

# ARCHIVI & COMPUTER

## AUTOMAZIONE E BENI CULTURALI

*La nuova generazione dei titolari di classificazione: modelli a confronto*

SAGGI

M. VALENTINI, *Introduzione*

M. MORISI, *L'amministrazione italiana tra "regole" e "politiche": il ruolo strategico delle memorie*

G. PENZO DORIA, *Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi*

M. VALENTINI, *Rapporto tra "funzioni" e "materie": i modelli di titolare per le Giunte e per i Consigli regionali*

G. ROMANZI, *Il ruolo del titolare nella formazione dell'archivio digitale: l'esperienza delle Province*

G. BONFIGLIO-DOSIO, *Il titolare e gli altri strumenti di gestione degli archivi comunali*

R. PERNA, *Dalla sedimentazione alla selezione: il piano di conservazione per gli archivi delle Aziende sanitarie ed ospedaliere*

E. BIDISCHINI, *Criteri per la manutenzione e l'aggiornamento: il titolare delle Camere di commercio*

INTERVENTI

F. FOSCARINI, *Cosa sappiamo in realtà delle funzioni? Una rilettura critica dell'approccio alla selezione e scarto dei documenti basato sulle funzioni*

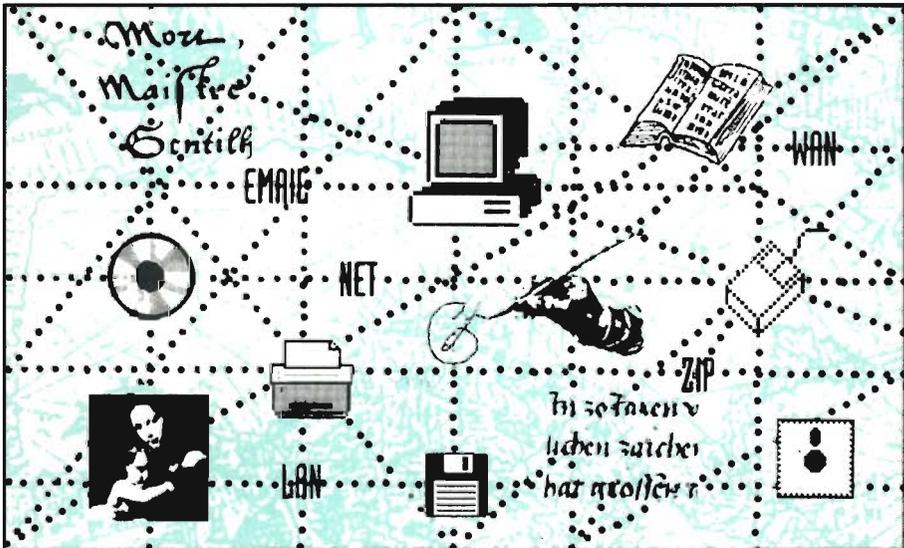
K.-E. CANNING, *Government, archivists, citizens: secrecy and access to information under the Bush Administration*

M. GUERCIO, *MoReq2 specifications: una sintesi commentata dei nuovi requisiti modello per la gestione di documenti elettronici*

A. MARZONA, A. FORNASIN, *L'anagrafe informatica delle famiglie friulane costruita sulla base delle fonti presenti presso l'Archivio di Stato di Udine*

DOCUMENTI

G. OLIVER, S. ROSS, M. GUERCIO, C. PALA, *Report on automated re-appraisal: managing archives in digital libraries*



Gianni PENZO DORIA

## Il fascicolo archivistico: le cinque tipologie e i modelli organizzativi<sup>1</sup>

**Abstract:** *The author's attention is dedicated to the definition of the files typologies related to the organizational models. It is the result of a project developed by a network of Universities for establishing rules for appraisal and selection.*

### 1. Premessa

Per i boiardi distratti e disinformati, la classificazione e la fascicolazione dei documenti rappresentano da sempre un adempimento oneroso, a volte addirittura incomprensibile dopo l'introduzione dei sistemi informatici. Eppure, si tratta di due attività sequenziali ormai diventate strategiche e irrinunciabili in qualsiasi sistema informativo documentale all'avanguardia. Inoltre, si tratta di adempimenti obbligatori, a norma di legge, per tutte le amministrazioni pubbliche<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Lo studio che qui si presenta è uno dei frutti del progetto *Cartesio*, finalizzato alla redazione di un massimario di selezione per gli archivi delle università italiane. Il gruppo di lavoro è stato istituito dall'Università degli Studi di Padova con decreto del Direttore amministrativo 27 aprile 2005, n. 996 e costituito da Gennaro Capasso (Università Ca' Foscari di Venezia), Teresa Lucia Colombo (Università degli Studi di Pavia), Maria Emanuela Marinelli (in rappresentanza del Servizio III della Direzione generale per gli archivi), Monica Martignon (Università IUAV di Venezia), Donatella Mazzetto (Università degli Studi di Padova), Alessandra Miola (Politecnico di Milano), Remigio Pegoraro (Università degli Studi di Padova), Gianni Penzo Doria (Università degli Studi di Padova), Michele Toschi (Alma Mater Università di Bologna). Successivamente il gruppo è stato integrato da Paola Ciandrini (Politecnico di Milano, che ha sostituito Alessandra Miola), Carlo Colombi (Università degli Studi di Pavia), Salvatore Consoli (Università degli Studi di Catania), Katia Milanese (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro") e Antonella Sannino (Università degli Studi di Salerno). Questi colleghi sono di fatto coautori di questo saggio per via delle numerose riflessioni teoriche condivise nel corso progetto. I risultati di *Cartesio* sono integrati anche nella revisione del titolare per gli archivi universitari, entrato in vigore dal 1° gennaio 2007. I lavori di quest'ultimo gruppo sono stati pubblicati nel volume *I calzini del principe Carlo. Titulus 97. I titolari per gli archivi delle università italiane*, a cura del Gruppo nazionale sui titolari delle università, Padova, Cleup, 2007 (*Instrumenta archivi Studi Patavini*, 2). Devo infine segnalazioni, correzioni e suggerimenti ad altri colleghi e amici. Qui ne cito e ringrazio una parte: Maria Grazia Bevilacqua, Valeria Bosçp, Dimitri Brunetti, Franco Cardin, Concetta Damiani, Pietro Di Benedetto, Laura Flora, Stefania Gastaldi, Luca Milani, Barbara Montini, Isabella Orefice, Maria Grazia Pastura, Domenica Porcaro Massafra, Rossella Pozzi e Micaela Procaccia.

<sup>2</sup> Sulla classificazione, si veda il dpr 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa* (G.U. 20.02.2001, n. 42 – SO n.

La normativa italiana emanata negli ultimi anni ha dunque chiarito in più occasioni due concetti fondamentali: da un lato, che dalla introduzione dei sistemi archivistici deriva un ampio margine di efficacia per le amministrazioni al passo coi tempi, dall'altro lato che i nessi logico-giuridici tra l'organizzazione archivistica e il principio del buon andamento dell'azione amministrativa sono fattori imprescindibili per qualsiasi azione amministrativa di successo<sup>3</sup>. Un richiamo forte su queste tematiche è contenuto in una recente direttiva, nella quale viene testualmente affermato che: "Devono censurarsi quelle amministrazioni che giustificano il mancato rispetto dei termini procedurali in considerazione della mole di lavoro ovvero con la difficoltà nel reperimento della documentazione istruttoria. Tali comportamenti, peraltro, comportano censure di illegittimità da parte dell'autorità giudiziale amministrativa, in tutti quei casi in cui il trascorrere del termine per la conclusione del procedimento, equivale a provvedimento di diniego. Così la giurisprudenza amministrativa ha qualificato come illegittimo il rigetto dell'istanza, ove ciò sia ricondotto ad una "difficoltà di reperimento del fascicolo" (TAR Lazio, sentenza 14 ottobre 2003 n. 8356)"<sup>4</sup>.

In questi contesti, il cuore dell'organizzazione documentale non è rappresentato dalla classificazione, ma dal fascicolo. È dunque l'unità archivistica di base

30/L): art. 1, comma 1, lett. q); art. 50, comma 4; art. 56; art. 64, comma 4; art. 68, comma 1. Si veda in proposito il § *Il titolare di classificazione è obbligatorio?* del volume *I calzini del principe Carlo*, cit., pp. 35-37. Sulla fascicolazione, si veda ancora il dpr 28 dicembre 2000, n. 445, art. 67. Un importante contributo sul "TUDA" è quello di L. Giuva, *Il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, in «Rassegna degli archivi di Stato», LX/3 (2000), pp. 620-631; si veda anche S. Coronato, *La semplificazione della documentazione amministrativa nel quadro più generale del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione e di snellimento dell'attività amministrativa*, in «Il Diritto sanitario moderno», 2001/3, pp. 182-196 e G. Fares, *Il testo unico sulla documentazione amministrativa*, in «Studium iuris», 2002/2, pp. 172-180.

<sup>3</sup> Oltre a quanto previsto nello stesso dpr 445/2000, cfr. anche Direttiva PCM 28 ottobre 1999, *Gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*, (G.U. 11.12.1999, n. 290), § 1: «La gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni risulta così finalizzata – oltre che al potenziamento dei supporti conoscitivi – al miglioramento dei servizi, alla trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi, secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa»; poi anche il § 6: «La definizione e l'applicazione di sistemi di classificazione di archivio – a cura delle singole amministrazioni – rappresentano il presupposto indispensabile per la realizzazione e lo sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei flussi documentali. L'obiettivo è la costruzione di un sistema integrato di informazioni sui documenti»; *ex multis*, cfr. L. Giuva, *Caratteri dell'attuale fase di applicazione e sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei documenti (protocollo informatico) e prospettive future per la professione archivistica*, in *Cartesio. Atti della 4ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane – Padova, 24 e 25 ottobre 2002 e della 5ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane – Padova, 8 e 9 giugno 2006*, Padova, Cleup, 2006, pp. 19-37.

<sup>4</sup> Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Direttiva 6 dicembre 2007, n. 8, *Principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni – Responsabilità disciplinare* (G.U. 18.02.2008, n. 41). Avremo modo di tornare ampiamente sul tema, anche per questioni molto stimolanti che riguardano l'archivio come *bene della vita*.

che garantisce non solo la corretta sedimentazione della quasi totalità dei documenti prodotti dalle amministrazioni pubbliche (sostanzialmente fanno eccezione i documenti organizzati per serie), ma anche l'esercizio del diritto di accesso<sup>5</sup>.

Sulle modalità di gestione dei fascicoli, la teoria archivistica italiana si è ampiamente espressa<sup>6</sup>. Non altrettanto la normativa dedicata agli archivi, nella quale si fatica a trovare descrizioni di dettaglio. Recentemente, però, alcune normative speciali hanno iniziato a descrivere le procedure di gestione delle unità archivistiche. È il caso di una delibera dell'Autorità per l'energia, che attribuisce al segretario del collegio arbitrale precise funzioni archivistiche<sup>7</sup>. Ed è anche il caso della recente normativa in materia di sperimentazione di farmaci, che dedica un intero capo a "Il fascicolo permanente della sperimentazione e l'archiviazione"<sup>8</sup>.

