono sin dall'origine investiti (memoria storica del paese, ma pure strumenti per un'amministrazione più efficace e trasparente), a fronte dei cambiamenti in atto (normativi e tecnologici), appare di estrema utilità il confronto con gli ambiti della Pubblica amministrazione, che operano per attivare la trasformazione tecnologica o che, abbiano in corso processi di nuova organizzazione dei propri archivi. A tale riguardo, pertanto nel convegno odierno è parso opportuno discutere le esperienze in corso, e le soluzioni adottate nel campo della produzione e conservazione documentaria da parte di una Regione (l'Emilia-Romagna) e di un grande Comune (il Comune di Roma). L'ente pubblico vive, forse in maniera ancora più drammatica, tutti i problemi collegati all'eccesso di documentazione, che caratterizza la società contemporanea, con la consapevolezza del ruolo che una corretta gestione documentaria può giocare nell'organizzazione dei rapporti interni della stessa struttura amministrativa.

Peraltro tutti i processi di cui si fa carico il dibattito in atto sul nuovo assetto della Pubblica amministrazione e conseguentemente sui riflessi in campo archivistico di tale cambiamento, non potranno prescindere dalla considerazione della necessità di qualifiche professionali adeguate alle nuove funzioni. Si impone dunque una discussione sui percorsi formativi, che apra nuovi orizzonti anche legislativi, per innovare il complesso di norme regolamentari, che da troppo tempo, con pochi aggiornamenti, reggono le Scuole d'Archivio, consapevoli che solo autorevolezza professionale e rigore scientifico potranno governare gli esiti documentari di un così ampio processo di modernizzazione e cambiamento profondo del sistema amministrativo.

Introdurre un complesso così arduo di problemi sarebbe molto difficile in altre circostanze, ma potendo qui fruire delle esperienze e conoscenze degli importanti relatori chiamati a discuterne in questa sede, mi incoraggia a proporre a ciascuno di loro le difficili questioni nella certezza che da ciascuno di loro verrà un contributo per ulteriori riflessioni e soluzioni.

I problemi di un grande comune

di Pietro Barrera

La più recente legislazione – penso soprattutto alla normativa sul diritto d'accesso, sulla semplificazione e sulla pubblicità dei procedimenti amministrativi, sulla tutela dei dati personali, sulla riforma della Pubblica amministrazione e sull'adozione delle tecnologie informatiche per la produzione della documentazione – ha impresso una rapida accelerazione al processo di modernizzazione degli enti locali secondo criteri di efficienza, flessibilità, distinzione tra responsabilità politiche e gestionali.

In questo quadro fortemente innovativo, che investe direttamente la natura stessa del rapporto, non più gerarchico ma finalmente partecipativo e negoziale, tra la Pubblica amministrazione da un lato e i cittadini, le imprese, le associazioni dall'altro, si inserisce il processo di innovazione organizzativa e di razionalizzazione avviato negli ultimi anni dell'amministrazione capitolina. Ed è proprio nel corso di tale processo, che impone un modello organizzativo particolarmente complesso date le eccezionali dimensioni del Comune di Roma, che è emerso il ruolo strategico della gestione integrata degli archivi.

La razionalizzazione dei flussi documentali, la reperibilità degli atti in ogni fase dell'elaborazione dei procedimenti amministrativi, la completezza e la certezza delle informazioni sono infatti essenziali non solo per il corretto funzionamento dell'amministrazione e per il controllo di gestione, ma anche per la trasparenza verso il soggetto esterno.

Se si considera che l'archivio costituisce un complesso organico e che la distinzione in uffici di protocollo, archivio corrente, di deposito e storico è puramente fisica ma non logica, si com-

prende come oggi gli archivisti, in quanto esperti della documentazione, siano chiamati a nuovi e pressanti impegni. Il loro contributo, infatti, sarà essenziale per garantire quella corretta gestione dell'intero arco di vita dei documenti, dal momento della protocollazione a quello dell'archiviazione, senza la quale è impensabile perseguire l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Il Comune di Roma, che vanta un'esperienza archivistica secolare dal momento che il suo archivio presenta una ininterrotta continuità storica, culturale e amministrativa dalla fine del Medioevo ai nostri giorni, è particolarmente consapevole dell'unitarietà della funzione archivistica e della sua qualità strategica. Per questo ha varato, in collaborazione con l'Archivio Capitolino, un progetto per la gestione unitaria informatizzata della funzione protocollo/archivio, sentita appunto come risorsa strategica per l'attuazione del proprio programma amministrativo.

Per portare a compimento gli obiettivi di tale programma, è necessario dedicare particolare attenzione alla formazione del personale e alla valorizzazione delle professionalità interne dell'amministrazione. Si sta procedendo, infatti, alla creazione di una figura di sostegno ad ogni direzione dipartimentale, extra-dipartimentale e circoscrizionale, alla quale affidare il coordinamento di tutte le funzioni di staff e di autoamministrazione, compresa quella di protocollo e archiviazione.

Il Giano bifronte è il simbolo che la comunità archivistica internazionale ha scelto per rappresentare il carattere dominante della professione, volta a testimoniare il passato e a consegnare alle generazioni future il ricordo dell'epoca presente; di Giano, che è anche una delle più antiche divinità romane, vorrei sottolineare come amministratore l'attualità, volta al presente, alla concretezza dei diritti dei cittadini, alla trasparenza del nostro operare.

Verso una Pubblica amministrazione post-burocratica

di Oddo Bucci

Della Pubblica amministrazione non si può oggi offrire una rappresentazione statica. Il perché è sotto gli occhi di tutti. La Pubblica amministrazione ha iniziato, infatti, un cammino di rinnovamento è, cioè, coinvolta in un processo di modernizzazione. Il significato profondo di questo mutamento, ai suoi primi passi, è tutto racchiuso nella prospettiva del succedere di una amministrazione pubblica più snella, efficiente e rispettosa del principio di trasparenza a una amministrazione pubblica largamente affetta da ritardi cronici, da eccesso di vincoli amministrativi, da pesantezza procedurale, da ingovernabilità dei flussi documentari. Si sta, dunque, lavorando a una trasformazione della Pubblica amministrazione che segni il passaggio a una nuova fase della sua storia che, in via di sintesi, si potrebbe chiamare la fase dell'amministrazione pubblica post-burocratica.

La normativa vigente ha già tracciato in gran parte il disegno della nuova figura. Essa comincia a delinarsi a partire dalla L. 241/1990 che, da un lato, ha incanalato l'azione amministrativa entro sequenze procedurali e, dall'altro, ha disciplinato l'accesso dei cittadini alla documentazione amministrativa, e si viene poi via via meglio precisando con i più recenti decreti legislativi che concernono la semplificazione amministrativa, il decentramento delle attribuzioni, il ridisegno organizzativo. Questa volta il Ministro della Funzione pubblica ha pensato bene di non istituire l'ennesima commissione di studio, preferendo entrare subito nel merito della riforma, con una incisività che non è più fatta di piccole cose.

Val la pena di aggiungere, anche per aver chiara la direzione di marcia, che questo processo si indirizza verso un ampliamento della democrazia. Esso dovrebbe essere il risultato del venir meno di un apparato amministrativo burocratizzato che è stato pensato nella forma di un blocco di potere. In Italia, per la verità, l'amministrazione pubblica è mal giudicata più per la sua lentezza e improduttività che a causa della concentrazione di potere nelle sue mani; ma questo più tenue profilo burocratico non ha impedito che sia sentita dal cittadino come una controparte più portata a intralciare e a ridurre che non a regolare le espressioni della sua libertà.

Ora, il cambiamento parte dal salire del principio della trasparenza a obbligo di legge. Non solo. Questo principio potrebbe assumere un rango ancora più elevato; l'art. 106 del testo della Bicamerale «Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secono principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza [...]» gli assegna il ruolo di norma costituzionale. Il suo stesso concetto richiama i temi della comunicazione, della pubblicità, della conformità al diritto. E questo mostra in modo inequivocabile il posto di preminenza che ormai spetta al cittadino sì che risulta superato l'assunto weberiano secondo cui l'amministrazione burocratica «è per tendenza una amministrazione con esclusione della pubblicità». La sostituzione del principio del segreto con il principio della trasparenza è in sostanza il punto di snodo, di svolta che permette la transizione da una amministrazione burocratica che ha perduto ogni legittimità a una amministrazione post-burocratica che invece la cerca, aprendosi alla società e ponendo le sue relazioni con i cittadini in un ottica di maggiore paritarietà.

