



*Associazione Nazionale Archivistica
Italiana
sezione Veneto*

Archivi e cittadino

*Genesi e sviluppo
degli attuali sistemi di gestione degli archivi*

Atti della giornata di studio – Chioggia, 8 febbraio 1997



LIBRERIA EDITRICE



*Associazione Nazionale Archivistica
Italiana
sezione Veneto*

Archivi e cittadino

*Genesi e sviluppo
degli attuali sistemi di gestione degli archivi*

Atti della giornata di studio – Chioggia, 8 febbraio 1997

a cura di
Gianni Penzo Doria



© ANAI Nazionale e ANAI sezione Veneto 1999
Tutti i diritti riservati

Il Leggio libreria editrice
viale Padova, 5
30019 - Sottomarina (VE)
tel. 041/5540099

La *Giornata di studio* e questo volume sono stati finanziati grazie ad un contributo della *Città di Chioggia - Assessorato alla Cultura*



LIBRERIA EDITRICE

Gianni Penzo Doria

Piove sugli archivi.

L'alluvione normativa dal 1990 al 1996

Un problema di schizofrenia legislativa

Tra il 1990 e il 1996 la legislazione italiana ha dimostrato – semmai ce ne fosse stato bisogno – ampi segnali di schizofrenia, i cui effetti si sono riversati e si riverseranno sempre più nei prossimi anni sugli archivi pubblici e privati. Non solo. L'alluvione di norme emanate in tema di documenti amministrativi non è ancora terminata: possiamo infatti stimare, senza alcuna ombra di dubbio, che le norme continueranno a cadere con uguale intensità, tanto da farci temere che quanto andiamo ora scrivendo finirà con il dover essere aggiornato almeno ogni sei mesi.

La normativa italiana in materia ha fatto enormi passi in avanti, ma resta comunque scoordinata con le recenti disposizioni in tema di documenti a seconda della provenienza tecnica del legislatore (Finanze, Beni culturali, Funzione pubblica, AIPA, etc.) e dell'inserzione forzata di provvedimenti univoci nelle ultime leggi finanziarie. Il risultato ottenuto non è un testo unico – omogeneo e funzionale – ma un sistema di articolati alluvionali e, per giunta, poco chiari, con buona pace dell'ex Ministro per la funzione pubblica Sabino Cassese¹.

¹ Il Ministro Cassese fu uno dei principali sostenitori della chiarezza lessicale dei testi prodotti dalla pubblica amministrazione. Rimane tuttavia pressoché inascoltato il "suo" PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche. Proposte e materiali di studio*, Roma, Poligrafico, 1993, ripreso dal *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, a cura di A. FIORITTO, Bologna, Il Mulino, 1997.

Il problema principale non è dunque la quantità della legislazione, ma la qualità dei testi normativi. Negli ultimi anni, infatti, è come se il Parlamento avesse emanato norme senza tenerne alcuna considerazione la legislazione preesistente e, fatto ancor più grave, senza il necessario coordinamento tra i vari dicasteri. Ciò ha generato da un lato una incertezza lessicale dall'altro un'incertezza del diritto. Infatti, tra le norme dettate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministero delle Finanze e dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione esiste una sostanziale differenza terminologica. L'unico elemento comune è, invece, la complessità e a volte la – pare davvero – ricercata astrusità del linguaggio amministrativo.

Tenteremo quindi di procedere in questa breve analisi esaminando alcuni tra i più importanti passaggi normativi, cercando di dimostrare come le norme fin qui emanate abbiano un inevitabile riflesso sugli archivi, pur sostanzialmente ignorandoli. Anzi, l'attenzione ossessiva al documento amministrativo in sé e non al legame che esiste tra i documenti amministrativi posti in essere dalla pubblica amministrazione, cioè al *vincolo archivistico*, è una delle cause principali dell'apparente incomunicabilità tra archivisti e informatici. Ci serviremo, pertanto, di un'equazione nell'intento di semplificare la questione.

Dal 1990 al 1996, infine, sono soltanto due le disposizioni di legge che si occupano in maniera esplicita di archivi: la prima è il comma 15 dell'art. 2 della legge 537/1993, che conferma la validità della legge archivistica del 1963; la seconda, invece, è il DPR 344/1994, sulle commissioni di sorveglianza². Per il resto, il legislatore ha sempre trascurato il coinvolgimento delle professionalità archivistiche e diplomatiche, incappando spesso in errori e insuccessi clamorosi.

² DPR 18 aprile 1994, n. 344, *Regolamento recante disciplina del procedimento di costituzione e rinnovo delle commissioni di sorveglianza sugli archivi* (G.U. 08.06.1994, n. 132); per la 537/1993 cfr. *infra*, nota 6.