Pare quindi necessario riflettere sulle modalità di sedimentazione e di organizzazione dei documenti in un fascicolo archivistico, considerato che i fascicoli non sono tutti uguali, né hanno simili modalità di archiviazione. Ogni ente produttore

<sup>5</sup> G. Penzo Doria, *Due osservazioni sul fascicolo archivistico*, in *Documenti e informatica. Gli archivi correnti degli enti pubblici territoriali dell'Umbria. Atti del 2° incontro di lavoro*, Terni, 3 ottobre 2000, a cura di G. Giubbini, Perugia, Soprintendenza archivistica per l'Umbria, 2001, pp. 102-111, ripreso in Id., *Osservazioni sul fascicolo archivistico*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 2002/22, pp. 2502-2505.

<sup>6</sup> Un riassunto delle posizioni teoriche e la descrizione della gestione di un fascicolo si trovano in G. Penzo Doria, *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *Labirinti di carta. L'archivio comunale: organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla Circolare Astengo. Atti del convegno nazionale, Modena, 28-30 gennaio 1998*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali – Direzione generale per gli archivi, 2001 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 67), pp. 72-104 e G. Bonfiglio-Dosio, *Natura e struttura del fascicolo*, in «Rassegna degli archivi di Stato», LXII/1-2-3 (2002), 431-440.

<sup>7</sup> Autorità per l'energia elettrica e il gas, delibera 14 marzo 2005, n. 42, *Disposizioni in materia di procedure arbitrali per la risoluzione delle controversie in materia di accesso alle reti dell'energia elettrica e del gas e di revoca della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 127/03* (G.U. 9.04.2005, n. 82), riportata qui nell'appendice 1. Ulteriore normativa sul fascicolo, anche se molto incoerente, è contenuta nel dlgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale* (G.U. 16.05.2005, n. 112 – SO 93/L) e nella sua più importante modifica, purtroppo non l'unica, contenuta nel dlgs. 4 aprile 2006, n. 159, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale* (G.U. 29.04.2006, n. 97 – SO 105/L) si veda G. Penzo Doria, *L'informaticrazia e il codice dell'amministrazione digitale*, in «Aidainformazioni», XXIV/2-3 (2006), pp. 81-97. Infine, sul dlgs. 5/2006 v. *infra* e nota 17.

<sup>8</sup> Dlgs. 6 novembre 2007, n. 200, *Attuazione della direttiva 2005/28/CE recante principi e linee guida dettagliate per la buona pratica clinica relativa ai medicinali in fase di sperimentazione a uso umano, nonché requisiti per l'autorizzazione alla fabbricazione o importazione di tali medicinali* (G.U. 9.11.2007, n. 261 – SO n. 228), riportata qui nella appendice 2. Sul tema, anche per l'importanza dell'organizzazione archivistica dei fascicoli, si veda anche il dpr 21 settembre 2001, n. 439, *Regolamento di semplificazione delle procedure per la verifica e il controllo di nuovi sistemi e protocolli terapeutici sperimentali* (G.U. 19.12.2001, n. 294) e l'attività della *Contract Research Organization* (CRO) per la gestione della documentazione di studi clinici (sperimentazioni farmaci) e osservazionali (studio su farmaci in mercato o eventuale comparazione): esiste anche l'*Associazione italiana Contract Research Organization* ([www.aicro.it](http://www.aicro.it)).

dovrà quindi iniziare a definire regole per la loro corretta tenuta, partendo dall'analisi delle tipologie di azioni amministrative dalle quali scaturiscono i rispettivi documenti che le rappresentano e che poi dovranno essere conservati nelle unità archivistiche di base.

## 2. *Procedura, processo e procedimento amministrativo in archivistica*

Prima di proseguire il nostro discorso, pare opportuno chiarire il significato di tre parole – *procedura*, *processo* e *procedimento* – utilizzate a volte superficialmente e senza particolari distinzioni, che invece assumono accezioni peculiari nei modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche<sup>9</sup>.

Questi tre significanti assumono significati legati a una logica archivistica e diplomatica, laddove risulta indispensabile distinguere atti, attori e documenti. In definitiva, per l'archivistica e la diplomazia contano le azioni, i ruoli delle persone fisiche e giuridiche, nonché la rappresentazione in forma giuridicamente rilevante delle azioni stesse. In altri ambiti queste tre parole hanno significati simili, ma non sempre equivalenti. Si pensi, ad esempio, alle espressioni tecniche di *procedura penale* (diritto penale), *elaborazioni di procedura* (informatica), *procedura di non conformità* (scienza dell'organizzazione e qualità), *processo verbale* (diritto amministrativo), *processo di laboratorio* (chimica), *processo cefalico* (embriologia), *processo ciliare* (anatomia), *procedimento algebrico* (matematica), *procedimento d'accusa* (diritto costituzionale) e altro ancora, che variano da contesto a contesto. In questa sede, infine, tralasciamo un'affascinante *excursus* sugli etimi e sull'evoluzione dei significati, anche grazie ad un'analisi comparativa, a partire dai giuristi medievali e dal *Digesto*.

### *La procedura*

La *procedura* è un insieme di attività ripetitive, sequenziali e condivise tra chi le attua, poste in essere per raggiungere un risultato determinato. In sostanza, è il *che cosa*, descritto sotto forma di “regole” (formalizzate o riconosciute come consuetudini) deve essere attuato per addivenire a un *qualcosa*, a un *prodotto*. Quel *qualcosa* potrebbe essere, ad esempio, l'accensione di un computer, la confezione di un dolce, la realizzazione di un software, il viaggio di un aereo, l'iscrizione di un neonato allo stato civile o l'immatricolazione di uno studente in una scuola.

Nel caso della confezione di un dolce, la procedura è rappresentata dalle operazioni descritte nella *ricetta*, il viaggio di un aereo è descritto nella *routine* di decollo, nel piano di volo e nella *routine* di atterraggio, mentre per la descrizione di ciò che deve realizzare un software oggi si utilizza prevalentemente una descrizione UML.

<sup>9</sup> Altre definizioni di *procedura* e *processo* sono contenute nelle norme ISO 9000 che, per qualche sottile differenza, non si attagliano al nostro discorso.

In archivistica sono procedure, ad esempio, la protocollazione o lo scarto di documenti. Esse prevedono, infatti, una serie di azioni sequenziali. Per la protocollazione di un documento in arrivo da terzi è necessario aprire la busta contenente un documento, verificare che sia di competenza dell'area organizzativa omogenea, descrivere il mittente, l'oggetto e gli allegati, assegnare la classificazione e poi attendere il numero e la data di registrazione da parte del sistema informatico e infine apporre o associare la segnatura. Per lo scarto in un archivio vigilato è sequenzialmente necessario redigere un elenco di scarto, farlo approvare con un provvedimento formale, trasmettere la richiesta alla Soprintendenza archivistica, ricevere l'autorizzazione e poi procedere alla eliminazione legale dei documenti.

Va evidenziato che la caratteristica più importante di una procedura è la sua condivisione. Nelle organizzazioni più efficienti, viene infatti redatto e tenuto aggiornato il *Manuale delle procedure* per due motivi piuttosto evidenti: in primo luogo perché rappresenta uno strumento di conoscenza e quindi di miglioramento dell'efficienza, in secondo luogo per normalizzare le attività del personale evitando peculiarizzazioni e personalismi o, peggio, la "monolitizzazione" del *know-how*. Ciò serve a evitare che l'assenza improvvisa del personale addetto determini lo stallo provvisorio di una procedura.

A differenza, come vedremo, del procedimento amministrativo, la procedura varia in base ai modelli organizzativi dell'ente produttore e in base a molti fattori: complessità dei processi decisionali, regolamenti interni, formazione del personale, etc. Una procedura molto utilizzata negli ultimi anni è quella affidata al cosiddetto "sistema qualità", che fa capo alle norme della serie ISO 9000.

In archivistica, la procedura di protocollazione è dunque ciò che deve realizzare il software in base alle sequenze dettate dai protocollisti, così come il *Manuale di gestione del protocollo informatico*, previsto dall'art. 3 e descritto nell'art. 5 del dpcm 31 ottobre 2000, analizza le procedure e, come vedremo tra poco, anche i processi collegati al sistema di gestione dei flussi documentali e degli archivi di una amministrazione pubblica<sup>10</sup>.

### *Il processo*

Il *processo* è l'insieme delle risorse strumentali utilizzate e dei comportamenti attuati da persone fisiche o giuridiche finalizzati alla realizzazione di una procedura determinata. In altre parole, è il *chi fa che cosa*. Il processo, dunque, dipende dalle persone e dagli strumenti da esse utilizzati ed è, di norma, descritto negli organigrammi e nei funzionigrammi degli enti produttori.

Ogni procedura può essere retta da più *ownership di processo*, cioè da più attori coinvolti. Nel caso dello scarto, descritto in un'unica procedura, possiamo enucleare

<sup>10</sup> Dpcm 31 ottobre 2000, *Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998*, n. 428 (GU 21.11.2000, n. 272).

tre distinti processi: il primo è il lavoro dell'archivista, il secondo è la sequenza di azioni di una collegialità (convocazione, adunanza, discussione, votazione e verbalizzazione) o di un organo monocratico (decisione attraverso, ad esempio, una determina), il terzo è l'attività dell'organo di vigilanza, che si esplica attraverso un controllo e un'interazione con l'ente richiedente e si conclude con l'emanazione di un'autorizzazione.

Mentre la procedura è perlopiù codificata ed è neutrale rispetto alle persone che la realizzano, il processo invece è affidato a persone e può essere modificato in funzione di variabili ambientali. Se, ad esempio, in un ente è individuata una persona che si occupa della protocollazione e tale persona in un certo momento dell'anno comunica la propria assenza prolungata, la dirigenza dovrà immediatamente occuparsi della sua sostituzione provvisoria o, in subordine, affidare ad altre unità organizzative responsabili la realizzazione della procedura di protocollazione. In questo caso, la procedura rimane identica, ma cambiano gli attori, cioè il processo. Infine, procedure e processi vengono, di norma, descritti in diagrammi di flusso, o *workflow chart*, che descrivono anche graficamente *chi fa che cosa*, nei modi che tra poco vedremo.

### *Il procedimento amministrativo*

Secondo la definizione tradizionale, per procedimento amministrativo si intende una pluralità di atti tra loro autonomi, scanditi nel tempo e destinati allo stesso fine, cioè alla emanazione di un provvedimento finale. Quindi, mentre la procedura si riferisce all'attività e alle regole, il processo a "uomini e mezzi", il procedimento amministrativo inerisce ai documenti prodotti all'interno di una procedura o di un processo<sup>11</sup>.