E tuttavia, occorre avere ben presente che una cosa è la determinazione delle regole giuridiche, una cosa è recarle a effetto, tradurle in realtà, in prassi ordinaria. Occorre evitare che tra lo spazio del giuridico e spazio della quotidianità amministrativa, si crei una soluzione di continuità. E questo è il lato più difficile della riforma. E però il nostro paese non si può permettere un fallimento su questo fronte; perdere qui, può mettere a

rischio tutto, anche la democrazia politica, benché la si consideri un Bene non deperibile.

Allora in vista di questo compito occorre mettere la massima cura e mobilitare ogni energia per far avanzare il processo di modernizzazione. Bisogna continuare ad agire sulle norme, semplificando e riducendo le complessità procedurali, bisogna continuare l'opera di decentramento di poteri e competenze salvaguardando, però, lo spirito di sistema, bisogna favorire l'introduzione delle tecnologie, vuoi per accrescere la velocità di trasmissione delle informazioni, vuoi per mettere a frutto, a livello organizzativo, quel di più di razionalità che esse ci impongono, bisogna, infine, recuperare il pieno controllo della produzione, della circolazione e della conservazione dei documenti.

Quest'ultimo obiettivo è centrale e deve entrare a pieno diritto nel programma di modernizzazione. Non solo perché è sui documenti che si fonda «la moderna condotta dell'ufficio» (M. Weber) ma anche perché il principio di trasparenza, nella sua fase applicativa, è in stretta e diretta connessione con la gestione dei documenti. Se si punta a realizzare la trasparenza, non si può fare a meno di una loro corretta e consapevole gestione. In ogni caso, sia quando l'azione amministrativa si esaurisce nell'emanazione del documento, sia quando la produzione documentaria precede l'azione materiale che realizza l'interesse pubblico, non si evitano le questioni collegate al documento. E ora la loro rilevanza è accresciuta da tutta una serie di misure recenti che le implicano: la responsabilità del procedimento, la compressione della sfera dei controlli, l'organizzazione del lavoro per obiettivi, la licenziabilità per manifesta inefficienza.

Da ultimo, occorre dire che i temi che hanno il documento al loro centro non hanno natura empirica, non suscitano, cioè, problemi che si possono risolvere semplicemente con un cambio di modalità di lavoro. Sono parte di una cultura, che è appunto la cultura del documento. È questa che bisogna portare all'interno dell'amministrazione pubblica, creando innanzi tutto le condizioni perché germogli e fiorisca. Senza un quadro cul-

turale adeguato, il fatto empirico manca di ancoraggio, non poggia su motivazioni solide e quindi non dà garanzie contro il ritorno a un livello di scadimento. Non a caso le pubbliche amministrazioni, al fine di acquisire nell'immediato alcune conoscenze di base, si stanno rivolgendo all'amministrazione archivistica, l'unica che ha conservato e custodito una cultura del documento. Certo anche questa va aggiornata, essendo nata in un contesto storico diverso, entro una teoria dello Stato, mentre oggi deve rispondere alle aspettative dei cittadini. E però un punto di riferimento istituzionale c'è, mentre anche le università si stanno muovendo con l'attivazione di corsi di diploma per operatore dei Beni culturali con indirizzo archivistico. Una prima pagina, dunque, è già stata scritta. Le prossime dovranno essere il frutto della collaborazione tra le istituzioni interessate nel convincimento che la cultura del documento e la concreta gestione dei documenti nell'amministrazione pubblica sono le basi per il decollo della fase post-burocratica della nostra storia amministrativa.

Efficienza ed efficacia dei pubblici uffici

di Gianni Buonomo*

Il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa costituisce – per tutte le pubbliche amministrazioni – un obiettivo di primaria importanza.

Da tempo si avverte anche in Italia, analogamente a quanto già avvenuto in altri paesi dell'Unione europea, una crescente domanda di semplificazione dei rapporti tra cittadino e uffici pubblici, di razionalizzazione della spesa e di contestuale miglioramento dei servizi offerti dalla Pubblica amministrazione.

Questo processo di profonda trasformazione presuppone, peraltro, la semplificazione dei procedimenti amministrativi e l'adozione di modelli organizzativi e di strumenti tecnologici in grado di assicurare trasparenza, efficacia, modernità ed efficienza all'azione della Pubblica amministrazione.

I principi generali, cui s'ispira il processo di ammodernamento della Pubblica amministrazione, sono stati chiaramente delineati dalla legislazione degli ultimi anni, e in particolare dalla L. 7 agosto 1990, n. 741, in base alla quale l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità (art. 1) e dal DLGS 3 febbraio 1993, n. 29, che prevede lo sviluppo dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni come strumento per accrescerne l'efficienza anche in relazione ai corrispondenti uffici degli altri paesi dell'Unione europea.

In questo contesto dev'essere considerata l'istituzione dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica amministrazione, avvenuta con il DLGS 12 febbraio 1993, n. 39, nel dichiarato

* Magistrato addetto all'ufficio di Gabinetto del Presidente dell'Aipa.

intento di favorire la progettazione e lo sviluppo, nonché l'integrazione e l'interconnessione dei sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, al fine di migliorare l'erogazione dei servizi al cittadino, di rendere trasparente l'azione amministrativa, di potenziare i supporti conoscitivi dell'amministrazione pubblica per guidarne le scelte strategiche e contenere i costi dei servizi.

Più di recente, vanno ricordati la direttiva di Governo sulla realizzazione della Rete unitaria della Pubblica amministrazione (delibera del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1995) e le leggi 15 marzo 1997 n. 59 e 15 maggio 1997 n. 127 recanti norme sulla validità giuridica dei documenti informatici, sull'istituzione del centro tecnico di assistenza per i soggetti che utilizzano la Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni e, in generale, sulla speditezza dell'azione amministrativa e sulla semplificazione dei procedimenti.

Le importanti iniziative legislative sopra cennate hanno dato un forte impulso al processo di informatizzazione dell'apparato pubblico. I posti di lavoro «automatizzati» nei pubblici uffici, che erano circa il 33% nel 1995 sono pari, oggi, a circa il 50% del personale impiegato negli uffici e si prevede che possano divenire due su tre (il 66%) entro il Duemila.

È in atto, dunque, una profonda trasformazione dell'apparato burocratico che fino al decennio precedente appariva ancora legato, per certi aspetti, a modelli gerarchici di stampo napoleonico.

La Rete unitaria della Pubblica amministrazione si propone come strumento essenziale di interscambio dei dati tra i sistemi informativi di ciascuna amministrazione ove l'accesso ai dati e alle procedure residenti nei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni potrà avvenire nel rispetto della normativa in materia dei limiti di accesso, di segreto e di tutela della riservatezza.

Lo studio di fattibilità predisposto dall'Autorità per l'Informatica nella Pubblica amministrazione prevede la realizzazione

di un insieme di reti indipendenti, tali da assicurare l'indipendenza tecnologica e organizzativa di ciascuna amministrazione.

L'obiettivo «strategico» di questo ambizioso progetto consiste nel proporre al cittadino una Pubblica amministrazione che si ponga come centro unitario di erogazione di servizi, dotato di un proprio, unitario e immenso patrimonio informativo.

La circolazione delle informazioni nell'ambito della rete unitaria dovrebbe consentire, tanto per fare un esempio, l'incrocio delle dichiarazioni dei redditi per via telematica, l'incrocio dei dati dell'anagrafe tributaria e l'attivazione dei rimborsi con l'emissione dei mandati di pagamento in tempi rapidissimi, utilizzando le connessioni telematiche tra intermediari (Caf, professionisti) e il Ministero delle Finanze.