*Documento amministrativo cartaceo
e documento amministrativo informatico*

Non bisogna vedere nell'introduzione dell'informatica nella pubblica amministrazione la fine della documentazione cartacea. È pur vero che l'evoluzione di hardware e software ha raggiunto livelli inimmaginabili fino a solo pochi anni fa, ma è altrettanto vero che l'evoluzione è tuttora in corso.

Non accorgersi di questi cambiamenti oppure fare finta di nulla, significa lottare per una causa persa, solo per la diffidenza ad accettare le nuove tecnologie di produzione e di gestione degli atti amministrativi. Anche la legislazione italiana ha compiuto passi significativi, soprattutto riconoscendo appieno il valore legale di un atto prodotto su supporto informatico.

Anche se siamo tutto sommato ancora lontani dalla completa sostituzione del supporto cartaceo, è illegittimo non adeguarsi alle nuove tecnologie considerato che la nuova normativa prevede l'introduzione dell'informatica nella pubblica amministrazione come norma e non come eccezione.

Da un lato, infatti, il comma 2 dell'art. 22 della legge 241/90, definisce – come vedremo tra poco – il documento amministrativo indipendentemente dal suo supporto, dall'altro il D. Lgs. 39/93, stabilisce la preponderanza del documento informatico rispetto a quello tradizionale, prevedendo addirittura l'abolizione di uno degli elementi più importanti per la validità giuridica del documento amministrativo, cioè la firma:

D. Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39
*Norme in materia di sistemi informativi automatizzati
delle amministrazioni pubbliche...*

art. 3

1. Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati.
2. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici o

telematici, nonché l'emanazione di atti amministrativi attraverso i sistemi medesimi, devono essere accompagnate dall'indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione. Se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile³.

A ben vedere non si tratta di una novità, ma di una delle tante ripetizioni della normativa in materia secondo il sano principio che, anche per i boiardi, *repetita iuvant*. Infatti, già nel 1991, in sede di conversione, al decreto-legge 6/1991 era stato aggiunto l'art. 6-*quater*, il quale recitava:

Art. 6-*quater*
(*Modalità di uso dei sistemi informatici*)

1. L'immissione e la riproduzione di dati, informazioni e documenti, nonché l'emanazione di atti amministrativi da parte degli enti locali, mediante sistemi informatici, devono essere accompagnate dalla indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione e della trasmissione. Ove per la validità sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dalla indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, dal nominativo del soggetto responsabile; in tal caso, il contenuto del documento è valido fino a querela di falso⁴.

³ Art. 3 del Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (G.U. 20.02.93, n. 42)*. Sull'introduzione dell'informatica nella pubblica amministrazione, è di quegli anni l'intervento del presidente dell'appena istituita AIPA (in virtù dell'art. 4 decreto legislativo 39/1993), G. M. REY, *La modernizzazione della pubblica amministrazione, in Gestione dei documenti e trasparenza amministrativa. Atti del Convegno Internazionale, Fermo, 6 - 8 settembre 1993*, a cura di O. Bucci, Macerata, Università di Macerata, 1994, pp. 173-179.

⁴ Decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, *Disposizioni urgenti in favore degli enti locali per il 1991*, convertito nella Legge 15 marzo 1991, n. 80, *Conver-*

La legislazione italiana aveva dunque tentato di introdurre – senza riuscirvi – tale concetto. Dopo questa norma, invece, andò affermandosi uno standard legislativo, attraverso il quale si ribadiva con caparbieta e sempre in maniera esplicita la preponderanza del documento prodotto con l'ausilio dell'informatica; ad esempio con il DPR 680/1994, laddove, all'art. 5, viene ripreso alla lettera proprio il novellato del decreto legislativo 39/1993:

art. 5

*Tutela della fonte delle operazioni compiute
mediante sistemi informatici e telematici*

1. (omissis) gli atti amministrativi sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati⁵

Un ulteriore e significativo passo in avanti venne effettuato grazie al comma 15 dell'art. 2 della legge 537/1993 (la legge Finanziaria per il 1994)⁶, che oltre a dettare disposizioni sulla semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, determinò – di fatto e di diritto – la definitiva consacrazione del supporto magneto-ottico anche per finalità amministrative probatorie:

Art. 2

*(Semplificazione e accelerazione
dei procedimenti amministrativi)*

1 – 14 (omissis)

15. Gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti, per finalità amministrative e probatorie, previsti dalla legislazione vigente, si intendono soddisfatti anche se realizzati

sione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 gennaio 1991, n. 6, recante disposizioni urgenti in favore degli enti locali per il 1991 (G.U., 15.03.1991, n. 63).