Mentre la protocollazione non produce alcun documento (ma atti pubblici: la registrazione e la segnatura)<sup>12</sup>, nella autorizzazione allo scarto abbiamo: l'elenco dei documenti proposti per lo scarto, la delibera o la determina di approvazione dell'elenco e il provvedimento di autorizzazione da parte della Soprintendenza archi-

<sup>11</sup> P. Virga, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2001<sup>(6)</sup>, vol. 2, pp. 47 e ss. Per una disamina delle recenti novità legislative in materia, cfr. M.V. Monteleone, *La riforma del procedimento amministrativo. Le innovazioni più significative nel nostro ordinamento giuridico alla luce delle leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 2006/8, pp. 1053-1068.

<sup>12</sup> Per la registrazione e la segnatura intese come atti pubblici, cfr. Cassazione penale, sez. II, 12 marzo 1997, n. 9209: «Il timbro del protocollo apposto sulla corrispondenza pervenuta ad un ufficio pubblico ha natura di atto pubblico; ed infatti, posto che il registro di protocollo è indiscutibilmente atto di fede privilegiata, in quanto in esso il pubblico ufficiale attesta l'avvenuta ricezione dall'esterno di un documento nonché la data di tale ricezione e la numerazione progressiva che gli viene attribuita, la materiale apposizione sul documento medesimo del timbro riprodotto la data di ricezione ed il numero attribuitogli non costituisce altro che una prosecuzione di detta attività certificatrice, onde che registrazione e riproduzione della stessa sul documento costituiscono un'operazione unica e contestuale avente la stessa natura».

vistica. Tutti i documenti prodotti all'interno della procedura di autorizzazione allo scarto sono destinati allo stesso fine, in quanto finalizzati all'eliminazione legale.

Va inoltre rimarcato che, mentre la procedura e il processo possono indistintamente essere realizzati da un ente pubblico o da un ente privato, il procedimento amministrativo, istituito dalla legge 241/1990, appartiene solo alla sfera delle amministrazioni pubbliche<sup>13</sup>. Questo fattore determina anche l'obbligo di stabilire i tempi entro i quali un procedimento amministrativo deve concludersi, nonché l'attribuzione delle responsabilità organizzative e fisiche, individuabili come UOR e RPA nella *tabella dei procedimenti amministrativi*<sup>14</sup>.

Oltre a contenere la descrizione di procedure e/o di processi, i diagrammi di flusso descrivono anche le fasi della produzione documentale (in questo caso, si

<sup>13</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (G.U. 08.08.1990, n. 192). La legge 241/1990 è stata recentemente integrata e modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa* (G.U. 21.02.2005, n. 42) e dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali* (G.U. 14.05.2005 n. 111 – SO n. 91). La legge è stata poi modificata, in maniera sostanzialmente alluvionale e in certi casi anche marginalmente. Il dl 30 novembre 2005, n. 245, convertito nella legge 27 gennaio 2006, n. 21, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania* (G.U. 28.01.2006, n. 23) ha modificato gli artt. 20 e 21; il dl 31 gennaio 2007, n. 7, convertito nella legge 2 aprile 2007, n. 40, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese* (G.U. 2.04.2007, n. 77) ha introdotto un comma all'art. 21 quinquies sulla revoca dell'atto amministrativo; infine il dpr 2 agosto 2007, n. 157, *Regolamento recante riordino della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista dall'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, a norma dell'articolo 1, comma 1346, della legge 27 dicembre 2006, n. 296* (G.U. 21.09.2007, n. 220) ha introdotto una modifica di scarso rilievo all'art. 18 (autocertificazione) e ha abrogato i commi 4 e 7 dell'art. 22. A causa della conclusione anticipata della XV legislatura, si è interrotto l'iter di approvazione del c.d. "DDL Nicolais", *Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese*, approvato dal Consiglio dei ministri del 22 settembre 2006 e contenuto nell'atto del Senato della Repubblica n. 1859. Ringrazio Barbara Montini per le preziose segnalazioni.

<sup>14</sup> Tra gli elementi obbligatori modificabili del protocollo vi sono la unità organizzativa responsabile (UOR) e il responsabile del procedimento amministrativo (RPA) previsti dagli artt. 4-6 della legge 7 agosto 1990, n. 241; cfr. G. Penzo Doria, *Profili archivistici del protocollo informatico*, in «Archivi & computer», XV/1 (2005), pp. 91-109, in particolare p. 99 e ss.; si veda anche A. Valorzi, *Procedure amministrative e modelli di responsabilità*, «Jus», 2003/1, pp. 53-67 e F. Romano, *La responsabilità del pubblico funzionario nel procedimento amministrativo, nel trattamento dei dati e nella tenuta del protocollo informatico*, in «Comuni d'Italia», 2006/10, pp. 23-37; G. Molè, *Profili di responsabilità della dirigenza pubblica tra legalità e trasparenza, logica di mercato ed etica pubblica. Riflessioni sulla direttiva 1 febbraio 2007 del Dipartimento della funzione pubblica*, in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2007/2, pp. 559-564.

tratta di un *diagramma di flusso spiegato* o a matrice). Queste descrizioni risultano fondamentali anche per capire in quale punto intervenire per semplificare un *insieme* fatto di procedure, processi e procedimenti amministrativi<sup>15</sup>.

Riassumendo quanto abbiamo detto finora possiamo definire alcune corrispondenze di sintesi:

- a) a una *procedura* corrispondono le attività, sequenziali e condivise, descritte sotto forma di regole o di *routine*;
- b) a un *processo* corrispondono i modelli organizzativi e le loro variabili;
- c) a un *procedimento amministrativo* corrispondono i documenti amministrativi.

Concettualizzato questo, possiamo iniziare l'enucleazione delle tipologie di fascicolo.

### 3. Le cinque tipologie di fascicolo

Possiamo distinguere il fascicolo archivistico delle amministrazioni pubbliche, di norma, in cinque tipologie. Avremo, pertanto, i documenti amministrativi organizzati in fascicoli di:

- 1) affare
- 2) attività
- 3) procedimento amministrativo
- 4) persona fisica
- 5) persona giuridica.

#### *Il fascicolo di affare*

Il *fascicolo di affare* conserva i documenti relativi ad una competenza generalmente non proceduralizzata né procedimentalizzata, per la quale, dunque, non è previsto l'adozione di un provvedimento finale, inteso come atto dotato di capacità di incidere nella sfera giuridica di terzi. L'istituzione, ad esempio, di un "gruppo di lavoro per lo studio della nuova legge finanziaria", infatti, non si conclude con un provvedimento espresso, ma con una relazione finale. Tale relazione non contiene elementi volitivi, di norma competenza degli organi che la esamineranno e ai quali è diretta, ma atti di conoscenza o di natura mista, di scienza e di giudizio.

Per gli affari non esiste un termine per la conclusione previsto da norme, perché ogni affare ha la sua complessità ed eventualmente la sua tempistica, che a seconda

<sup>15</sup> Per una veloce disamina anche del *Mandelkern Report* sugli standard europei per la semplificazione, cfr. S. Battini, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2004/4, pp. 450-454; A. Natalini, *Le semplificazioni in Italia: alcuni casi, ibid.*, pp. 455-459. Da ultimo segnalato due recenti e articolati saggi, anche con risvolti archivistici e riflessioni sull'introduzione dell'informatica e del codice dell'amministrazione digitale [tema trattato in G. Penzo Doria, *L'informaticrazia...*, cit.]: P. Piras, *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in «Il Diritto dell'informazione e dell'informatica», 2006/4-5, pp. 537-543 e C. D'Orta, *Cinque proposte per una reale funzionalità delle pubbliche amministrazioni*, in «Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2007/2, pp. 417-447.

dei casi viene imposta con il provvedimento istitutivo del gruppo di lavoro o stabilita da precedenti analoghi.

Ulteriormente, ogni corso di formazione professionale o di addestramento per il personale produce un fascicolo per affare. Infatti, la pianificazione delle attività viene approvata solitamente in un *Piano annuale* o affidata al capitolo di bilancio o, per gli enti locali, descritta nel *Piano esecutivo di gestione* (PEG) gestito dal responsabile dei corsi. Conseguentemente, nel fascicolo verranno conservati i documenti relativi ai contatti con i docenti, i programmi, i materiali distribuiti a lezione, i fogli presenze, le minute delle certificazioni rilasciate e gli avvisi con l'indicazione di orario e delle sedi dove avrà luogo la formazione. Tutto ciò è comunque slegato da una gestione provvedimentale e, con l'eccezione dei corsi finanziati da enti esterni, non è regolato da scadenze particolari.

### *Il fascicolo di attività*

Il *fascicolo di attività* conserva i documenti relativi ad una competenza proceduralizzata, per la quale esistono documenti vincolati o attività di aggiornamento procedurale e per la quale non è comunque previsto l'adozione di un provvedimento finale. La differenza sostanziale con il fascicolo di affare è che mentre quest'ultimo conserva in modo organico documenti relativi a un medesimo argomento e di norma non prende avvio con una istanza di parte, il fascicolo di attività conserva documenti relativi ad argomenti diversi pressoché privi di organicità.

In definitiva, la distinzione tra un fascicolo di affare e un fascicolo di attività è che il primo contiene documenti inerenti a uno o più processi, mentre il fascicolo di attività contiene documenti inerenti a una procedura, con documenti vincolati nella forma e, a volte, anche nel contenuto, considerato che in molti casi è previsto l'utilizzo di una modulistica dedicata. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un fascicolo contenente documenti aggregabili in originale e minuta, in una sorta di "botta e risposta", che vengono conservati in linea di massima per arco temporale o per soggetto richiedente e riuniti assieme agli altri documenti che rappresentano la medesima azione amministrativa.

In questo senso, un esempio è rappresentato dall'invio o dallo scambio di pubblicazioni. Viene infatti inviato agli enti interessati un documento che reca in allegato la pubblicazione, al quale viene risposto solitamente con il documento relativo alla presa in carico e i ringraziamenti di rito.

I documenti degli uffici *Informagiovani* di norma sono conservati in fascicoli di attività: arrivo e diffusione di iniziative, registrazione ad un evento, etc. Negli atenei esistono fascicoli di attività istruiti, ad esempio, dagli uffici cui è affidato l'orientamento, per il fascicolo relativo alle informazioni verso gli studenti dell'ultimo anno delle scuole superiori: così avremo un fascicolo 2008-V/1.4 "Richieste dei bollettini informativi dei corsi di studio". Anche i documenti relativi alle attività di rilascio dei permessi per il ricovero delle autovetture in spazi aziendali

vengono di norma conservati in fascicoli di attività, del tipo 2008-X/4.28 “Rilascio permessi per il parcheggio interno al personale – anno 2008”<sup>16</sup>.