Ogni amministrazione sarà, dunque, in grado di mettere a disposizione le proprie informazioni attraverso applicazioni omogenee, disponibili nell'ambito di una architettura di tipo cooperativo che, a Roma, potrà avvalersi di una rete metropolitana a larga banda per la trasmissione di fonia e dati tra le sedi governative centrali.

Per la fornitura dei servizi e la necessaria assistenza alle amministrazioni interessate, la L. 127/97 (nota col nome del Ministro proponente, anche come «Bassanini-bis») ha istituito un centro tecnico di assistenza, dotato di propria autonomia contabile e organizzativa e strettamente collegato all'Autorità per l'Informatica.

Anche il Parlamento, dunque, mostra di avere colto l'importanza del processo di informatizzazione della Pubblica amministrazione come motore fondamentale del processo di rinnovamento.

La L. n. 59, approvata il 15 marzo scorso, attribuisce valore legale a ogni effetto di legge ai documenti, agli atti, ai dati e ai contratti formati dai privati e dalla Pubblica amministrazione mediante strumenti informatici e trasmessi per via telematica (art. 15, comma 2).

Si tratta di un'innovazione di portata eccezionale, non soltanto per l'introduzione nel nostro ordinamento di nuove forme

di negozio (validità dei conti stipulati per via telematica, trasmissione dei documenti per via telematica, firma digitale).

Dal prossimo anno saranno sempre più diffusi i mandati di pagamento elettronici, utilizzando le reti telematiche per il trasporto delle informazioni, le pubbliche amministrazioni dovranno adottare protocolli informatici per la registrazione degli atti, gli atti e i documenti della Pubblica amministrazione conterranno la firma digitale del loro autore.

I documenti informatici e la firma digitale a essi associata avranno, secondo il regolamento di attuazione della L. n. 59/97 approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 5 agosto scorso, rilevanza giuridica se conformi alle regole tecniche dettate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita l'Autorità per l'Informatica.

Ciò è reso possibile dal fatto che a ogni documento informatico è riconosciuta l'efficacia probatoria prevista dall'art. 2712 del c.c., poiché esso costituisce *informazione originale e primaria*, dalla quale è possibile effettuare copie su diversi tipi di supporto per gli usi consentiti dalla legge. Più che di copie, dunque, in futuro si parlerà di duplicati.

Le copie informatiche di documenti (in origine) cartacei sostituiranno, dunque, a ogni effetto di legge, gli originali da cui sono tratti in tutti gli uffici pubblici.

I documenti informatici possono essere firmati elettronicamente, com'è noto, con il meccanismo di generazione delle chiavi asimmetriche di cifratura, utilizzando un algoritmo matematico che consente di sottoscrivere un documento senza poterlo, successivamente, disconoscere (e impedisce al destinatario di negare l'avvenuta ricezione).

Il regolamento in corso di emanazione contiene, inoltre, norme per la stipulazione di contratti stipulati a distanza attraverso le reti telematiche, sulla autenticazione delle firme digitali (analogamente quanto oggi avviene per la firma analogica) e, di grande importanza per la organizzazione degli uffici pubblici, norme per la trasmissione e notificazione per via telematica dei

documenti informatici (tra cui, ad esempio, le copie degli atti giudiziari originariamente formati su supporto cartaceo).

Una importante disposizione prevede in generale che, in tutti i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, la firma autografa o la sottoscrizione comunque previste siano sostituite dalla firma digitale.

Le pubbliche amministrazioni e, in particolare, il comparto centrale, dovranno dotarsi (entro il 31 dicembre 1998) di sistemi di registrazione informatica degli atti (protocolli informatici) allo scopo di consentire l'immediato reperimento degli atti archiviati e l'accesso dei cittadini alle informazioni della Pubblica amministrazione (già previsto dalla L. 241/90).

L'innovazione tecnologica avrà un grande impatto sui costi delle archiviazioni cartacee che, secondo uno studio dell'Aipa del 1991, comportano ogni anno per la Pubblica amministrazione una spesa complessiva quantificata tra i diecimila e i quindicimila miliardi di lire (!) per la sola catalogazione degli atti con un impegno di ben cinquantamila ore/uomo/anno.

Tra le importanti innovazioni rese possibili dall'approvazione della L. 59/97 e dall'approvazione della direttiva di Governo sulla rete unitaria, vi è, quindi, il progetto per la gestione informatizzata del protocollo, per il quale l'Aipa ha recentemente ultimato lo studio di pro-fattibilità e avviato le procedure per la fase operativa.

Anche in questo caso, il progetto si inquadra nell'ambito del generale disegno di riforma della Pubblica amministrazione poiché, da un lato, esso comporta l'attuazione concreta del diritto di accesso ai documenti amministrativi (introdotto dalla L. 241/90) e, dall'altro, pone le basi per l'avvio operativo del progetto intersettoriale di rete unitaria della Pubblica amministrazione cui sopra s'è fatto cenno.

Una apposita commissione, formata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha elaborato e approvato uno schema di regolamento, destinato a sostituire il RD 25 gennaio 1900, n. 35 che ancora oggi disciplina la materia delle registrazioni dei documenti della Pubblica amministrazione.

Il regolamento, ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato, sta per essere definitivamente emanato.

L'Autorità per l'Informatica nella Pubblica amministrazione ha – frattanto – provveduto a definire, in uno studio di pre-fattibilità, le linee guida del progetto, che si propone – in estrema sintesi – di razionalizzare, riorganizzare, ridistribuire, secondo criteri di maggiore efficienza e di riduzione dei costi, le immense risorse umane e materiali attualmente destinate alla gestione dei flussi di documenti nell'ambito della Pubblica amministrazione.

Sussistono, allora, tutte le condizioni giuridiche e tecnologiche per il conseguimento pieno e immediato di questi ambiziosi obiettivi peraltro necessario che l'apparato pubblico – nel suo complesso – sia in grado di sostituire rapidamente alla cultura dell'adempimento burocratico, oggi imperante in molti settori, una nuova cultura, per così dire, «di servizio» o – se si preferisce «cultura dei risultati» in cui la soddisfazione del cittadino-utente o, se si preferisce, la qualità dei servizi costituisce il fondamentale criterio per giudicare dell'efficacia, della trasparenza e dell'economicità dell'azione pubblica.

Un'esperienza regionale

di Sonia Cioffi

La Regione Emilia-Romagna ha avviato anni fa, tramite il Servizio segreteria e AAGG, cui spetta la competenza istituzionale sugli archivi della Giunta, un progetto di riorganizzazione archivistica. Esso abbraccia tutte le fasi di vita di un archivio: dalla protocollazione alla classificazione documentaria, dalla gestione dei flussi documentari alla fascicolazione delle pratiche, dai criteri di archiviazione delle carte al loro passaggio in archivio di deposito, dalla selezione del materiale da sottoporre a scarto all'istituzione della sezione separata d'archivio storico.

Da un lato occorre far fronte alle incombenze imposte dalla legge specifica in materia di archivi: il DPR 1409/63 prevede infatti, all'art. 30, l'obbligo per gli enti pubblici di «provvedere alla conservazione e all'ordinamento dei propri archivi» e di istituire sezione separata d'archivio per la documentazione relativa ad affari chiusi da almeno un quarantennio e la Regione Emilia-Romagna possiede archivi aggregati, di provenienza statale, piuttosto antichi oltre che di pregio e interesse notevoli.

La medesima legge, inoltre, all'art. 18, con l'affermare che l'archivio della Regione è soggetto al regime del demanio pubblico, richiamava le implicazioni conseguenti di carattere giuridico in merito alla sua conservazione. Nella nostra realtà, invece, la conservazione documentaria, lasciata senza coordinamento all'iniziativa delle singole strutture, presentava elementi di criticità tali da richiedere interventi oculati per essere messa in linea con il dettato legislativo.

D'altro canto, l'ottemperanza agli obblighi previsti dalla specifica norma archivistica riceveva ulteriori forti sollecitazioni

nella nuova temperie ingenerata dalle leggi 142 e 241/90. Esse mettevano in risalto la necessità di rispondere alle richieste dell'utente, detentore del diritto di accedere in tempi rapidi, secondo precise modalità, all'informazione relativa alle fasi del procedimento amministrativo di proprio interesse.