⁵ DPR 11 novembre 1994, n. 680, *Regolamento per il coordinamento delle norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche con le esigenze di gestione dei sistemi concernenti la sicurezza dello Stato* (G.U. 13.12.94, n. 290).

⁶ Legge 24 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica* (G.U. n. 303 del 28.12.93).

mediante supporto ottico purché le procedure utilizzate siano conformi a regole tecniche dettate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. Restano in ogni caso in vigore le norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, relative all'ordinamento e al personale degli Archivi di Stato, nonché le norme che regolano la conservazione dei documenti originali di interesse storico, artistico e culturale.

Una domanda, però, pare del tutto naturale: perché fu necessario ribadire nella seconda parte del novellato del comma 15 che restavano esclusi dalla scansione ottica gli statuti medioevali di un Comune, richiamando espressamente il DPR 1409/63? Noi non vogliamo pensare che ciò sia stato causato dalla proposta di qualcuno – com'era peraltro di moda allora – di acquisire da scanner tutto ciò che avesse avuto anche il più vago sentore di “carta” e non di bit, dimenticando che proprio la carta rimane ancor oggi il supporto maggiormente adatto alla tutela dell'integrità giuridico-probatoria di un documento.

Riportiamo, però, un'importante considerazione svolta recentemente da Renato Borruso:

Non si deve confondere il concetto di “scrittura” con quello di carta scritta o stampata. La carta è soltanto uno dei tanti supporti che storicamente la scrittura ha avuto, dopo (in ordine di tempo) la pietra, il bronzo, il cuoio, le tavolette di legno cerate, il papiro, la pergamena. Il concetto di scrittura non va neppure confuso con l'uso dell'inchiostro e dell'alfabeto.

Prima che con l'inchiostro si è scritto incidendo con lo scalpello o con lo stilo, usando la grafite o il gesso e, prima dei caratteri fenici, sono stati usati quelli geroglifici, cuneiformi e gli ideogrammi. Nel secolo scorso, poi, sono comparsi i segni dell'alfabeto Morse e quelli stenografici. Identificare lo scritto col documento cartaceo tradizionale è, perciò, soltanto frutto di

un'abitudine: cioè dell'*id quod plerumque accidit*, ma nulla di più⁷.

Del resto, anche la descrizione archivistica privilegia il supporto membranaceo rispetto al cartaceo⁸. Da ciò nasce l'evidente conclusione che ciò che importa è il contenuto e non il supporto del documento amministrativo, senza tuttavia perdere lo sguardo d'insieme dell'archivio, inteso come *universitas rerum*⁹.

La nuova definizione di «documento amministrativo» secondo la legge 241/90

La legge 7 agosto 1990, n. 241, conosciuta come "legge sulla trasparenza e sul diritto di accesso" è in realtà la vera legge sull'informatica nella pubblica amministrazione, poiché è impensabile tentare di applicarla senza l'introduzione dei mezzi informatici. Non solo. Essa rappresenta, per l'introduzione di altri caratteri innovativi, il presupposto per l'organizzazione dell'archivio corrente. È infatti altrettanto impensabile ritenere

⁷ R. BORRUSO, *I problemi giuridici posti dagli archivi informatici con riferimento all'ordinamento italiano*, in *L'archivistica alle soglie del 2000. Atti della conferenza internazionale*, Macerata, 3-8 settembre 1990, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali - Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1992, pp. 323-354 (la citazione è a pp. 324-25). Il volume, curato da Oddo Bucci con la collaborazione di Rosa Marina Borracini Verducci, è stato pubblicato anche da Il Lavoro Editoriale Università, nella collana «Informatica e documentazione» dell'Università degli studi di Macerata, nel VII centenario della sua fondazione. L'unico limite della relazione Borruso è che avvenne pochi giorni dopo l'entrata in vigore della legge 241/90 e, pertanto, non è stata presa in considerazione la norma che prevede la vera rivoluzione informatica dell'atto amministrativo, ovvero il comma 2 dell'art. 22, per il cfr. *infra*.

⁸ Una critica ampiamente condivisibile proviene da E. LODOLINI, *Lineamenti di storia dell'Archivistica italiana. Dalle origini alla metà del secolo XX*, Roma, NIS, 1991, p. 217, nota 13.

⁹ Il concetto è di G. CENCETTI, *Sull'archivio come "universitas rerum"*, «Archivi», s. II, anno IV (1937), pp. 7-13.

di poter esercitare il diritto di accesso in presenza di un archivio corrente disordinato.