Un'altra procedura molto frequente nelle amministrazioni pubbliche è l'aggiornamento normativo o la cosiddetta *informativa giuridica*. Essa solitamente consiste nell'incarico a un ufficio della lettura delle gazzette ufficiali, dei bollettini regionali e ministeriali, ma anche dei siti web specializzati, in modo da poter analizzare le ricadute delle novità normative e informare con tempestività le unità organizzative interessate. Anche in questo caso non esiste un provvedimento finale ma, a seconda della mole delle informative giuridiche rilasciate o della complessità della materia trattata, vengono istruiti fascicoli per arco temporale o per tematiche: edilizia privata, ambiente, finanza e così via. Così avremo fascicoli per attività di questo tipo: 2008-I/1.2 “Informative giuridiche in materia di ambiente” oppure 2008-I/1.1 “Informative giuridiche rilasciate nel 2° semestre 2008”.

Infine, i pareri e le consulenze legali, sia interni che esterni, prodotti dall'ufficio emittente sono conservati nella loro minuta in fascicoli di attività, che viene unita all'originale con il quale è stato richiesto il parere o la consulenza. A sua volta, la minuta della richiesta viene conservata di norma in un fascicolo di procedimento amministrativo da parte dell'ufficio richiedente.

Nel caso di un parere rilasciato da un ufficio interno si crea addirittura una situazione che va archivistivamente ben compresa. Poniamo il caso di un procedimento amministrativo per la fornitura di un bene, ad esempio, una fotocopiatrice. Alla gara partecipa una ditta che, a giudizio del responsabile del procedimento, sembra non godere dei requisiti richiesti dal bando. A questo punto, l'ufficio incaricato dell'acquisto del bene richiede con una lettera ufficiale un parere all'ufficio legale interno. L'originale della richiesta di parere verrà spedito all'ufficio legale e la minuta verrà conservata nel fascicolo di procedimento amministrativo inerente alla gara, classificata in modo omogeneo con tutta la documentazione pertinente alla gara stessa. L'originale ricevuto dall'ufficio legale, invece, non potrà avere la medesima classificazione, in quanto la funzione espressa non è relativa alla gara, ma alla formulazione del parere.

A questo punto, la fascicolazione dell'originale dipende da diversi fattori organizzativi interni. A seconda della mole dei pareri prodotti nell'arco di un anno, l'ufficio legale potrà dunque istruire un fascicolo annuale, semestrale, trimestrale o mensile: 2008-IV/5.6 “Pareri legali e consulenze del 2° trimestre 2008”; oppure ciascuno relativo a tematiche determinate: 2008-IV/5.8 “Pareri legali in materia di urbanistica per il 2008”; 2008-IV/5.8 “Pareri legali in materia di contenzioso per il personale per il 1° semestre 2008”.

Nel caso di pareri formulati da organi esterni, studi legali o da parte dell'Av-

<sup>16</sup> Le esemplificazioni sono realizzate utilizzando il titolario per gli archivi universitari, descritto nel volume *I calzini del principe Carlo. Titulus 97*, cit.

vocatura dello Stato, non è difficile ipotizzare un'istruzione di fascicoli periodici (annuali, mensili, etc.) per ente destinatario del parere, perlopiù organizzati in sottofascicoli per causa, come avviene per molti studi legali convenzionati con enti pubblici di piccole dimensioni.

### *Il fascicolo di procedimento amministrativo*

Il fascicolo di procedimento amministrativo conserva una pluralità di documenti che rappresentano azioni amministrative omogenee e destinate a concludersi con un provvedimento finale.

Una tipica attività procedimentale è il concorso per l'assunzione di personale. Il fascicolo si apre con l'autorizzazione, generale o peculiare, a bandire il posto in organico, procede con la emanazione del bando e la sua pubblicazione, la ricezione delle domande dei candidati, la nomina della commissione valutatrice, i documenti relativi alle prove concorsuali, i verbali della commissione e infine l'approvazione della graduatoria come provvedimento finale. Così avremo: 2008-VII/1.14 "Concorso a tempo indeterminato per personale amministrativo di categoria C". Nel caso in cui allo svolgimento di un procedimento amministrativo concorra un provvedimento di una collegialità (la Giunta comunale, il Consiglio di amministrazione, etc.), va di norma aperto un sottofascicolo, il quale descrive e conserva i documenti inerenti al subprocedimento di formazione della volontà collegiale.

A norma della legge 241/1990, ogni amministrazione pubblica deve redigere una *tabella dei procedimenti amministrativi*, contenente la descrizione del procedimento e i tempi per la sua conclusione. Aggiungiamo noi, almeno anche l'enucleazione della tipologia dei documenti prodotti e la classificazione archivistica. Non occorre scendere nel dettaglio per descrivere i procedimenti amministrativi comuni alle amministrazioni pubbliche, anche perché la stragrande maggioranza dei documenti prodotti riguarda procedimenti amministrativi: oltre a quelli inerenti alla propria *mission*, essi si riferiscono, di norma, alle risorse umane, alle risorse finanziarie, ai beni immobili e ai beni mobili. Così avremo un procedimento amministrativo per il reclutamento del personale, per l'approvazione del bilancio consolidato, per la costruzione di nuove opere edilizie e per la fornitura di beni o servizi.

Sono pochi gli esempi normativi contenenti istruzioni per l'organizzazione e la tenuta del fascicolo. Tra questi, l'art. 76 del dlgs. 5/2006 richiama espressamente i diritti e i doveri degli attori coinvolti: "Immediatamente dopo la pubblicazione della sentenza di fallimento, il cancelliere forma un fascicolo, anche in modalità informatica, munito di indice, nel quale devono essere contenuti tutti gli atti, i provvedimenti ed i ricorsi attinenti al procedimento, opportunamente suddivisi in sezioni, esclusi quelli che, per ragioni di riservatezza, debbono essere custoditi separatamente. Il comitato dei creditori e ciascun suo componente hanno diritto di prendere visione di qualunque atto o documento contenuti nel fascicolo. Analogo

diritto, con la sola eccezione della relazione del curatore e degli atti eventualmente riservati su disposizione del giudice delegato, spetta anche al fallito. Gli altri creditori ed i terzi hanno diritto di prendere visione e di estrarre copia degli atti e dei documenti per i quali sussiste un loro specifico ed attuale interesse, previa autorizzazione del giudice delegato, sentito il curatore<sup>17</sup>.

### *Il fascicolo di persona fisica*

Il fascicolo di persona fisica conserva documenti relativi a diversi procedimenti amministrativi, distinti affari o diverse attività, ma legati da un vincolo archivistico interno, relativo a una persona fisica<sup>18</sup>.

Mentre le tre tipologie di fascicolo fin qui descritte – di affare, di attività e di procedimento amministrativo – conservano documenti classificati in modo omogeneo, il fascicolo di persona fisica è l'unico caso che può sfuggire alla regola della omogeneità funzionale della classificazione di una unità archivistica.

L'esempio diffuso in tutte le amministrazioni pubbliche è il *fascicolo di personale* (in questa fase non importa se a tempo determinato o indeterminato, se con un contratto "atipico", di collaborazione coordinata e continuativa, etc.)<sup>19</sup>. Prima di proseguire il nostro discorso può essere utile una precisazione archivistico-lesicale: il *fascicolo di persona* è il *genus*, mentre il *fascicolo di personale* è una *species* delle diverse tipologie dei fascicoli di persona. Tecnicamente è preferibile usare la dicitura *fascicolo di personale* in luogo di *fascicolo personale*, anche se si tratta di una espressione ormai entrata nell'uso.

In questa tipologia sono infatti conservati documenti relativi a una pluralità di affari, attività e procedimenti riguardanti una persona che ha un rapporto struttu-

<sup>17</sup> Dlgs. 9 gennaio 2006, n. 5, *Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80* (G.U. 16.01.2006, n. 12 – SO n. 13).

<sup>18</sup> Anche nei sistemi di protocollo informatico, soprattutto nelle descrizioni delle anagrafiche dei corrispondenti e per la tenuta dei fascicoli di personale, risulta fondamentale prevedere uno standard di descrizione: *International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons, and Families ISAAR(CPF)*, la cui traduzione è stata pubblicata in «Rassegna degli Archivi di Stato», LXIII/1 (2003), pp. 59-349, accompagnata da alcuni saggi, tra i quali segnalò quello di S. Vitali, *Un ciclo che si chiude. La seconda edizione di ISAAR (CPF)*, pp. 46-56.

<sup>19</sup> Sul fascicolo di personale, con un'ampia descrizione della normativa e della dottrina, si veda R. Pegoraro, *Il progetto Ad Personam. Appunti per l'individuazione delle problematiche relative alla gestione del fascicolo personale*, in *Studium 2000. Atti della 3<sup>a</sup> Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. Penzo Doria, Padova, Cleup, 2002, pp. 39-48; sul progetto universitario padovano cfr. D. Mazzeo, *Ad Personam: un progetto per la riorganizzazione del fascicolo personale*, *ibid.*, pp. 49-54. Due recenti interventi sul fascicolo di persona sono quelli di E. Bucci, *Il "fascicolo personale": e il sistema di classificazione per funzioni: problematiche e possibili soluzioni*, in *La metodologia per la definizione dei piani di classificazione in ambiente digitale*, a cura di E. Aga Rossi e M. Guercio, Roma, SSPA Edizioni, 2005, pp. 45-48 e di A. Guastalla, *L'esperienza dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento in merito alla organizzazione, gestione e conservazione dei documenti all'interno del fascicolo personale*, in «Archivi», I/1 (2006), pp. 165-185.

rato di lavoro: si va dalla nomina in servizio (procedimento amministrativo) alla comunicazione della variazione di residenza o dei dati bancari (attività), dal provvedimento di nomina in una commissione di studio (affare) alla richiesta di quiescenza (procedimento amministrativo)<sup>20</sup>.

I documenti previsti per il *fascicolo di personale* nel sistema informativo riguardano esclusivamente la gestione, la tenuta e la tutela del rapporto giuridico con il datore di lavoro. Trattandosi di documenti archivistici, non deve essere dunque prevista alcuna procedura finalizzata alla gestione giuridico-amministrativa del dipendente. Una cosa è il residuo archivistico nel fascicolo con valore giuridico probatorio (i documenti), ben altra è la gestione giuridica e amministrativa (assenze, retribuzione, servizi a domanda individuale, etc.). In ogni caso, trattandosi di gestire documenti contenenti dati personali, devono essere attuate politiche e direttive per il controllo sugli accessi non autorizzati e, più in generale, per la tutela dei dati personali<sup>21</sup>.