Ma la possibilità di agire in clima di trasparenza e di efficienza e di dare certificazione legale all'azione amministrativa non poteva, ovviamente, prescindere da un archivio ben organizzato in tutte le sue fasi e da una gestione lineare dei procedimenti, di cui, peraltro, la stessa legge imponeva il rilevamento. I principi ispiratori, anzi, della L. 241/90 sono stati recepiti dalla legge regionale 32/93 *«Norme per la disciplina del procedimento amministrativo e del diritto d'accesso»*, che all'art. 3, comma 2 recita testualmente: «la Regione adempie [...] al principio di pubblicità provvedendo alla registrazione in protocolli di atti, provvedimenti e documenti, sia propri sia a essa pervenuti, nonché alla conservazione e all'ordinamento dei propri archivi secondo la disciplina dettata dalla legge regionale».

Queste, in maniera molto succinta, le ragioni che hanno indotto la Regione Emilia-Romagna ad avviare, nel 1994, il progetto di riorganizzazione di cui si è detto all'inizio.

L'incarico di tracciare le linee guida – e di seguire la ristrutturazione in tutti i suoi aspetti e in tutte le sue fasi – è stato affidato a un gruppo di esperti, coadiuvati da archivisti professionisti e coordinati dal referente per gli archivi del Servizio segreteria e AAGG della Giunta. Si tratta di un nucleo tecnico-scientifico, cui partecipò inizialmente anche Paola Carucci, che si avvale della consulenza di Maria Guercio e di Augusto Antoniella, della collaborazione fattiva di Maria Rosaria Celli Giorgini in veste di soprintendente archivistica per l'Emilia-Romagna, dell'attività di Caterina Quarenì e, in una prima fase, anche di Virginia Sangiorgi, entrambe archiviste professioniste, con il coordinamento di Livia Borghi, funzionario regionale titolare dell'UOO. «Archivi correnti e di deposito. Archivio Storico». Il compito è stato affrontato direttamente e contemporaneamente sui due versanti del corrente e del deposito, con l'intenzione di

agire in tempi rapidi sulle situazioni più urgenti e di pianificare linee di intervento coerenti a lungo termine.

Sul versante dell'archiviazione corrente, si è iniziato con un'indagine capillare sui nuclei di protocollazione e sui fondi di deposito, con l'intento di acquisire i dati tecnici relativi all'assetto archivistico per l'intero ambito regionale, «fotografando», per così dire, in modo circostanziato e puntuale, le differenti soluzioni archivistiche adottate in tutte le strutture operative in cui si articola la nostra Regione. Il risultato della ricognizione, oltre alle priorità di intervento, suggeriva le linee progettuali per passare da una realtà composita e nebulosa a una diversa, basata su criteri di uniformità, di razionalità, di efficienza e di economicità, a una strutturazione documentaria che garantisse snellezza e rapidità nella movimentazione e nel reperimento delle carte. Occorreva dotare la Regione di strumenti integrati di classificazione documentaria e di gestione dei fascicoli.

La mole e la complessità del lavoro si accompagnavano a un reale sforzo per la definizione delle strategie d'approccio al problema. Da un lato risultava improponibile, quantomeno inizialmente, il progetto di un unico protocollo/archivio corrente di Giunta, a causa delle abnormi dimensioni che tale struttura avrebbe assunto, in rapporto alla complessità e al volume della corrispondenza e degli affari quotidianamente trattati dalla Giunta regionale. Un unico protocollo, infatti, sarebbe risultato ingestibile e, lungi dal perseguire esiti di più razionale organizzazione e di più efficace funzionalità degli uffici, avrebbe costituito un inevitabile intralcio e un conseguente rallentamento dell'attività amministrativa.

Occorreva pertanto individuare le strutture regionali più idonee, cui affidare la gestione di più protocolli e archivi correnti, e gli assessorati – in quanto raggruppamenti di più servizi con una dimensione, comunque, di media grandezza – sembravano rappresentare le realtà amministrative cui far riferimento.

La riflessione condotta nella fase iniziale e la scelta conseguente di elaborare titolari nell'ambito di tali strutture dovevano

però, necessariamente, rapportarsi all'evoluzione organizzativa di un ente. Al DLGS 29/93 seguiva infatti un periodo di ristrutturazione e l'applicazione, nel corso del 1995, della legge regionale 41/92 «*Disciplina della dirigenza regionale*» segnava l'avvento delle direzioni generali. Arrivare a una scelta almeno parzialmente definitiva ha richiesto lunghi tempi di elaborazione concettuale, durante i quali è stato necessario operare numerosi correttivi. D'altra parte riteniamo – e siamo confortati in questa nostra idea dalla rilevanza che alla scelta delle aree di intervento l'Aipa attribuisce nel documento Gedoc e nel regolamento in corso di redazione – che il tempo sia stato fruttuosamente impiegato.

Sulla base del nuovo assetto, sia istituzionale che amministrativo, della nostra Regione si rivelava pertanto necessario ridefinire alcune linee progettuali. Le direzioni generali, infatti, venivano investite delle competenze tecnico-amministrative, in attuazione della separazione dei ruoli politico e amministrativo prevista peraltro dall'art. 45 dello statuto regionale e attuata attraverso successive leggi regionali, e diventavano così il punto di passaggio obbligato di tutta la documentazione non di stretta connotazione politica.

Una volta approdati alla decisione di assumere le direzioni generali come aree di riferimento, si stabiliva di procedere per gradi, individuando una direzione nel cui ambito elaborare un prototipo di gestione integrata dei flussi documentari, mediante un titolario di classificazione appositamente redatto. Occorreva ora scegliere la direzione che meglio si adattasse alla sperimentazione archivistica. I requisiti richiesti erano l'omogeneità della documentazione prodotta, la presenza di serie documentarie ben definibili, un grado elevato di interazione delle attività svolte con quelle delle altre strutture dell'ente.

Quella che meglio rispondeva a tutte le esigenze, anche in virtù del rilevamento dei procedimenti amministrativi appena ultimato, era la direzione Risorse finanziarie e strumentali, che comprende servizi di bilancio, ragioneria, patrimonio e provveditorato. Su di essa si è svolto un rilevamento, tramite interviste

rivolte a tutto il personale, e si è effettuato un riscontro diretto sulla sedimentazione cartacea, finalizzato alla stesura di un quadro classificatorio, sia correttamente impostato secondo la disciplina archivistica, sia rispettoso delle attività e, dove possibile, delle modalità organizzative della documentazione che i funzionari avevano raggiunto sulla base delle proprie esigenze di lavoro.

La difficoltà maggiore – nonostante la sensibilità e la piena collaborazione dimostrate anche dai ruoli dirigenziali – è consistita proprio nel contemperare le esigenze di sintesi e di completezza, elaborando il titolario su non più di tre livelli, senza trascurare nessuna delle ipotesi organizzative suggerite dagli interlocutori.

A maggiore completezza e più agevole fruibilità, il quadro di classificazione è stato integrato con le debite indicazioni sui criteri di fascicolazione e sui tempi di conservazione dei documenti in archivio corrente, nonché con una bozza di massimario di scarto. Perché lo strumento, così integrato, potesse funzionare al meglio ed esplicitare tutte le sue potenzialità, occorreva sfruttare le risorse della tecnologia informatica, tramite il coinvolgimento del competente servizio regionale. A esso il gruppo di lavoro ha recentemente fornito le specifiche tecniche necessarie a implementare il *software* di protocollazione in uso nella quasi totalità delle strutture dell'ente. L'intento è di gettare le basi di un vero e proprio *records management* per dare un assetto ordinato all'archivio fin dal suo formarsi.

Il lavoro certamente ha richiesto tempi relativamente lunghi, fondamentalmente perché lo si è voluto condurre sulle attività e sulle competenze/funzioni dell'ente, e non sul suo assetto organizzativo, più soggetto a modificazioni. Altro tempo e impegno richiederà ancora la fase di sperimentazione. Siamo tuttavia fortemente convinti che il prodotto finale ci compenserà con la sua sostanziale solidità, anche se, naturalmente, siamo consapevoli che è indispensabile un continuo lavoro di adeguamento degli strumenti classificatori alla realtà in divenire del soggetto produttore dell'archivio.