Ma torniamo alla parte informatica, esaminando in modo particolare la esplicita e rivoluzionaria definizione di documento amministrativo. Ecco il testo:

art. 22

1. (*omissis*)
2. È considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni, o comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa¹⁰.

Una definizione che non esito a dire ecumenica, vista la completezza della casistica sulle possibili tipologie di produzione.

Si noti che il legislatore qui non ha introdotto il concetto di *rappresentazione informatica* (bensì *elettromagnetica*) semplicemente perché il lessico informatico non era ancora usuale nei testi normativi di allora. Ancora tre anni più tardi, infatti, invece di parlare di sistemi informatici il legislatore utilizzava ancora la perifrasi *sistemi informativi automatizzati*¹¹.

¹⁰ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, (G.U. n. 192, del 18.08.90), art. 22, comma 2, e soprattutto la circolare esplicativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica, Circolare 7 gennaio 1991, n. 60328/7.463, *Procedimento amministrativo. Accesso ai documenti amministrativi*; cfr., tra la vasta bibliografia, R. SCARCIGLIA, *L'accesso ai documenti amministrativi. Attuazione della legge 241/90*, Rimini, Maggioli, 1994, pp. 72-74; AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti (legge 7 agosto 1990, n. 241 e regolamenti di attuazione)*, coordinamento di V. Italia e M. Bassani, Milano, Giuffrè, 1995², pp. 536-538 e soprattutto G. BARRERA, *La nuova legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, «RAS», LI/2-3 (1991), pp. 342-372.

¹¹ Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, cit.; esiste però un'importante eccezione, cfr. *infra* nota 13.

*Documento elettronico o documento informatico?
E su quale supporto?*

Sempre a proposito di terminologia conviene ricordare una lieve ma significativa differenza tra documento elettronico e documento informatico. Se il documento viene prodotto con un computer, il documento deve dirsi *informatico* (o *digitale* o *numerico*) e non *elettronico*. Elettronici possono essere la radio, la televisione, la macchina da scrivere etc., cioè strumenti che non presuppongono l'uso del computer, del bit, come nel caso, invece, del documento informatico¹². Quindi sarebbe corretto dire *documento informatico* o, più solennemente, come vuole la nostra legislazione, *documento prodotto con un sistema informativo automatizzato*.

Temo, però, che l'uso sia dovuto in larga misura al calco di *electronic record* e alla delibera R649 del 22.12.1989 del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, la quale recita: «Il documento elettronico è l'insieme dei dati ed informazioni registrate su un supporto sotto forma permanente e leggibile dall'uomo e/o da una macchina».

Tuttavia, a dimostrazione di come i testi normativi siano disomogenei e non normalizzati, proprio nel 1993, negli stessi giorni della legge 537, veniva emanata la legge 547/1993, nota anche come "legge sulla pirateria informatica", la quale, modificando addirittura il codice penale, introduce in maniera

¹² Ricavo questa considerazione da un dibattito con Renato Borruso, ampio sostenitore dell'informatica applicata alla pubblica amministrazione e della dicitura di documento informatico. Deve comunque trattarsi di un'evoluzione lessicale avvenuta negli ultimi anni, poiché lo stesso R. BORRUSO, *I problemi giuridici posti dagli archivi informatici con riferimento all'ordinamento italiano*, in *L'archivistica alle soglie del 2000. Atti della conferenza internazionale*, Macerata, 3-8 settembre 1990, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali - Ufficio Centrale per i Beni Archivistici & Il Lavoro Editoriale Università, 1992, pp. 323-354, parla tranquillamente di *documento elettronico* in luogo di *documento informatico* (ad es. a p. 327).

esplicita la dicitura di *documento informatico*, contemplando nella definizione anche il software:

art. 3

Dopo l'art. 491 del codice penale è inserito il seguente:

«art. 491-bis - *Documenti informatici*. -

Se alcuna delle falsità previste dal presente capo riguarda un documento informatico pubblico o privato, si applicano le disposizioni del capo stesso concernenti rispettivamente gli atti pubblici e le scritture private. A tal fine per documento informatico si intende qualunque supporto informatico contenente dati o informazioni aventi efficacia probatoria o programmi specificamente destinati ad elaborarli»¹³.