Con l'introduzione dell'informatica e soprattutto a causa della frammentazione delle responsabilità e dei relativi sottofascicoli, va posta la massima attenzione nella implementazione del sistema archivistico. Nelle medie e grandi organizzazioni, infatti, il fascicolo di persona, pur rimanendo logicamente unitario, risulta fisicamente parcellizzato in sottofascicoli conservati nei vari uffici che si occupano, ad esempio, del reclutamento (ufficio concorsi), della carriera (ufficio inquadramenti), della parte stipendiale (ufficio trattamento economico), dell'organizzazione (ufficio organizzazione e metodo), dei procedimenti disciplinari (ufficio del collegio di disciplina), della quiescenza (ufficio pensioni) e così via. Ogni ufficio dovrà poter visualizzare nella ACL (*access control list*) solo i documenti di pertinenza e non gli altri. Spetta all'ultimo ufficio, variabile in base agli eventi, riunificare il fascicolo comprensivo di tutti i sottofascicoli in una sorta di *reductio ad unum*: se ne occuperà l'ufficio pensioni se il dipendente è cessato in base a una domanda di quiescenza o l'ufficio carriere se il dipendente ha presentato le dimissioni e così via.

Il fascicolo, inoltre, va sempre considerato come una unità logica. In ambito tra-

<sup>20</sup> Lo prevedeva addirittura il Regio decreto 25 gennaio 1900, n. 35, *Approvazione del regolamento per gli Uffici di registrazione e di archivio delle Amministrazioni centrali* (G. U. del Regno 22/02/1900, n. 44), art. 40: «Negli affari che si dicono di personale, ogni persona ha un fascicolo che dura quanto la persona, e la segue negli eventuali passaggi suoi da una ad altra amministrazione».

<sup>21</sup> M. Meucci, *Diritto del lavoratore di acquisizione dei "dati personali" custoditi dal datore di lavoro nel fascicolo personale* (Nota a provv. Autorità garante protezione dati personali 12 giugno 2000), in «Lavoro e previdenza oggi», 2000/7, pp. 1476-1478; G. Teodori, *Il "fascicolo personale" del dipendente pubblico tra esigenze di trasparenza, tutela della privacy e digitalizzazione*, in «Comuni d'Italia», 2005/12, pp. 45-51. Un importante caso giurisprudenziale è stato descritto da P. Carnevale, *La "par condicio" nelle procedure concorsuali. È illegittimo un concorso per titoli di servizio a posti di dirigente superiore allorché ad un candidato non siano stati valutati incarichi e pubblicazioni, rilevanti ai fini del concorso al quale egli ha partecipato, per mancata annotazione dei predetti nel fascicolo personale e nello stato matricolare*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1996/21-22, pp. 2110-2115.

dizionale, i documenti hanno anche una contiguità fisica, mentre in ambito digitale le interrelazioni e il principio di provenienza vanno sempre mantenuti, ovviamente, in forma logica<sup>22</sup>. Da ciò deriva il fatto che il fascicolo cartaceo conserva i documenti, anche nei sottofascicoli, con una contiguità fisica, mentre nei sistemi informatici si fa riferimento a un requisito che garantisca la fascicolazione di documenti appartenenti ad un grado divisionale di primo livello. In questo caso, sarà possibile fascicolare i documenti di distinte classificazioni, che però trovano l'omogeneità funzionale del livello superiore.

Spieghiamo meglio il concetto con un'esemplificazione sul *fascicolo di personale*. In un titolario articolato su due livelli, l'omogeneità della classificazione per il fascicolo di persona non è più del secondo e ultimo grado divisionale, ma del primo. Il software in uso dovrà quindi consentire la creazione di fascicoli di persona con classificazione omogenea per il titolo, ma con classi variabili. Per rendere manifesta questa caratteristica, l'ultimo grado divisionale assumerà un valore zero, laddove zero consente di classificare un documento in una qualsiasi delle classi appartenenti all'ultimo grado divisionale, mantenendo quindi il vincolo al primo livello. Nel caso degli archivi universitari, per individuare un fascicolo di un dipendente, avremo: 2008-VII/0.1453 "Rossi Mario", laddove il 2008 rappresenta l'anno di apertura, seguito dal titolo VII (Personale) e dallo zero, cioè dalla possibilità di utilizzare una qualsiasi delle classi del titolo VII e, infine, dal numero di matricola, che in tale contesto coincide con il numero di fascicolo. Similmente, per il *fascicolo di studente* (per il quale v. *infra*) avremo 2008-V/0.13835 "Bianchi Giovanni" e così via.

Il *fascicolo di personale* fa eccezione per la definizione della sua durata. Mentre negli altri fascicoli appena descritti la durata è definita o definibile, in questo caso la chiusura dipende dalla cessazione del rapporto con il dipendente per vari motivi (quiescenza, trasferimento ad altra sede, dimissioni volontarie, etc.).

Un'altra eccezione rispetto agli altri fascicoli è che la persona può chiedere alla propria amministrazione l'inserimento di documenti nel proprio fascicolo e soprattutto di esercitare un diritto di accesso pressoché "imperituro", considerato che: "Il pubblico dipendente ha diritto di ottenere l'accesso ad ogni documento che direttamente lo riguarda, acquisito nel fascicolo personale, in quanto potenzialmente munito di rilievo amministrativo nel contesto dello svolgimento del rapporto di impiego con la precisazione che non vale ad annientare ovvero a sminuire la consistenza di tale diritto la circostanza che il dipendente sia stato collocato a riposo, atteso che, in seguito alla "cessazione" del rapporto di impiego, non viene meno e, dunque, non può essere escluso il persistere dell'interesse del soggetto interessato

<sup>22</sup> M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma, Carocci, 2002; L. Duranti, *The Long-term preservation of authentic electronic records: findings on the InterPARES Project*, San Miniato, Archilab, 2005.

ad una ricognizione storica degli atti che lo riguardano al fine di verificarne la corretta tenuta ed eventualmente acquisire elementi che potrebbero rivelarsi utili e/o necessari per attivare iniziative volte alla tutela dei suoi interessi ovvero per avanzare pretese comunque connesse al rapporto intercorso con l'amministrazione. [...] Il pubblico dipendente è titolare di una posizione giuridicamente tutelata in relazione alla conoscenza degli atti contenuti nel suo fascicolo personale, senza, tra l'altro, che ricorra la necessità per il medesimo di esternare espressamente la presenza di un concreto ed immediato interesse"<sup>23</sup>.

Pochi dipendenti prestano adeguata attenzione al proprio fascicolo, che invece rappresenta la memoria storica e giuridica della vita lavorativa, anche ai fini dello sviluppo della carriera e delle certificazioni ottenute in previsione di una progressione interna: è infatti certificabile solo ciò che è giuridicamente e correttamente documentato<sup>24</sup>.

Il *fascicolo di personale* risulta fondamentale anche come strumento attestativo nell'ambito di un procedimento concorsuale, visto che la normativa speciale prevede espressamente che la "Qualità delle funzioni svolte [...] dovranno essere attestate dalle sedi di appartenenza, anche attraverso l'esame del fascicolo personale"<sup>25</sup>. Ma anche che "Al termine del corso di aggiornamento professionale, il comitato di gestione, in base ai pareri espressi dai docenti, ai risultati delle prove sostenute dai partecipanti ed alla diligenza dimostrata da ciascun partecipante durante il corso, formula una sintetica valutazione finale che tiene conto del livello di preparazione del magistrato e di specifici elementi attitudinali allo svolgimento delle funzioni giudiziarie. La valutazione è inserita nel fascicolo personale del magistrato e il

<sup>23</sup> TAR Lazio, sez. I, 10 marzo 2006, n. 1862. Sul diritto di accesso al proprio fascicolo da parte del dipendente, diritto riconosciuto *in re ipsa*, cfr. anche TAR Toscana, sez. II, 21 aprile 2005, n. 1766; TAR Campania, sez. V, 10 aprile 2003, n. 3691; TAR Marche, 11 ottobre 2002, n. 1138.

<sup>24</sup> P.G. Scarabino, *Il fascicolo personale: una "memoria storica" indispensabile per la carriera del pubblico dipendente*, in «L'Amministrazione italiana», 1991/3, pp. 472-473. La nuova legge di modifica dell'ordinamento giudiziario, contenuto quest'ultimo nel dlgs. 5 aprile 2006, n. 160, continua a considerare il fascicolo di personale come un elemento irrinunciabile. Ecco il novellato introdotto dalla legge 30 luglio 2007, n. 111, *Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario* (G.U. 30.07.2007, n. 175 – SO n. 171), che ha modificato l'art. 11, comma 15 del dlgs. 160/2006: «La valutazione di professionalità consiste in un giudizio espresso, ai sensi dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, dal Consiglio superiore della magistratura con provvedimento motivato e trasmesso al ministro della giustizia che adotta il relativo decreto. Il giudizio di professionalità, inserito nel fascicolo personale, è valutato ai fini dei tramutamenti, del conferimento di funzioni, comprese quelle di legittimità, del conferimento di incarichi direttivi e ai fini di qualunque altro atto, provvedimento o autorizzazione per incarico extragiudiziario».

<sup>25</sup> Ministero della giustizia, decreto 8 febbraio 2006 n. 47, *Regolamento recante le modalità di espletamento dei concorsi previsti dall'articolo 16, comma 1, lettera a) e lettera b) del decreto legislativo n. 443/1992 per la nomina alla qualifica di vice sovrintendente del Corpo di polizia penitenziaria, la determinazione della prova d'esame e i titoli da ammettere a valutazione ove previsti, la composizione delle commissioni esaminatrici, nonché i programmi e le modalità di svolgimento dei corsi e degli esami di fine corso* (G.U. 24.02.2006, n. 46), art. 11, comma 2, lett. b).

Consiglio superiore della magistratura ne tiene conto ai fini delle determinazioni relative al magistrato medesimo”<sup>26</sup>.

Nelle aziende sanitarie si distinguono in diverse serie, di norma, i fascicoli relativi al personale medico e al personale non medico, a sua volta distinto in diverse categorie (infermiere professionale, amministrativo, etc.). Nelle università ci sono due tipologie prevalenti di personale, con le loro sottipologie: personale tecnico amministrativo (di categoria B, C, D, EP e Dirigente) e personale docente (ricercatore, professore aggregato, professore associato, professore ordinario).

Altri esempi di *fascicoli di persona fisica* sono il *fascicolo di assegnista di ricerca* nelle università, il *fascicolo di soggetti sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio* nelle aziende sanitarie, il *fascicolo di assistito* nei comuni per quanto riguarda il settore dei servizi sociali. In quest’ultimo caso, il fascicolo è descritto anche in forma neutra come *fascicolo di utente del servizio*, nel rispetto dei dati personali trattati, considerando una serie diversificata di interventi, che vanno dal problema dei parenti obbligati al sostegno psicologico ai minori.

Anche per questi casi vige quanto appena detto, visto che varia l’organizzazione archivistica in base alle esigenze dell’ente produttore. Mentre per gli ultimi due si tratta di una gestione per unità archivistiche, nel caso dell’assegnista di ricerca abbiamo di norma una gestione per sottounità, nel senso che i documenti risultano di norma organizzati in sottofascicoli collegati al fascicolo di procedimento amministrativo proprio dell’assegno di ricerca.