Sta per essere avviata, come si diceva, la sperimentazione del titolario. Alla fine dell'anno in corso potremo disporre dei dati utili per espandere il prototipo di classificazione integrata sulle altre direzioni, le quali saranno chiamate a individuare referenti qualificati incaricati di effettuare il lavoro di rilevamento secondo le modalità già collaudate. Sempre per sfruttare appieno l'esperienza condotta, il gruppo di lavoro fornirà ai referenti le indicazioni indispensabili all'elaborazione di titolari per ogni singola direzione, svolgendo attività costante di supporto e di coordinamento e intervenendo direttamente nelle situazioni più impegnative.

Il traguardo al quale ora tendere è arrivare un giorno a disporre di un regolamento d'archivio, che stabilisca come gestire e movimentare i fascicoli, come organizzare i depositi, come regolamentare l'esercizio del diritto all'accesso con le dovute salvaguardie, e di massimari di scarto studiati per le nostre specifiche tipologie documentarie.

Questo lo stato dell'arte per quanto concerne l'archiviazione corrente.

Sul versante, invece, dell'archivio di deposito e, in prospettiva, storico, la Regione Emilia-Romagna si trova nella felice situazione di disporre di locali spaziosi e prossimi a essere messi completamente a norma.

Si tratta di un complesso edilizio costituito da due palazzine e sette capannoni di tipo industriale, già sede del Consorzio nazionale della Canapa, entrati a far parte del patrimonio regionale in seguito alla soppressione dell'ente e situati nell'immediata periferia rispetto all'ubicazione degli uffici regionali. La struttura edilizia, realizzata nell'immediato dopoguerra come centro sociale di raccolta, prima lavorazione e stoccaggio delle fibre di canapa (prodotto che interessava in quell'epoca la maggior parte della superficie coltivata della bassa bolognese), mantiene tuttora le caratteristiche progettuali riconducibili, sostanzialmente, a quelle delle costruzioni a uso di deposito o magazzino allora edificate. I capannoni, delle dimensioni ognuno di m 20x40, sono uniti tra loro da pensiline e costituiscono due

distinti corpi di fabbrica che insistono su di un appezzamento di terreno di 20.000 mq di proprietà regionale.

In questi, ora in uno stadio avanzato di ristrutturazione in linea con i principi dettati dall'archivioeconomia, la Giunta regionale ha concentrato, a partire dagli anni ottanta, la documentazione non più necessaria alle esigenze della gestione degli affari correnti e divenuta esuberante rispetto agli spazi disponibili.

L'ex canapificio, dunque, interessante testimonianza di archeologia industriale, progettato come archivio centralizzato della nostra Regione, soddisfa anche l'esigenza del recupero di un patrimonio immobiliare di notevole valore che, in assenza di una congrua destinazione d'uso, sarebbe andato incontro a sicuro degrado.

Il lavoro di graduale trasformazione da luogo di indistinto immagazzinaggio di quanto «non utile» alla gestione amministrativa corrente è stato lungo, complesso, faticoso.

Il passaggio dalla fase pionieristica a una di razionalizzazione ha interessato l'archivio come contenente e come contenuto. Si è proceduto infatti al recupero della struttura, i cui spazi potrebbero, in futuro, essere disponibili ad accogliere archivi anche di diversa appartenenza istituzionale a rischio di dispersione. Parallelamente si è attivata un'importante opera di riordino, inventariazione, selezione e scarto, a cura di archivisti professionisti, sui copiscui fondi documentari, sia regionali che aggregati, che si sono accumulati qui nel corso degli anni.

I primi risultati tangibili si possono constatare nella stesura degli inventari sommari relativi ai fondi già riordinati, disponibili quindi per la consultazione da parte dell'utenza interna ed esterna all'ente. Di pari passo con il procedere dei lavori di riordino del materiale documentario e di ristrutturazione del complesso edilizio, si sta anche gradualmente formando l'inventario topografico delle serie depositate e di quelle che via via vanno trovando una loro razionale collocazione all'interno dei locali.

Il riordino ha comportato un notevole intervento anche in termini di scarto. Per venire incontro a esigenze di snellezza e rapidità senza infrangere il dettato legislativo, di concerto con la

Soprintendenza archivistica statale per l'Emilia-Romagna, abbiamo stabilito che la procedura si articolasse in due fasi: richiesta del nullaosta alla soprintendenza e assunzione di una determinazione di scarto da parte del responsabile amministrativo della struttura cui afferisce la documentazione soggetta a scarto. In questo modo l'atto di scarto è vincolato al rilascio del nullaosta della soprintendenza, che ne diventa parte integrante, e si esprime con un documento monocratico, immediatamente esecutivo, che supera le procedure più complesse connesse alle decisioni di un organo collegiale. Inoltre, la determinazione, per la sua stessa natura, sembra più consona a sancire un atto tecnico-scientifico come lo scarto d'archivio.

Dall'inizio del 1997 cioè da quando si è instaurata la procedura, sono state assunte dalla dirigenza sei determinazioni, due delle quali da parte della presidenza della Giunta quale risultato dei lavori di riordino effettuati nell'archivio di deposito, e le altre da parte di strutture regionali all'atto del passaggio di documentazione dal corrente al deposito.

Sull'aspetto dello scarto abbiamo particolarmente insistito perché siamo convinti che esso consenta un notevole risparmio in termini di spazi e risorse impiegate, e che, come brillantemente intuiva Paola Carucci, renda concretamente fruibile all'utenza interessata un patrimonio documentario selezionato sulla base della sua portata informativa.

Sempre in un'ottica di controllo di gestione, sono state impartite a tutte le strutture regionali, mediante circolare, le indicazioni fondamentali per un corretto passaggio della documentazione dall'archivio corrente all'archivio di deposito.

Tutto il lavoro finora svolto – minimo rispetto alla mole di quello ancora da affrontare – ha come scopo primario quello di dare un assetto funzionale all'organizzazione documentaria dell'ente, ma non esclude un pensiero più lungimirante, nella consapevolezza che archivi ben ordinati si inseriscono come fonti di primo piano in una società sempre più caratterizzata dalla circolazione delle informazioni. Si vorrebbe infatti dar vita, oltre che all'archivio storico della Regione, complessivamente

intesa nei suoi due principali organi collegiali, a un centro di informazione e studi a carattere storico/amministrativo, in grado di mettere a disposizione della collettività fonti dirette, quali sono i documenti, e fonti secondarie e di corredo.

La consapevolezza dell'esigenza di una gestione documentaria corretta, in grado di adeguarsi ai processi di trasformazione in atto nella Pubblica amministrazione e connessi anche ai prossimi trasferimenti di funzioni e competenze, ha portato, nel corso degli ultimi anni la nostra Regione a tracciare e seguire il percorso illustrato, pur potendo contare su limitate disponibilità finanziarie e su altrettanto esigue risorse umane. Anche sotto quest'ultimo aspetto, l'esperienza si è rivelata proficua, in quanto ha contribuito a mettere in luce l'esigenza di adeguata preparazione per il personale che sarà investito del compito di gestire i nuclei di protocollo/archivio. La figura dell'archivista, infatti, ha subito uno svilimento progressivo, parallelo a quello sofferto dalla documentazione, che, prodotta in quantità abnormi, ha finito per vedere svalutata la propria portata giuridica e informativa.

Ma il recupero di situazioni pregresse, come quelle appena descritte, e d'altro canto la pianificazione dell'archivio *in fieri*, con le delicate operazioni che comporta, richiedono requisiti specifici, come specifica è la qualità degli oggetti che formano un archivio, oltre che un continuo aggiornamento. In particolare il problema si pone oggi, quando è in atto il passaggio rivoluzionario dal documento tradizionale a quello elettronico, passaggio che non elimina, anzi amplifica l'esigenza di archivisti competenti anche in materia di nuove tecnologie.