Esiste però un'ulteriore - e ben più grave - incertezza lessicale, causata proprio dal mancato raccordo tra più testi normativi, relativa alla distinzione tra *supporto ottico* e *supporto di immagini*. Per quel che riguarda il *supporto*, infatti, la normativa italiana parla indifferentemente (e con assoluta disinvoltura) di *supporto ottico*, *supporto magnetico*, *supporto magneto-ottico*, *supporto elettromagnetico* e infine di *supporto di immagini*. Quale sia la differenza a noi non è dato sapere. Certo è che nel famoso decreto Tremonti sugli sgravi fiscali, il 489/1994, compare per la prima volta quest'ultima dicitura, che tra l'altro modifica il novellato del Codice civile:

art. 7-bis

(*Modificazione al codice civile*

e ad altre disposizioni in materia di scritture contabili)

1-3 (*omissis*)

4. All'articolo 2220 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Le scritture e documenti di cui al presente articolo possono essere conservati sotto forma di registrazioni su supporti di

¹³ Legge 23 dicembre 1993, n. 547, *Modificazioni ed integrazioni alle norme del codice penale e del codice di procedura penale in tema di criminalità informatica* (G.U. 30.12.1993, n. 305).

immagini, sempre che le registrazioni corrispondano ai documenti e possano in ogni momento essere rese leggibili con mezzi messi a disposizione del soggetto che utilizza detti supporti».

5-8 (omissis)

9. Le disposizioni di cui all'ultimo comma dell'articolo 2220 del codice civile, introdotto dal comma 4 del presente articolo, si applicano a tutte le scritture e i documenti rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie. Con decreto del Ministro delle finanze sono determinate le modalità per la conservazione su supporti di immagini delle scritture e dei documenti di cui al presente comma¹⁴.

A parte il fatto che il Ministero delle finanze risulta tuttora inadempiente sul fronte dell'emanazione delle modalità di conservazione, non si riesce a comprendere il senso di questo neologismo, coniato probabilmente per un influsso del concetto di *imaging*. Si potrebbe inoltre discutere sull'opportunità che sia un dicastero e non un organo tecnico a stabilire, appunto, delle regole tecniche, soprattutto ad un anno di distanza dall'istituzione dell'AIPA¹⁵. Rimane la considerazione che il Ministero delle finanze, come già accaduto in passato, si presenta come nucleo isolato della riforma della pubblica amministrazione¹⁶.

¹⁴ Legge 8 agosto 1994, n. 489, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, recante disposizioni tributarie urgenti per accelerare la ripresa dell'economia e dell'occupazione, nonché per ridurre gli adempimenti a carico del contribuente* (G.U. 10.08.1994, n. 186)

¹⁵ Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, cit., art. 4: «È istituita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione [...] la quale opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con autonomia tecnica e funzionale e con indipendenza di giudizio».

¹⁶ Prima ancora dell'emanazione del DPCM 11 settembre 1974, *Norme per la fotocopiazione sostitutiva dei documenti di archivio e di altri atti delle pubbliche amministrazioni* (G.U. 25.11.1974, n. 306), il Ministero delle finanze, aveva previsto nel novellaro della legge sull'IVA la possibilità della riproduzione sostitutiva con microfilm anche per i privati, in virtù dell'art. 39 del DPR 26 ottobre 1972, n. 633, *Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto* (G.U. n. 292 dell'11.11.1972) il quale recitava: «È ammesso l'impiego di sistemi fotografici di conservazione secondo modalità previa-

Per stare in anni recenti, la legge 549/1995 cioè la finanziaria per il 1996, ribadiva una terminologia leggermente diversa, parlando non più di supporti *magneto-ottici*, bensì di supporti *ottici e magnetici*:

art. 3, comma 147, lettera c

147. Il Governo, con regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, detta disposizioni in materia di adempimenti contabili e di versamenti di imposta secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) - b) (omissis)

c) *semplificare* le modalità di conservazione delle scritture contabili e degli altri documenti previsti dalle norme fiscali, attraverso l'uso di supporti ottici e magnetici, in conformità ai criteri dettati dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, a condizione che sia possibile la lettura e la stampa contestualmente alla richiesta avanzata dagli uffici competenti ed in presenza di impiegati degli stessi uffici¹⁷

E dire che proprio dai documenti contabili era stata avviata, però solo sulla carta (!) e non con misure concrete, l'introduzione dell'informatica, partendo dalla possibilità di produrre i mandati informatici, così come stabilito dal DPR 367/1994:

Art. 6.

Mandato informatico

1. Le amministrazioni provvedono mediante mandati informatici ai pagamenti di cui all'art. 16 del presente regolamento.
2. I mandati informatici sono individuali e sono pagabili dalle tesorerie in essi indicate. Per il trasferimento di fondi erariali agli enti locali, possono essere emessi mandati informatici

mente approvate dall'Amministrazione finanziaria su richiesta del contribuente».