Infine, nelle università, un fondamentale fascicolo di persona è il *fascicolo di studente*. Anche in questo caso le sottipologie sono multiple e archivisticamente differenziate. Possiamo enucleare lo studente iscritto a un corso di laurea (c.d. *triennale*), a un corso di laurea magistrale, lo studente iscritto a un corso di dottorato di ricerca, a un master di primo o secondo livello, a un corso di perfezionamento, a una scuola di specializzazione, a un corso di alta formazione o a un singolo insegnamento. Addirittura è possibile avere contemporaneamente due fascicoli per una stessa persona fisica, derivanti da due posizioni giuridiche diverse: un *fascicolo di personale* e un *fascicolo di studente*, iscritto nell’ateneo dove la persona presta servizio come dipendente.

È necessario distinguere queste tipologie in quanto a ciascuna di esse corrisponde una diversa mole e diverse tipologie di documenti conservati e, di conseguenza, una diversa organizzazione della unità archivistica, anche – come vedremo – ai fini della selezione.

### *Il fascicolo di persona giuridica*

Il *fascicolo di persona giuridica* conserva i documenti relativi a una persona

<sup>26</sup> Dlgs. 30 gennaio 2006, n. 26, *Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150* (G.U. 3.02.2006, n. 28 – SO n. 26), art. 26, comma 1 e 2. Il concetto è ripetuto anche nell’art. 30.

giuridica (associazione, impresa, fondazione, amministrazione pubblica, etc.), con modalità simili, anche se non uguali, a quelle del fascicolo di persona fisica. In questo caso, la durata dipende ancora dai modelli organizzativi e dall'entità della mole documentaria prodotta in un arco temporale determinato.

Negli enti locali più evoluti esiste un *Albo dell'associazionismo*, che conserva in ogni fascicolo i documenti della persona giuridica iscritta (lo statuto, il bilancio associativo, il cambio di presidente o degli organi, etc.).

La normativa italiana, in certi casi, ordina addirittura la tenuta di un *fascicolo di persona giuridica*. È il caso del cosiddetto *fascicolo aziendale* previsto dal dlgs. 99/2004, in particolare all'art. 13, comma 1: "Il fascicolo aziendale elettronico di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1999, n. 503, unico per azienda, è integrato con i dati di cui al paragrafo 1, lettera c), e all'articolo 21 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003. L'aggiornamento del fascicolo aziendale elettronico, attraverso procedure certificate del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), può essere effettuato dai soggetti di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1999, nonché dai soggetti di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, sulla base di apposite convenzioni stipulate con l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). Per qualsiasi accesso nel fascicolo aziendale elettronico, finalizzato all'aggiornamento delle informazioni ivi contenute, è assicurata l'identificazione del soggetto che vi abbia proceduto. La pubblica amministrazione, ivi compresi gli enti pubblici economici, registra inoltre nel fascicolo aziendale gli aiuti concessi al soggetto che esercita attività agricola in attuazione della normativa comunitaria, nazionale e regionale"<sup>27</sup>.

Una tipologia di fascicolo aziendale, relativa alle aziende ortofrutticole, è descritta nel dm 22 marzo 2007 come obbligatorio per poter accedere ai contributi in agricoltura: "1. Ai fini dell'eventuale assegnazione dei titoli per l'ammissione agli aiuti di cui all'art. 1, gli agricoltori costituiscono, ovvero aggiornano, presso l'organismo pagatore competente, il fascicolo aziendale di cui all'art. 13 del decreto legislativo n. 99 del 29 marzo 2004 secondo le modalità ed i termini stabiliti dall'AGEA nella sua qualità di organismo di coordinamento. 2. Nel fascicolo aziendale di cui al comma 1 deve essere inserita, con le modalità e nei termini stabiliti dall'AGEA nella sua qualità di organismo di coordinamento, la dichiarazione riguardante i dati dell'azienda relativi agli ortofrutticoli coltivati nell'anno 2006 su terreni che non sono stati utilizzati come ettari ammissibili al regime di pagamento unico per l'anno 2006"<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Dlgs. 29 marzo 2004, n. 99, *Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38*, (G.U. 22.04.2004, n. 94).

<sup>28</sup> Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali 22 marzo 2007, *Ricognizione delle aziende ortofrutticole* (G.U. 23.04.2007, n. 94), art. 3; ma anche la circolare 4 ottobre 2005, n. 43, *Modalità operative per la concessione degli aiuti ai mosti d'uva concentrati e ai mosti d'uva*

Sulla scorta nella normativa statale, la Regione del Veneto ha legiferato, deliberato e decretato in più occasioni in merito al *Sistema informativo del settore primario* (SISP), riconoscendo all'unità archivistica di base, oltre l'obbligatorietà già prevista dalla legge, anche un valore organizzativo imprescindibile, considerato che "il fascicolo aziendale è parte integrante dell'Anagrafe del Settore primario ed è unico per ciascun soggetto registrato nell'Anagrafe; esso è costituito da una componente cartacea ed una componente elettronica. La componente cartacea contiene tutti i documenti atti a comprovare la situazione registrata nell'anagrafe elettronica. [...] La richiesta di iscrizione va predisposta utilizzando l'apposita modulistica messa a disposizione dalla Regione del Veneto e deve essere corredata della documentazione necessaria alla costituzione del fascicolo. L'iscrizione può essere effettuata d'ufficio per i soggetti che hanno intrattenuto precedenti rapporti con la pubblica amministrazione. L'iscrizione all'anagrafe comporta la costituzione del fascicolo, sia cartaceo che informatico"<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda le camere di commercio, alcuni adempimenti sui fascicoli del registro delle imprese sono descritti nel dpr 581/1995, dove la figura del conservatore risulta fondamentale<sup>30</sup>.

Infine, un fascicolo per ente sorvegliato è presente in ciascun Archivio di Stato, uno per ente vigilato è presente in ogni Soprintendenza archivistica, così come un fascicolo per edificio vincolato o tutelato è presente in ogni Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio.

*concentrati rettificati utilizzati per l'aumento della gradazione alcolica dei vini per la campagna 2005/2006. Reg. (CE) della Commissione n. 1623 del 25 luglio 2000 (G.U. 31.10.2005, n. 254), § G: «Gli operatori vitivinicoli che intendono predisporre con questa modalità i propri atti dichiarativi, sono tenuti a costituire preventivamente il proprio fascicolo aziendale. Per la costituzione o l'aggiornamento del fascicolo aziendale, gli operatori vitivinicoli possono rivolgersi: 1) al CAA al quale hanno già dato mandato od intendono dare mandato esclusivo per la costituzione ed aggiornamento del fascicolo aziendale elettronico e deposito dei documenti costituenti il fascicolo aziendale cartaceo; 2) all'AGEA – Ufficio vino e aiuti comunitari per la costituzione ed aggiornamento del fascicolo aziendale elettronico e deposito dei documenti costituenti il fascicolo aziendale cartaceo».*

<sup>29</sup> Regione del Veneto – Delibera della Giunta regionale 29 ottobre 2004, n. 3758, *Legge regionale 12 dicembre 2003, n. 40, art. 11. Linee guida per la costituzione del fascicolo aziendale e per l'Anagrafe del Settore primario. Deliberazione della Giunta regionale 10 settembre 2004 n. 111/CR (BUR 28.12.2004, n. 134), Allegato I, § 7 e § 11. Con successivo provvedimento, sono state dettate le linee guida per il fascicolo: Regione del Veneto – Decreto del dirigente dell'unità complessa Sistema informativo settore primario e controllo, 24 dicembre 2004, n. 16, Linee guida per la costituzione e tenuta del fascicolo aziendale e per l'Anagrafe del Settore primario (DGR 3758/2004): disposizioni attuative (BUR 7.01.2005, n. 2).*

<sup>30</sup> Dpr 7 dicembre 1995, n. 581, *Regolamento di attuazione dell'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile* (G.U. 3.02.1996, n. 28 – SO n. 17). Tanto per dare un'idea della dimensione del fenomeno, la Camera di commercio di Milano conserva circa 1.300.000 fascicoli del registro delle imprese, una parte dei quali, dopo la riforma, in duplicato anche digitale (v. dpr 581/1995, art. 31) e senza contare quelli versati dal Tribunale di Milano relativo agli esercenti il commercio. Devo queste informazioni a Camilla Occhionorelli, che ringrazio.

### *Alcuni casi di fascicolo ibrido*

Restano esclusi da questa analisi alcuni fascicoli ibridi.

È il caso, ad esempio, del cosiddetto *fascicolo di lavoro*, presente in ogni ufficio per le pratiche semi-permanenti di interesse prevalente, ma gestito in modo alluvionale, anche se omogeneo. Questo *fascicolo di lavoro* conserva documentazione ricevuta o acquisita soprattutto in copia, minute di documenti interni per i quali l'ente produttore conserva comunque l'originale nell'unità organizzativa responsabile (ad esempio, la richiesta di personale, una segnalazione di inefficienza, etc.), letteratura grigia, materiali preparatori, bozze di leggi, proposte di delibera di autorità, copia delle gazzette ufficiali, etc. Si tratta di "unità archivistiche" che vanno comunque gestite prima del trasferimento, in quanto spesso sono conservate acriticamente e maldestramente nell'archivio di deposito.

Tra i fascicoli ibridi abbiamo anche il *fascicolo di persona assegnata*, che riguarda i documenti relativi alla gestione di un dipendente (ma anche di un collaboratore provvisoriamente assegnato: ad es., uno studente 150 ore o un lavoratore socialmente utile, un disabile in stage, etc.) presso una unità organizzativa responsabile (UOR) tenuto dal capo ufficio come memoria informale della gestione ordinaria (richieste ferie, tabulati di valutazione, copie di provvedimenti, etc.). Informale, in quanto gli originali e le minute ufficiali sono comunque conservate dall'ente produttore nelle varie unità organizzative responsabili: per il contratto, dall'ufficio gestione del personale, per le assenze per malattia dall'ufficio assenze, etc.

Un'altra unità archivistica che esula, per il momento, dal nostro discorso è il *fascicolo di opere edilizie* o *fascicolo di lavori tecnici*, che va affrontato con il massimo rigore metodologico per la grande complessità e per i suoi approcci interprocedimentali (edilizia, manutenzione, impiantistica, urbanistica, sicurezza, etc.) in un saggio a parte.

Un'ultima tipologia riguarda il *fascicolo del fabbricato*, previsto principalmente per prevenire situazioni a rischio sismico e idrogeologico da una legge della Regione del Lazio, grazie alla quale è stata assegnata agli enti locali la possibilità di conservare in un fascicolo apposito la documentazione inerente a edifici pubblici e privati<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Legge regionale 12 settembre 2002, n. 31, *Istituzione del fascicolo del fabbricato* (BUR 30.09.2002, n. 27), art. 1: «1. I comuni del Lazio hanno la facoltà, nell'ambito della propria competenza territoriale, di istituire un fascicolo per ogni fabbricato esistente o di nuova costruzione, così come previsto al comma 2. 2. Con la presente legge, la Regione, considerata la necessità di conoscere lo stato conservativo del patrimonio edilizio, di provvedere alla individuazione di situazioni a rischio relative a fabbricati pubblici e privati e di programmare eventuali interventi di ristrutturazione e di manutenzione degli stessi, onde prevenire rischi di eventi calamitosi, istituisce il fascicolo del fabbricato per ogni costruzione esistente o di nuova realizzazione, sia privata che pubblica, nell'ambito del territorio comunale, indipendentemente dalla destinazione funzionale. 3. Il fascicolo del fabbricato deve assicurare, di norma, una conoscenza completa dei fabbricati a partire dall'epoca della loro costruzione, riportando tutte le modificazioni e gli adeguamenti eventualmente introdotti». Devo la segnalazione alla cortesia di Maria Grazia Bevilacqua.