Anche la nostra Regione ha avvertito la necessità di disporre di personale adeguatamente formato e in questo senso la segreteria di Giunta ha inserito nel proprio programma operativo per il 1998 l'impegno a collaborare con il settore preposto all'organizzazione per elaborare percorsi formativi comuni.

Sulla via della riorganizzazione archivistica la Regione Emilia-Romagna ha compiuto sinora solo i primi passi, preferendo il raggiungimento di piccoli ma concreti risultati all'avvio di una

grande impresa che, se non sostenuta da volontà perseveranti e forze commisurate, avrebbe corso il rischio di naufragare prima di raggiungere lo scopo.

Ciononostante si tratta di passi compiuti coerentemente con un progetto prudente ma ampio che, procedendo per stati di avanzamento, speriamo di veder realizzato un giorno in tutte le sue possibilità.

Si tratta, come si è visto, di un progetto complesso, che richiede l'investimento e la condivisione di risorse notevoli per quantità e qualità, ma siamo convinti che lo sforzo odierno rechi le condizioni indispensabili per un futuro economico e razionale. Proprio per questo abbiamo accolto volentieri l'invito a partecipare a questa giornata di riflessione, con l'intenzione di condividere la nostra esperienza con chi, come noi, si sta misurando sul terreno degli archivi e fare soprattutto tesoro di tutti i suggerimenti utili al miglioramento delle nostre strategie.

A conclusione del mio intervento vorrei ringraziare gli organizzatori del convegno, i miei collaboratori, e, naturalmente, il pubblico presente in sala.

I problemi della formazione

di Salvatore Italia

Vorrei portare un contributo a questo convegno con qualche riflessione sulla formazione sia per linee generali sia con riferimento al settore archivistico.

Una delle cose su cui si registra unanimità di consensi nel nostro paese è certamente la crisi dell'organizzazione dello Stato.

Molti hanno indicato soluzioni, ma va – comunque – tenuto conto che qualunque soluzione si possa offrire a questa crisi per rendere più agile l'azione della Pubblica amministrazione non può ottenersi che con le stesse risorse umane che oggi vi prestano servizio.

La normativa più recente, dal DLGS n. 29 del 1993 che disciplina i compiti della dirigenza pubblica alle ultime disposizioni, conosciute come «leggi Bassanini» ha introdotto profonde innovazioni, mettendo soprattutto la dirigenza nella condizione di dover agire per risultati. Ne consegue la necessità di una ristrutturazione del lavoro, di una riconversione professionale dei dirigenti attraverso la semplificazione dei processi, l'automazione dei servizi, le nuove tecnologie.

Allora la prima indicazione che si deve offrire a chi si occupa di formazione dall'esterno è questa: ci sono delle necessità formative specifiche per istruire il personale che esiste, che va convinto all'uso delle nuove tecnologie; non è facile, penso a dirigenti soprattutto che sono abituati a comportamenti, a conoscenze che derivano da prassi completamente in antitesi con quello che il legislatore pone con le nuove normative. Al dirigente abituato a seguire le procedure, oggi gli si chiedono risultati. A una cultura di una amministrazione per atti si sostituisce

quella di processi dove si innesci una componente di rischio; il dirigente deve sapere accettare questo rischio, puntare sull'autocontrollo per non rifugiarsi sul controllo esterno, deve basare la sua azione sulla collaborazione e non sui valori gerarchici, avere quell'autorevolezza necessaria, imporre l'autorità derivante dal grado, aprirsi però ai propri collaboratori, imparare a fare quel lavoro di gruppo privilegiando la programmazione rispetto alla suddivisione del lavoro.

Questo dirigente si trova di fronte a un bivio per quanto concerne questi nuovi sistemi e le nuove tecnologie; o ancorarsi al suo vecchio ruolo e quindi galleggiare fino a essere travolto oppure aprirsi a queste nuove necessità calandosi in una nuova società e accettando processi formativi nuovi.

Non dimentichiamo che c'è molto scetticismo sulla qualità della formazione che viene offerta ai pubblici dipendenti; molti sono riluttanti a accettare processi di formazione.

Ora vorrei sottolineare gli aspetti di quella che è la professionalità del dirigente e qui ci sono due scuole: la prima afferma che il dirigente deve connotarsi come tecnico (chi accetta questa tesi esclude che un provveditore agli studi possa svolgere compiti di provveditore alle opere pubbliche). Chi invece sostiene la seconda tesi ritiene che la mobilità ci possa essere tra un comparto e l'altro, e si porta l'esempio classico del comandante generale dell'arma dei carabinieri che come si sa è un ufficiale che proviene dall'esercito e sappiamo tutti che la tradizione, la cultura, l'impostazione sono completamente diverse fra l'arma dei carabinieri e l'esercito. Allora è meglio forse avere una professionalità, con competenze generali; faccio un esempio come direttore generale del Ministero per i Beni culturali perché quotidianamente vivo l'esperienza dei dirigenti monovalenti che abbiamo noi.

Il dirigente archeologo, pur conoscendo a fondo la natura del Bene culturale che deve tutelare, non è in grado di porre la tutela in relazione con gli interessi che eventualmente possono essere sacrificati o con le potenzialità economiche che derivano dalla valorizzazione del Bene, non sa come si deve comportare.

Allora probabilmente la figura del dirigente deve essere una nuova figura, cioè una persona che deve saper decidere, che deve sapere però utilizzare un *team* di esperti e tecnici integrando strumenti di informazione e assumendo la decisione finale. Deve saper individuare le fasi del lavoro secondo gli obiettivi, saper definire le stime dei tempi, il controllo dell'avanzamento, avere quelle capacità, quelle esperienze che non devono però configurarsi come un'alta specializzazione, perché il *manager* secondo me non è il miglior specialista.

Lo specialista è un tecnico puro che si avvale di scienze esatte e che non sa considerare altri aspetti del lavoro, il lavoro di gruppo, le strategie del *management*.

Dico questo con convinzione, memore di quanto è avvenuto in Francia dove l'alta scuola di formazione – l'ENA – da tanti giudicata un modello, è ormai considerata in crisi.

Per accedere all'ENA non è sufficiente il grado di apprendimento universitario, tant'è vero che sono sorte scuole di intermediazione per preparare i funzionari che dovevano andare all'ENA. Questo ha portato come conseguenza una figura di super specialista, si dice che la Francia possiede i maggiori tecnocrati d'Europa, ma attenzione questo non basta, questo gruppo di *élite* non è in grado di monopolizzare tutta la gamma delle professionalità e dell'alta dirigenza della Francia.

Secondo me il successo della dirigenza pubblica poggia più sulle competenze da generalista che consentono un processo di mobilità. Il dirigente sarà in grado con un suo bagaglio culturale ampio di carattere generale di potere tutelare il Bene culturale, di potere provvedere bene all'esazione delle tasse, di svolgere compiti richiesti, avvalendosi di un gruppo di esperti. La formazione, dopo il livello di studi universitari, deve essere prevalentemente generalistica, il dirigente deve acquisire la capacità idonea a permettere di costruire i suoi programmi di analisi e di interventi in situazioni diverse, evolute, nuove, dato che l'impegno immutabile e deve essere aperto alle innovazioni tecnologiche, giuridiche e funzionali.

Dalle considerazioni di cui sopra ritengo di poter affermare, riferendoci al nostro specifico settore che, da un lato, la nostra amministrazione deve rivendicare un ruolo di gestione diretta della formazione per preparare efficacemente i propri quadri tecnici.

In tale ottica vanno rivalutati e ridefiniti i compiti delle Scuole di archivistica la cui autonomia va ribadita.

In secondo luogo si impone per i funzionari che diventano dirigenti un nuovo sistema formativo che attualmente non si può identificare con quello oggi messo in atto dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione; esso infatti, e lo sottolineo per pluriennale diretta constatazione, è inadeguato per dirigenti dei nostri ruoli.