¹⁷ Legge 28 dicembre 1995, n. 549, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, (G.U. 29.12.1995, n. 302 - suppl. ord. n. 153).

collettivi da estinguere mediante quietanza di entrata di tesoreria, ovvero mediante accreditamento ai conti correnti intestati agli enti medesimi.

3. Il mandato informatico è costituito dai dati della clausola di ordinazione della spesa di cui al comma 2 dell'art. 4, convalidati definitivamente dalla competente Ragioneria e integrati dalle informazioni relative all'ordine di pagare previsto dal precedente art. 5.

4. Il mandato informatico non può avere corso se non reca la firma del dirigente responsabile della spesa, il visto della competente ragioneria e, ove previsto, quello della Corte dei conti. Si applica l'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

5. Le transazioni a sistema relative al mandato informatico sono effettuate dalla competente Ragioneria, ferma restando la responsabilità del dirigente competente alla spesa, con modalità atte ad assicurare la provenienza, l'intangibilità e la sicurezza dei dati.

6. Le disposizioni del presente regolamento, relative al mandato informatico di pagamento, possono applicarsi anche alle amministrazioni disciplinate da particolari regolamenti in materia di amministrazione e contabilità. Per le operazioni connesse all'esercizio del servizio di tesoreria si applica la legge 28 marzo 1991, n. 104¹⁸.

Tale disposizione ha visto poi un ulteriore passo in avanti con le direttive contenute nella deliberazione 9 novembre 1995 dell'AIPA¹⁹. Allo stato dei fatti, però, se ne riscontra una scarsissima applicazione.

Il vero capolavoro nell'acrobazia lessicale, però, il legislatore lo dimostrò proprio nel D.Lgs 489/1994:

¹⁸ DPR 20 aprile 1994, n. 367, *Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili* (Suppl. ord. n. 91, alla G.U. 13.06.1994, n. 136).

¹⁹ Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, *Deliberazione 9 novembre 1995, Definizione delle regole tecniche del mandato informatico* (G.U., 22.11.1995, n. 273).

art. 7

(Semplificazione di adempimenti e riduzione di sanzioni per irregolarità formali)

1-4bis (omissis)

4ter. A tutti gli effetti di legge, la tenuta di qualsiasi registro contabile con sistemi meccanografici è considerata regolare in difetto di trascrizione su supporti cartacei, nei termini di legge, dei dati relativi all'esercizio corrente allorquando anche in sede di controlli ed ispezioni gli stessi risultino aggiornati sugli appositi supporti magnetici e vengano stampati contestualmente alla richiesta avanzata dagli organi competenti ed in loro presenza²⁰.

In questo articolato si parla di tenuta di registri contabili con *sistemi meccanografici* aggiornati su *supporti magnetici*; il che pare quantomeno improbabile, non tanto perché nel 1994 il sistema meccanografico non esisteva più da molti anni, quanto piuttosto perché i due sistemi sono assolutamente incompatibili e non esiste la possibilità di migrazione dei dati in forma diretta. Evidentemente, come ha notato Borruso, gli interventi correttivi sul testo finale sono più di uno e indipendenti l'uno dagli altri. Quanto poi alla possibilità di eliminare il supporto cartaceo, stando alla legge, si tratta di una possibilità remota visto che il supporto informatico si affianca a quello cartaceo, ma non lo sostituisce.

Ma oggi è davvero possibile l'eliminazione del supporto cartaceo? Come abbiamo visto, la legge di fatto e di diritto consente l'eliminazione della stampa degli atti su supporto cartaceo e quindi la creazione di un documento informatico vero e proprio e non una copia digitale di un documento cartaceo²¹.

Pur tuttavia, l'evoluzione informatica non è ancora terminata e soprattutto ancora non è stato raggiunto un livello di sicurezza

²⁰ Legge 8 agosto 1994, n. 489, cit.

²¹ È un problema che riguarda una scienza di recente consolidamento, l'informatica giuridica; cfr. *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, a cura di D.A. LIMONE, Milano, Giuffrè, 1995 e G. FINOCCHIARO, *Argomenti di informatica giuridica*, Bologna, Clueb, 1995

za e di garanzia che consenta, senza patemi e senza rischi per l'autodistruzione della memoria storica del Paese, l'eliminazione del cartaceo.

È, insomma, una questione di buon senso: pur di fronte ad un effettivo costo gestionale, è necessario al buon andamento della pubblica amministrazione mantenere ancora per qualche anno (forse anche per qualche decennio) i documenti su supporto cartaceo o comunque garantire la conservazione dei documenti su una pluralità di supporti.