Anche in questo caso, molto stimolante dal punto di vista teorico, il fascicolo viene evidenziato come strumento imprescindibile di gestione di una macchina burocratica e tecnica ad alta complessità, soprattutto in un altro intervento della Giunta regionale della Regione del Lazio che addirittura stabilisce in dettaglio lo schema del *fascicolo del fabbricato* con i suoi quattro sottofascicoli, visto che è consentito agli enti locali “di istituire un fascicolo per ogni fabbricato esistente o di nuova costruzione, privato o pubblico, indipendentemente dalla destinazione funzionale, disciplina: a) lo schema del fascicolo del fabbricato; b) i termini di scadenza per il completamento del fascicolo del fabbricato nelle aree di particolare rischio; c) le procedure di compilazione del fascicolo del fabbricato ed il relativo aggiornamento; d) l’anagrafe degli immobili e le caratteristiche, nonché le specifiche per raccogliere su supporto informatico i dati relativi alle schede di sintesi del fascicolo del fabbricato; e) le modalità ed i principi delle convenzioni che i comuni stipulano con gli ordini ed i colleghi professionali; f) le modalità di individuazione delle zone a rischio, per le quali è necessario ed indispensabile la redazione del fascicolo del fabbricato; g) le modalità, i termini e le condizioni di concessione dei contributi ai comuni per l’attuazione della l. r. 31/2002”<sup>32</sup>.

E poi ancora «1. Per i fabbricati esistenti il relativo fascicolo si compone delle seguenti quattro parti: a) parte prima “identificazione dell’edificio”; b) parte seconda “sicurezza statica”; c) parte terza “sicurezza impiantistica”; d) parte quarta “sintesi degli accertamenti, eventuali provvedimenti conseguenti ed eventuale piano di gestione del fabbricato”. 2. La parte prima, che riguarda l’identificazione dell’edificio, contiene i seguenti dati: a) generali; b) storici; c) urbanistici e tecnici generali; d) quantitativi del fabbricato e delle pertinenze. 3. La parte seconda riguarda l’accertamento della sicurezza statica, anche con riferimento alla interazione tra le strutture portanti ed il suolo ed sottosuolo dalle stesse interessato. 4. La parte terza riguarda l’accertamento della sicurezza impiantistica. 5. La parte quarta riguarda la sintesi degli accertamenti ed i provvedimenti conseguenti, statici ed impiantistici (parti seconda e terza), nonché l’eventuale redazione del piano di gestione del fabbricato. A conclusione degli accertamenti il tecnico incaricato, recependo anche i suggerimenti dei singoli specialisti, esprime la propria valutazione complessiva sulle condizioni di sicurezza dell’edificio e, ove lo ritenga necessario, propone le azioni idonee a ricondurre nei limiti ammissibili le condizioni di sicurezza. 6. I contenuti minimi del fascicolo del fabbricato, di cui ai commi precedenti, possono essere integrati in funzione delle caratteristiche e delle esigenze dei singoli comuni»<sup>33</sup>.

Dopo le conseguenze tragiche del crollo dell’edificio di Via Vigna Jacobini a

<sup>32</sup> Regione del Lazio – Delibera Giunta regionale 25 marzo 2005 n. 397, *Regolamento di attuazione della legge regionale 12 settembre 2002, n. 31, concernente l’istituzione del fascicolo del fabbricato*, art. 1.

<sup>33</sup> Ivi, art. 2

Roma del 16 dicembre 1998, il Comune ha stabilito con provvedimenti distinti, *motu proprio* e in assenza di una regolamentazione regionale, di istituire il *fascicolo del fabbricato* anche in *vacatio legis*. Quei provvedimenti sono stati però annullati dai giudici amministrativi<sup>34</sup>. Al di là dei problemi giuridici causati al Comune di Roma dallo *jus superveniens*, per noi risulta importante l'approccio archivistico alla questione, che ancora una volta ha dimostrato che l'efficacia di una azione amministrativa o di un processo dipende anche dall'efficienza di un sistema archivistico.

Discorso a parte merita la cartella clinica, che eventualmente affronteremo in altra sede.

#### 4. Perché sono distinte le cinque tipologie?

Come mai risulta necessario aver descritto, in archivistica, i concetti rappresentati dalle parole *procedura*, *processo* e *procedimento amministrativo*? Com'è facilmente intuibile, l'istruzione dei fascicoli dipende in larga misura dal fine istituzionale dell'ente e dalle tipologie di azioni amministrative poste in essere.

La distinzione del fascicolo archivistico in cinque tipologie risulta pertanto necessaria in base a molti fattori. Non si tratta di una enucleazione accademica, ma di una reale necessità in quanto da ciascuna tipologia dipendono importanti elementi del fascicolo: le regole per l'istruzione, la responsabilità in ordine all'azione trattata, la durata, le modalità di sedimentazione e conservazione, l'esercizio del diritto di accesso, la tutela dei dati personali, sensibili e giudiziari, la consultabilità per scopi storici sia nell'archivio corrente che nell'archivio di deposito<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Comune di Roma – Consiglio comunale, Delibera 4 novembre 1999, n. 166, poi sospesa dal Consiglio di Stato, sez. V, 2 luglio 2002, n. 2714; Comune di Roma – Consiglio comunale, Delibera 24 febbraio 2004, n. 27, poi sospesa ancora dal TAR Lazio – Roma, sez. II, 13 novembre 2006, n. 12320 e definitivamente annullata dal Consiglio di Stato, sez. V, 27 marzo 2007 n. 1580. Tra i numerosi interventi di giuristi, ma anche di geologi, segnalatimi puntualmente da Maria Grazia Bevilacqua, cfr: F. Delfino, *Il fascicolo del fabbricato: genesi e prospettive applicative tra disegni di legge statale e normativa generale*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 2003/6, pp. 241-261; D. Marzano, *Il fascicolo del fabbricato*, in *La IV dimensione. Lo spazio sotterraneo di Roma*, a cura di G. Gisotti, G. Pazzagli, F. Garbin pubblicato in «Geologia dell'ambiente – Periodico della SIGEA Società italiana di geologia ambientale», suppl. n. 4/2005, pp. 135-138; A. Tempesta, *Fascicolo del fabbricato (Nota a TAR LA – Roma sez. II 13 novembre 2006, n. 12320)*, in «Il Corriere del Merito», 2007/5, pp. 679-683; A. Campione, *In tema di fascicolo del fabbricato: un nuovo intervento del giudice amministrativo sui limiti e contenuto in attesa di un intervento definitivo del legislatore (nota a TAR LA – Roma sez. II 13 novembre 2006, n. 12320)*, in «Giurisprudenza di merito», 2007/3, pp. 814-821.

<sup>35</sup> Si tratta di una previsione normativa, contenuta nel dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (G.U. 24.02.2004, n. 45 – SO 28/L), art. 124; cfr. M. G. Pastura, *Consultabilità dei documenti degli archivi e tutela della riservatezza*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, a cura di R. Tamiozzo, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 553-571, in particolare p. 565. Per un'analisi graffiante e tecnicamente ineccepibile della normativa sui beni culturali, valida purtroppo in molti casi anche per quella seriore, cfr. E. Lodolini, *Gli archivi nel T.U. sui beni culturali e in altre recenti norme: una legislazione tutta da rivedere*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2003/2, pp. 463-497.

Non solo. In certi casi, anche la selezione viene favorita da una corretta e preordinata organizzazione delle unità archivistiche<sup>36</sup>. È il caso, ad esempio, di un fascicolo di un concorso per il reclutamento di personale. Il responsabile del procedimento amministrativo deve organizzare i documenti in sottofascicoli. Uno di questi dovrà contenere, distinti in inserti nominativi, tutti i documenti presentati da ciascun candidato: l'istanza, le autocertificazioni, le pubblicazioni, etc. Una volta completato il concorso e dopo la prescrizione dei termini per eventuali ricorsi, è già possibile richiedere l'autorizzazione allo scarto per quel sottofascicolo, con l'eccezione, ovviamente, dei documenti relativi ai vincitori. Nelle circostanze di partecipazione massiva di candidati, si tratta di migliaia di documenti, che viceversa andrebbero ad aumentare la già ipertrofica mole documentaria prodotta dalle amministrazioni pubbliche negli ultimi anni. In questo caso, gli archivisti consigliano all'unità organizzativa responsabile di definire già nel bando un termine per il ritiro delle pubblicazioni a concorso terminato e trascorsi i termini per eventuali ricorsi. Passato il termine, si procede allo scarto o, se di interesse, si procede al loro conferimento al sistema bibliotecario.

Sempre nel fascicolo di concorso, è opportuno istruire un altro sottofascicolo contenente tutte le convocazioni: non solo quelle dei candidati, ma anche quelle del collegio perfetto incaricato della valutazione. Anche in questo caso, si può trattare di migliaia di documenti. Trascorsi i termini per i ricorsi, è dunque possibile eliminare una mole notevole di documenti, in quanto, a testimonianza della regolarità delle convocazioni, andranno conservati esclusivamente i rispettivi verbali come documenti di pubblica fede che descrivono la regolarità delle operazioni alle quali è adetto un pubblico ufficiale<sup>37</sup>.

Infine, mentre per il fascicolo di affare è necessario un processo logico-valutativo per rilevare la presunta inutilità della conservazione dei documenti a posteriori, cioè dopo la formazione del fascicolo, nel fascicolo di attività, trattandosi di documentazione sostanzialmente omogenea, la selezione avviene in modo pressoché stabilito in forma preordinata. Ad esempio, le richieste di interventi manutentivi ordinari su beni mobili, gestiti in fascicoli di attività a cura dell'ufficio manutenzione, sono eliminabili dopo un arco temporale piuttosto esiguo e in maniera massiva.

<sup>36</sup> Sulla selezione (non sullo scarto!), cfr. L. Duranti, *The concept of appraisal and archival theory*, in «The American Archivist», 1994/57, pp. 328-344; Ead., *The thinking on appraisal of electronics records: its evolutions, focuses, and future directions*, in «Janus», 1997.2, pp. 47-67; M. Guercio, *Le procedure di selezione dei documenti negli archivi delle banche*, in *Gli archivi degli istituti e delle aziende di credito e le fonti d'archivio per la storia delle banche. Tutela, gestione, valorizzazione. Atti del convegno di Roma, 14-17 novembre 1989*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio Centrale per i beni archivistici, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 35), pp. 110-124; G. Penzo Doria, *Massimario e prontuario: la selezione dei documenti dopo la riforma della pubblica amministrazione (1997-2001)*, in *Lo scarto. Teoria, normativa e prassi*, a cura di G. Zacchè, San Miniato, Archilab, 2002, pp. 57-94.