Al dirigente pubblico necessita una formazione che si orienti verso la cultura organizzativo-gestionale (con parte prevalente per le comunicazioni, per la negoziazione, perché non basta saper organizzare bene le persone, bisogna anche saper negoziare), informatica di tipo decisionale, il controllo di tipo gestionale, attività per progetti. Chiudo con un accenno alla dimensione europea perché noi oggi ci troviamo in una situazione in cui la spinta al cambiamento organizzativo non può esaurirsi all'interno della nostra Pubblica amministrazione ma deve aspirare al superamento di schemi nazionali.

Ecco quindi l'esigenza di un progetto europeo di formazione della dirigenza pubblica che abbia come base un programma formativo comune da realizzare magari con le strutture della Unione europea, ormai si impone.

Ho avuto modo di partecipare a due incontri nell'ambito della Unione europea tra i direttori delle scuole di formazione dei paesi comunitari.

Nella seconda riunione è stata varata una dichiarazione di intenti che mira alla individuazione di formazione trasversali su cui impostare programmi coordinati a livello europeo, in particolare sulle tecniche del pubblico *management*, sulle tecniche di supporto all'attività formativa, sulle relazioni tra classe politica e potere amministrativo, sulla formazione dei formatori.

Si è prospettata l'idea di progetti pilota di formazione coordinata; come si può constatare quindi si è iniziato un discorso interessante che in tempi brevi dovrebbe portare a grossi vantaggi per l'aggiornamento del dirigente pubblico al quale si deve chiedere di essere sempre più partecipe e protagonista dei processi, non solo nazionali ma anche internazionali.

Quali figure professionali

di Isabella Orefice

L'Associazione Nazionale Archivistica Italiana, ANAI, è stata fondata nel 1949 da archivisti di Stato e oltre a questi raccoglie tra i suoi circa mille iscritti archivisti di enti pubblici e privati; regioni, comuni, banche, imprese, camere di commercio e liberi professionisti, nonché docenti di materie storiche e archivistiche. Il panorama professionale degli archivisti italiani rappresentati nella nostra Associazione è quindi molto variegato, se si guarda alle diverse realtà in cui essi operano. Eppure, al di là di queste diversità, esiste fra gli archivisti una notevole comunanza di problemi che è la base di una collaborazione proficua nell'ambito dell'Associazione.

Un fattore comune della problematica professionale che investe il mondo degli archivi è il processo di innovazione organizzativa e tecnologica delle strutture pubbliche e private, che riguarda soprattutto gli archivisti addetti alla gestione della documentazione corrente. Da questi problemi non sono certo esenti gli archivisti storici tradizionali, che si sono trovati a doversi formare e aggiornare nelle applicazioni informatiche per acquisire strumenti più avanzati per svolgere il loro lavoro, per collegare i dati in rete e per creare nuovi servizi, come per esempio l'informatizzazione della ricerca e consultazione nelle sale di studio.

In questo intervento vorrei però occuparmi in particolare del problema della formazione nei settori innovativi, sul quale si è diretto l'impegno dell'associazione negli ultimi tempi.

Nei sistemi di gestione della documentazione e degli archivi correnti degli enti pubblici e delle imprese lo sviluppo tecnolo-

gico della gestione dati e delle applicazioni informatiche è a uno stadio più avanzato di quanto lo sia nell'amministrazione statale, che solo di recente ha avviato un processo innovativo in questo campo. Negli ultimi anni sono nate anche nel nostro paese diverse imprese di consulenza e di servizio per la gestione informatica dei dati aziendali e imprese di gestione esterna (*outsourcing*) di archivi cartacei di aziende, anch'esse basate su sistemi di gestione informatizzati.

Questi aspetti innovativi ci interessano qui soprattutto perché determinano problemi legati alla formazione. Anzitutto c'è l'esigenza di conversione «culturale» degli operatori di formazione tradizionale a concezioni, metodi e strumenti per loro ancora nuovi e poi c'è quella di aggiornamento continuo di coloro che già normalmente usano queste tecnologie.

I problemi di «conversione» alle nuove tecnologie sono particolarmente complessi e di non facile soluzione in particolare nelle pubbliche amministrazioni. La difficoltà qui è data non solo dalla particolare cultura professionale degli addetti, ma anche dall'arretratezza di quella dell'intera organizzazione sia sotto il punto di vista tecnologico che sotto quello dell'investimento nella formazione. La grande maggioranza delle attività di formazione nella gestione documentaria svolte dalla Pubblica amministrazione sono infatti rivolte all'addestramento all'impiego di programmi preformati di gestione dei documenti, come il protocollo informatizzato e simili. La formazione come acquisizione da parte del dipendente di una capacità autonoma di innovazione e di aggiornamento non è ancora entrata nella cultura organizzativa nella Pubblica amministrazione.

Ciò si verifica purtroppo anche nell'amministrazione archivistica statale, dove si deve paradossalmente registrare una particolare carenza di investimento, eccetto iniziative sporadiche e volontarie, in formazione aggiornata per gli archivisti di Stato e per gli archivisti esterni. Le scuole di archivistica degli Archivi di Stato, che dovrebbero essere le sedi naturali di tale formazione, sono ancora ingessate nell'impostazione tradizionale sto-

rico-paleografica dei corsi ufficiali, che naturalmente non può rispondere alle esigenze di cui ci occupiamo.

I corsi di laurea in conservazione dei Beni culturali sono proliferati negli anni recenti in diverse città italiane senza alcun raccordo effettivo con le istituzioni preposte alla tutela e alla conservazione dei Beni. Anche qui si deve registrare una seria insufficienza della formazione per gli archivisti, sia dal punto di vista specialistico (insufficienza di un semplice «indirizzo» archivistico) che applicativo: manca infatti una vera e propria formazione nelle moderne tecniche di gestione dei dati.

L'apertura recente in diverse sedi di corsi di diploma universitario o «laurea breve» per operatori archivistici, comprendente anche una formazione in campo informatico, va nella direzione giusta per fornire operatori intermedi per la gestione di archivi correnti e di deposito. Non è il caso di insistere sulla grande necessità di una simile figura professionale negli enti locali e in tante amministrazioni pubbliche e aziende.

L'Associazione ha però dedicato prioritariamente in questa fase la sua attenzione al problema della formazione degli archivisti specializzati già operanti a livelli superiori presso le diverse realtà. L'ANAI ha così intrapreso una iniziativa nella formazione allo scopo di integrare in qualche misura le carenze ricordate.

Per questi motivi, e spinti anche dalle richieste di molti soci di diverse realtà lavorative, abbiamo organizzato come ANAI un seminario sull'archiviazione corrente e il *records management* dal titolo «Verso una nuova professionalità». Il seminario, suddiviso in cinque moduli, dei quali se ne sono tenuti già quattro, è stato organizzato in tre città, Milano, Roma e Napoli, in collaborazione con diversi enti, regioni e grandi aziende pubbliche.

Il seminario ha affrontato diverse tematiche: dalle strategie di formazione del personale all'analisi della funzione dell'archivio affrontata da un docente di Scienza dell'organizzazione, al documento nel procedimento amministrativo, all'archivio nel sistema informativo. Nel seminario l'esperienza italiana si è confrontata con quella statunitense e inglese, in cui il *records management* ha avuto uno sviluppo dal quale nel nostro paese siamo ancora ben

lontani. Alla tematica dell'archivio corrente dalla gestione tradizionale alla gestione integrata sono state dedicate in particolare lezioni da Luciana Duranti, docente dell'Università della British Columbia, che ha trasportato in Canada i principi dell'archivistica italiana e li ha fusi con le tematiche dell'archiviazione su supporto elettronico tipiche dell'archivistica canadese.

I moduli della durata di circa due-tre giorni, cioè dei seminari più che non dei corsi veri e propri, hanno incontrato notevole successo nel numero dei partecipanti, che provenivano da diverse realtà lavorative. Credo che affrontare temi ancora nuovi per la nostra professione abbia determinato il successo del seminario. È stata così creata un'occasione per comprendere, ad esempio, l'importanza dell'analisi dei rapporti psicosociali dei dipendenti di organizzazioni pubbliche, di identificazione o rifiuto con i ruoli e le funzioni che svolgono e con le stesse istituzioni (tema oggetto di un apposito studio del Formez di Cagliari) o dell'analisi di come il processo cognitivo realizzato durante le formazioni sarà trasferito nel proprio lavoro. A molti colleghi è infatti risultato nuovo e stimolante che questo approccio generale della moderna scienza dell'organizzazione possa applicarsi anche all'organizzazione dell'archivio e al lavoro dell'archivista.