Un'equazione illuminante per gli informatici che si occupano di archiviazione

I problemi per gli archivisti non scaturiscono solo dai testi normativi che parlano di informatica documentale, ma anche dal tentativo di applicare l'informatica agli archivi senza tenere quest'ultimi nella dovuta considerazione.

Per esigenze di servizio ci si trova a discutere, sempre più spesso negli ultimi tempi, con ditte specializzate nella archiviazione ottica dei documenti o, meno spesso, con ditte che offrono servizi integrati per l'archiviazione.

Di fronte all'avanzare della tecnologia, quando quest'ultima è rappresentata da agenti di commercio sempre più rampanti, l'archivista deve rimanere serenamente non coinvolto nella grande vetrina di prodotti hardware e software per la gestione dei documenti.

Oggi sono davvero molti, come molte sono le ditte che offrono, con la collaudata formula «chiavi in mano», un servizio completo di archiviazione per l'ente pubblico e per i privati. In non pochi casi, però, si archivia senza archivistica.

Il servizio commercializzato in *outsourcing* va dalla formazione dei documenti alla loro archiviazione e futuro reperimento. Non serve dire che l'errore più grande per un ente produttore sarebbe quello di far gestire ad altri la propria documentazione fin dalla nascita: si ipotizzerebbe così un ente che delega ad al-

tri la costruzione della propria memoria, un ente produttore non gestore.

In carenza assoluta di spazio e con buona pace della vecchia (ma sana) regola che le spese per l'archivio sono obbligatorie, passi pure l'affidamento della gestione fisica dei singoli pezzi già formati e correttamente classificati ad una ditta esterna, con costi rapportati ai metri lineari occupati.

In casi non isolati, invece, si propone come unica alternativa possibile l'utilizzo indiscriminato della nuova tecnologia per il perfetto archivista di domani: il disco ottico. Se non accetti o sollevi dubbi, sei il classico e noiosissimo intellettuale che gode a rimanere nella polvere dei locali bui.

Errore clamoroso! Si sta cercando invece di valutare in maniera scientificamente corretta la ricaduta delle nuove tecnologie, controllandone l'impiego e il sovrautilizzo indiscriminato.

Il dovere deontologico dell'archivista è anche quello di vigilare su quello che sarà, piaccia o no, il documento del XXI secolo: il documento informatico. Dico XXI e non XX secolo, poiché allo stato dell'arte e della normativa conviene consigliare prudenza nello scegliere da subito ed incondizionatamente l'utilizzo dei nuovi supporti. Ci arriveremo, è solo questione di tempo. Ma dovremo arrivarci preparati, con un quadro legislativo chiaro e armonioso, in linea con l'evoluzione tecnologica, che oggi si sta indirizzando verso il riconoscimento giuridico anche del documento multimediale.

Inoltre il disco ottico non risulta scientificamente confermato come il supporto più adatto alla universalità dei problemi della conservazione e della relativa casistica. Come può dunque un archivista interagire con un informatico? Il problema è farsi capire, parlare il medesimo linguaggio affrontando il medesimo problema (e su questa "Babele del documento" avrò modo di ritornare un'altra volta). Servono, in altre parole, norme generali e flessibili, in grado di resistere all'usura del tempo, proprio come dovrebbero fare i nuovi supporti.

L'errore commesso dall'AIPA nel determinare le regole tec-

niche per l'uso dei supporti ottici²² fu quello di dettare regole rigide e troppo dettagliate. Trasportato il senso di quel provvedimento in archivistica, è come se un ente volesse applicare un titolario di classificazione articolato in dieci o più livelli gerarchici, tentando di definire a priori tutto il definibile, scendendo al massimo dettaglio.

Il risultato sarebbe un titolario ingestibile e di fatto inapplicabile, proprio come la delibera AIPA. Serve invece un titolario elastico, di due o tre livelli (titolo, classe e, se proprio necessaria, la sottoclasse), in "macrotitoli" adattabili alle esigenze della registratura, così come servono regole universali ed adattabili alle nuove tecnologie mediante principi generali. Ecco perché una pila di documenti che non si sa dove sistemare non ha come unica soluzione la macchina in grado di effettuare la scansione del foglio A4, riducendolo ad una sequenza di bit, soprattutto in assenza di un sistema di *information retrieval*.

Questo tipo di soluzione, se applicata in modo meccanico, finirebbe con il creare una serie notevole di problemi. È difficile spiegare ad un informatico come, per quanto in perfetto ordine progressivo di data e di protocollo, non serva all'archivista – e nemmeno allo storico – la conservazione di una sequenza occasionale di documenti registrati, diversi per tipologia ed oggetto su un supporto ottico: questo è ciò che accadrebbe se i documenti venissero conservati in ordine di registrazione a protocollo. Forse, a quel punto, risulterebbe più funzionale una pila di carte.