<sup>37</sup> Sul tema cfr. anche Cassazione penale, sez. V, 25 settembre 1980; Consiglio di Stato, sez. VI, 18 dicembre 1992, n. 1113.

Il Manuale di gestione o, comunque, la procedura di istruzione dei fascicoli devono descrivere la tipologia di fascicolo prodotto per ciascuna UOR. Si tratta di un'impresa complessa tanto nella formalizzazione concettuale quanto nella descrizione delle unità archivistiche. Una volta descritte, sarà ancora più arduo mantenere lo standard archivistico definito. La formazione del personale delle amministrazioni pubbliche, purtroppo, è sempre più orientata a materie lontane dalla formazione giuridico-amministrativa di base e, soprattutto, la formazione archivistica è limitatissima.

La stagione archivistica italiana della fine del secolo XX ha visto il diffondersi di iniziative – principalmente sostenute dal Servizio III della Direzione generale per gli archivi – orientate alla riformulazione di titolari d'archivio in uso. Era ormai chiaro che si trattava di strumenti superati non tanto nell'impostazione istituzionale, quanto piuttosto nella impostazione metodologica. Così è accaduto per i titolari degli archivi comunali, provinciali, regionali, universitari e per altri progetti ancora. A nostro parere, serve ora un modello condiviso per la fascicolazione, cioè per l'altra – e, sicuramente, più importante sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa – operazione archivistica obbligatoria per l'organizzazione degli archivi correnti.

A parte i fascicoli di affare, è infatti possibile definire regole e metodologie condivise per enti omogenei, finalizzate alla istruzione, tenuta e tutela dei fascicoli di attività, di procedimento amministrativo, di persona fisica e di persona giuridica. Lo strumento potrà essere un *Piano per la fascicolazione*, oppure, per regole più sintetiche, un capitolo del *Manuale di gestione del protocollo informatico*.

Inoltre, in una nuova stagione di condivisione di strumenti tra amministrazioni archivisticamente avanzate, è possibile formulare sistemi condivisi tra enti disomogenei, ma che riguardino funzioni omogenee, quali il personale, il patrimonio, l'economato, il provveditorato, la finanza e la contabilità. I settori delle risorse umane, degli acquisti, dei beni mobili e immobili sono, infatti, gestiti di norma attraverso procedimenti amministrativi e attività comuni a tutte le amministrazioni pubbliche governate, appunto, da norme comuni. Poiché anche le funzioni strumentali o di supporto presenti in ciascun titolare si riferiscono a documenti normalizzati per le amministrazioni pubbliche, in questo caso la tipicità dell'azione amministrativa rappresenta una delle variabili più importanti per la normalizzazione di strumenti così altamente professionali<sup>38</sup>.

In una visione interistituzionale, avremo la possibilità di definire procedimenti amministrativi frutto di modelli condivisi, così come condivisi saranno i modelli di organizzazione, gestione, tenuta e tutela dei fascicoli archivistici, con evidenti vantaggi in una prospettiva di economia di scala in termini di semplificazione e normalizzazione dell'accesso, della consultabilità e della selezione. Insomma, si

<sup>38</sup> Sulla tipicità dell'azione amministrativa, cfr. A. M. Sandulli, *Diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984<sup>(16)</sup>, pp. 596 e ss.

tratta di implementare uno standard di istruzione e di gestione delle unità archivistiche di base per addivenire ad un'organizzazione condivisa nella gestione e tenuta dei fascicoli nelle amministrazioni pubbliche.

## APPENDICE I

Autorità per l'energia elettrica e il gas, Delibera 14 marzo 2005, n. 42, *Disposizioni in materia di procedure arbitrali per la risoluzione delle controversie in materia di accesso alle reti dell'energia elettrica e del gas e di revoca della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 127/03* (G.U. 9.04.2005, n. 82).

### *Allegato I*

- 3.2 Il segretario, in particolare: assiste il Collegio arbitrale nel corso dell'intero procedimento; forma e tiene il fascicolo d'ufficio; assegna ad ogni fascicolo un numero d'ordine per anno, annotando gli estremi del procedimento arbitrale in un apposito registro tenuto secondo un ordine cronologico; redige i verbali; effettua le comunicazioni disposte dal Collegio arbitrale; custodisce gli atti e i documenti del procedimento arbitrale; comunica alle parti le date delle udienze; provvede alla consegna del lodo arbitrale alle parti; archivia il procedimento, a seguito della comunicazione del componimento bonario della lite;
- 3.3 Il segretario, sulla base dei regolamenti vigenti, consente la visione e l'estrazione di copia degli atti e dei documenti del procedimento arbitrale alle sole parti contendenti, siano esse costituite o meno. Al di fuori dell'accesso consentito alle parti, il segretario è tenuto al segreto d'ufficio.
4. Ai fini delle comunicazioni necessarie per lo svolgimento del procedimento, delle produzioni e depositi degli atti, nonché delle notifiche: (a) le comunicazioni sono curate dal segretario a mezzo di plico raccomandato con avviso di ricevimento, salvo che il Collegio arbitrale non disponga diversamente; le comunicazioni sono effettuate alle parti presso la loro sede o presso domicilio eventualmente indicato nel modulo di cui al comma 5; (b) le produzioni ed i depositi degli atti, fatti in tante copie quante sono le altre parti del giudizio e quanti sono i componenti del Collegio arbitrale, più un'ulteriore copia per il fascicolo d'ufficio, sono effettuati presso la sede dell'arbitrato.

## APPENDICE 2

Dlgs. 6 novembre 2007, n. 200, *Attuazione della direttiva 2005/28/CE recante principi e linee guida dettagliate per la buona pratica clinica relativa ai medicinali in fase di sperimentazione a uso umano, nonché requisiti per l'autorizzazione alla fabbricazione o importazione di tali medicinali* (G.U. 9.11.2007, n. 261 – SO n. 228)

*Capo IV**Il fascicolo permanente della sperimentazione e l'archiviazione*

## art. 17

*Fascicolo permanente della sperimentazione*

1. Il fascicolo permanente della sperimentazione previsto dall'articolo 15, comma 6, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 211, è costituito dai documenti essenziali che consentono l'effettuazione della sperimentazione clinica e la valutazione della qualità dei dati conseguiti e, qualora sia formato e conservato in modalità informatica, è conforme agli articoli 20 e 22 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Detti documenti devono dimostrare se lo sperimentatore e il promotore hanno adempiuto ai principi e alle linee guida dettagliate relative alla buona pratica clinica, di cui al presente decreto legislativo e di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro della sanità in data 15 luglio 1997, fatto salvo quanto previsto dal decreto del Ministro della salute in data 17 dicembre 2004, nonché a tutte le norme applicabili, in particolare, all'allegato 1 al decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, e alle norme autorizzative della sperimentazione di cui al richiamato decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 211.
2. Il fascicolo permanente della sperimentazione fornisce le basi per il controllo da parte del responsabile della verifica della qualità individuato dal promotore e per l'ispezione da parte dell'AIFA.
3. Il contenuto dei documenti essenziali deve essere adeguato al carattere specifico di ciascun periodo temporale in cui si svolge la sperimentazione clinica.
4. Con provvedimento del Direttore generale dell'AIFA vengono stabilite linee guida supplementari per specificare il contenuto di tali documenti, tenuto conto anche delle linee guida della Commissione europea in materia.
5. La conduzione di sperimentazioni in difformità da quanto previsto dalle norme di cui al comma 1, comprese quelle relative alla autorizzazione dei siti ove venga compiuta qualsiasi attività connessa con la sperimentazione, nonché

l'inadeguatezza o la mancanza della documentazione di cui al presente Capo, comportano la non utilizzabilità dei risultati delle sperimentazioni ai fini dell'AIC.

Art. 18.

*Conservazione dei documenti essenziali*

1. Fatto salvo quanto previsto per i titolari di AIC dal decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, e relativi allegati, il promotore e lo sperimentatore devono conservare i documenti essenziali relativi alla sperimentazione clinica per almeno sette anni dal completamento della medesima; debbono conservarli per un periodo più lungo qualora ciò sia richiesto da altre norme applicabili o da un accordo tra il promotore e lo sperimentatore.
2. I documenti essenziali devono essere archiviati in modo da poter essere facilmente messi a disposizione delle autorità competenti qualora queste li richiedano.
3. I dati originali di una sperimentazione clinica devono essere registrati e conservati in cartella clinica; qualora tali cartelle per soggetti ambulatoriali non siano previste dalla prassi della struttura o dell'ambulatorio sede della sperimentazione, le stesse dovranno essere predisposte ai fini del presente articolo. Tali disposizioni si applicano a tutte le fasi delle sperimentazioni cliniche, comprese le bioequivalenze e biodisponibilità.
4. Le cartelle cliniche di cui al comma 3 devono essere custodite per il periodo massimo di tempo previsto dalla struttura sanitaria o dallo studio medico, comunque per non meno del periodo di cui al comma 1.
5. Le spese relative alle attività di cui al presente articolo non devono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
6. In caso di sperimentazione condotta in strutture di Paesi terzi, i cui risultati vengono presentati per l'AIC in Italia, dette strutture devono possedere requisiti almeno equivalenti a quelli previsti per le strutture italiane, da dimostrare anche tramite la documentazione di cui al presente Capo, in mancanza dei quali i risultati delle sperimentazioni non possono essere presi in considerazione ai fini di AIC.

Art. 19.

*Trasferimento dei documenti*

1. Qualsiasi trasferimento di proprietà dei dati o dei documenti deve essere documentato. Il nuovo proprietario assume la responsabilità della conservazione e dell'archivio dei dati a norma dell'articolo 18. In caso di ispezioni di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 24 giugno 2003 n. 211, il nuovo proprietario è tenuto al pagamento del rimborso delle relative spese e al versamento della tariffa di cui al decreto del Ministro della salute in data 24 maggio 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 128 del 3 giugno 2004.

Art. 20.

*Responsabili degli archivi*

1. Il promotore nomina all'interno della sua organizzazione le persone responsabili degli archivi.
2. L'accesso agli archivi è limitato alle persone responsabili a tale fine nominate.

Art. 21.

*Modalità di conservazione dei documenti*

1. I mezzi utilizzati per conservare i documenti essenziali devono garantire che i documenti rimangano completi e leggibili per il periodo di conservazione prestabilito e possano essere messi a disposizione delle autorità competenti, qualora queste lo richiedano.
2. Qualsiasi modifica dei dati deve essere rintracciabile.