L'organizzazione tradizionale delle grandi imprese e ancora oggi quella attuale della Pubblica amministrazione è basata sull'esecuzione di procedure previste da rigide norme e gestite da un sistema gerarchico. Oggi invece l'organizzazione è concepita come un sistema composto dall'insieme di persone, ruoli e strutture. Un'attenzione speciale viene poi data all'assunzione e svolgimento di ruoli da parte dei dipendenti, alle motivazioni e ai rapporti interpersonali. Nell'ambito delle organizzazioni complesse l'archivio tende tradizionalmente a essere considerato una parte separata relegata ad una vita propria. Il problema organizzativo e quindi anche formativo è quello di reinserire a pieno titolo l'archivio nel sistema e nelle finalità dell'intera organizzazione. In essa l'archivio concorre essenzialmente a tre funzioni fondamentali: il controllo, la formazione delle decisioni, e la

comunicazione. Tutte queste funzioni si basano infatti su documentazione preparatoria e operativa e si svolgono formando a loro volta documentazione e configurando in tal modo la competenza dell'archivio in tutte le fasi.

Nell'organizzazione dei seminari di formazione l'ANAI ha cercato soprattutto di chiamare docenti stranieri dei paesi anglosassoni, più avanzati nelle esperienze del settore del *records management* per consentire agli archivisti italiani un confronto più diretto e approfondito con i cultori di queste tematiche. Queste ultime hanno infatti raggiunto nella letteratura specializzata un livello talmente esoterico, che rende difficile l'approccio ai testi ai non addetti ai lavori. Il *records management* costituisce il terreno d'incontro fra l'organizzazione aziendale, che a sua volta è ormai un settore specializzato della scienza generale dell'organizzazione, e l'informatica come elaborazione di sistemi di gestione dati per i servizi di documentazione. In Italia abbiamo la particolare e incresciosa situazione che, in mancanza di centri adeguati di formazione professionale e quindi di una diffusa presenza di specialisti in *records management*, le imprese di informatica hanno di fatto riempito questo vuoto offrendo «pacchetti» già predisposti per la gestione dati, per lo più adattati da quelli studiati per realtà più tipiche e diffuse come le aziende industriali e commerciali. Nei confronti di questi «pacchetti» gli archivisti di formazione più tradizionale non possiedono le competenze necessarie per una loro valutazione critica e tanto meno per rielaborarli in modo che rispondano adeguatamente alle esigenze archivistiche. Gli archivisti così si sono trovati più spesso a dover invece adattare le loro esigenze ai sistemi disponibili, e solo in pochissimi casi sono riusciti, acquistando con uno sforzo personale una competenza nel campo, a concorrere a elaborare programmi effettivamente adeguati al lavoro archivistico.

Altrove, specialmente in Gran Bretagna, negli Stati Uniti e nel Canada, accanto alla figura tradizionale dell'archivista, opera soprattutto in campo aziendale, ma anche ormai nelle organizzazioni pubbliche, il *records manager*, per la formazione del

quale esistono corsi e scuole apposite. In Italia a tutt'oggi questa figura non si è nemmeno ancora ben delineata, ma è certo che questa professionalità potrebbe costituire in futuro un importante sbocco del mercato del lavoro in campo archivistico.

La figura del *records manager* si avvicina molto più a quella del responsabile dell'informazione di una società o un ente che non all'archivista conosciuto dalla nostra tradizione. A differenza di quest'ultimo, il *records manager* non è solo il gestore dell'archivio di deposito, ma soprattutto l'organizzatore della procedura documentaria e dell'archivio corrente. Vorrei infatti ricordare che il ruolo svolto dalla figura del *records manager* è definito da caratteristici obiettivi: il *records manager* imposta per l'azienda, sulla base dello studio della sua organizzazione, individuandone i bisogni informativi e amministrativi, i sistemi di gestione e di comunicazione dei dati e delle informazioni e li gestisce, anche sotto il profilo tecnologico e dell'impiego delle risorse umane, ai fini di una rapida e facile reperibilità della documentazione con l'obiettivo di contenere i costi di gestione delle procedure e di tenuta dell'archivio. In Australia e Canada si è tentato di operare una fusione tra le due figure dell'archivista e del *records manager*, ottenendo buoni risultati, mentre in Italia, dove la massiccia presenza di archivi storici anche in istituzioni e organizzazione attive lo richiederebbe anche maggiormente, una simile scelta è ancora ben lontana.

Accanto al documento e all'archiviazione elettronica, di cui ci ha già parlato Maria Guercio e sulla quale non intendo soffermarmi, un'altra tematica prevista dall'ultimo modulo del nostro seminario è quella della qualità applicata ai servizi archivistici. Negli ultimi anni il tema della qualità ha assunto una sempre crescente importanza nel mondo aziendale di ogni settore e dimensione. Nel settore pubblico anche ci si sta ormai muovendo in questa direzione, attraverso lo studio di forme di gestione moderna che prevedono la responsabilizzazione dei dirigenti, maggiore attenzione per gli utenti, e garanzie di qualità del servizio, come le «Carte dei servizi». La Carta dei servizi si è rilevata elemento scatenante di un processo di cambiamento che

investe le strutture pubbliche sia ai livelli intermedi che centrali. Anche nel mondo archivistico si è sentita la necessità di partecipare a questa trasformazione del modo di concepire i rapporti fra produzione e utenza dei servizi, e la nostra Associazione, in collaborazione con l'Ufficio centrale per i Beni archivistici, ha avviato un'iniziativa per elaborare una Carta della qualità nei servizi archivistici, istituendo un apposito gruppo di studio, che ha già organizzato diversi seminari preparatorii. L'ultimo modulo del seminario «*Verso una nuova professionalità*», che si terrà a Roma il 25 marzo presso l'Ina Assicurazioni, avrà infine come tema appunto quello della qualità nei servizi archivistici.

Noi non pretendiamo certo di offrire una formazione completa, neppur breve, come talora si è preteso di fare anche nel nostro settore in occasione di grandi progetti. La vera e propria formazione iniziale degli operatori è infatti compito di corsi istituzionali pluriennali completi, che dovranno essere differenziati per livello e per tipologia applicativa (archivi correnti, servizi archivistici e di *records management* generali, archivi storici, ecc.).

LANAI intende però proseguire nell'attività di formazione intesa nel senso che si è detto e organizzare ulteriori seminari e corsi, favorendo il contatto e lo scambio di esperienze degli archivisti italiani con studiosi e operatori del settore dei paesi più avanzati. Si tratta d'altra parte di un compito che anche all'estero è svolto con speciale impegno dalle associazioni archivistiche che in alcuni casi, come per esempio in Germania, sono il principale strumento mediante il quale si mantiene un coordinamento culturale e professionale fra archivisti appartenenti a realtà diverse istituzionali distinte. Crediamo che ora, nella fase in cui anche il nostro paese si avvia verso un forte decentramento istituzionale e una maggiore autonomia e quindi differenziazione a livello regionale, la funzione, che un'Associazione nazionale come la nostra può svolgere sarebbe di grande utilità agli archivisti delle diverse istituzioni e realtà locali.

LANAI, sulla base dell'importante esperienza compiuta nel seminario in corso, intende proporre per il contributo al finan-

ziamento un più ampio e articolato progetto di formazione in *records management* all'Unione europea in collaborazione con *partners* di altri paesi. Siamo tutti chiamati in questa fase storica all'ardua sfida professionale posta dalla rapida e pervasiva innovazione tecnologica e organizzativa che coinvolge tutti i settori. Vorrei perciò concludere rivolgendo alle amministrazioni e istituzioni presenti a questo convegno interessate a partecipare a questa esperienza l'invito a collaborare insieme in un progetto comune al servizio della formazione e dell'aggiornamento degli archivisti italiani.