È difficile inoltre riuscire a spiegare che un archivio non si basa sui singoli documenti ma sul collegamento tra essi e sulle loro interrelazioni; che all'archivista non interessa l'informazione di un singolo atto, o l'informazione in quanto tale come insieme di dati, ma che risulta necessario recuperare l'*iter* di un

²² AIPA, deliberazione n. 15 del 28.07.1994, Art. 2, comma 15 della Legge 24 dicembre 1993, n. 537. *Regole tecniche per l'uso dei supporti ottici*.

procedimento, di un affare, di una pratica e, di conseguenza, contestualizzare l'informazione al periodo in cui venne prodotta. In una parola serve il fascicolo, non il documento.

Impresa ardua? No, come dicevamo, basta parlare un medesimo linguaggio e intendersi, come direbbe De Saussure, tra significanti e significati. Si potrebbe spiegare che una sequenza disordinata e occasionale di bit non serve a nessuno, mentre invece serve una sequenza ordinata di bit, in modo tale da poter produrre una serie di informazioni, ovvero il byte. Tanti bit sparsi qua e là nelle memorie del computer non costituiscono informazioni, anche se rappresentano, in quanto "dati", una componente indispensabile della informazione.

Trasferito questo concetto in archivistica, potremmo dire che il singolo documento, slegato dal contesto, rappresenta un bit, che diventa invece un byte quando è ordinato e collegato agli altri bit, secondo una sequenza logica e necessaria. Una sorta, dunque, di *vincolo informatico*.

Riassumendo potremmo dire che un bit sta ad un byte come un documento sta ad un fascicolo e formulare così la seguente equazione:

$$\text{bit} : \text{byte} = \text{documento} : \text{fascicolo}$$

A voler essere rigorosi, andrebbe invero precisato che il byte è già di per sé una sequenza ordinata di bit e che, pertanto non potrebbe ipotizzarsi una sequenza disordinata. L'informatica è dunque ordine ferreo. Proprio come l'archivistica. E allora non si capisce come mai quando si tratta di applicare la prima alla seconda, l'ordine ferreo debba essere solo informatico.

Il vero lavoro dell'informatico, infatti, è quello che viene svolto con gomma e matita e non quello svolto da venditori ambulanti di informatica, più *business* che *service oriented*.

Non si può però non notare come questo rischio stia dietro ogni angolo per gli archivi, soprattutto qualora l'impiego delle nuove tecnologie costringa il sistema informativo dell'ente produttore ad adattarsi al nuovo sistema informatico.

Ciò, in ultima analisi, rappresenta la negazione delle più elementari regole della scienza archivistica.

Sergio Barizza

L'Archivio del Comune di Venezia:
dalla memoria all'oblio

Vorrei, pur nella necessaria concisione dell'intervento, tentare di farvi partecipi della profonda amarezza che da tempo mi avvolge, dovendo considerare quotidianamente come sia stato ormai irreparabilmente disperso un patrimonio di conoscenze e seria operatività all'interno della pubblica amministrazione, in cui lavoro da circa vent'anni.

Come sulla memoria sia calata una polverosa coltre di oblio.

Credo sia a tutti noto come l'Amministrazione Comunale di Venezia (e a questa mi riferirò ovviamente nel corso dell'intervento), nell'iniziare la propria attività (il 5 febbraio 1806), si sia avvalsa dell'opera di personale per lo più già attivo sotto il Governo della Repubblica.

Cancellisti o scrivani, quei fortunati – perché più d'uno finì sul lastrico – che vennero scelti per servire il Consiglio Municipale dei Savi (così si chiamava la 'Giunta' in epoca francese), lo fecero con la normale metodicità con cui avevano sbrigato in precedenza gli affari alle dipendenze di chissà quale Magistratura Repubblicana.

Non ho trovato alcuna difficoltà, a iniziare dal novembre dell'81 quando per la prima volta entrai alla Celestia (l'ex convento di Castello sede dell'Archivio), a riordinare fascicoli/registri/interi buste di quell'epoca, che giacevano in un magmatico disordine dopo l'ennesimo sciagurato trasloco, poiché ogni 'carta', oltre al proprio numero di protocollo, era diligentemente schedata con una voce che rimandava a un fascicolo con un titolo ben preciso (ponti, acque, strade, illuminazione, impiegati...).

Come ho fatto ancor meno fatica per le carte prodotte dopo il