

# ARCHIVI & COMPUTER

## AUTOMAZIONE E BENI CULTURALI

*I sistemi di gestione informatica dei documenti: esperienze e modelli*

### SAGGI

L. GIUVA, *Introduzione*

G. LONGOBARDI, *Lo stato di attuazione dei sistemi di gestione informatica dei documenti nelle pubbliche amministrazioni centrali*

S. PIGLIAPOCO, *Il progetto DOCAREA. La comunicazione digitale nell'ente e tra enti*

C. AMICI, *Il progetto FDRM della Regione Marche*

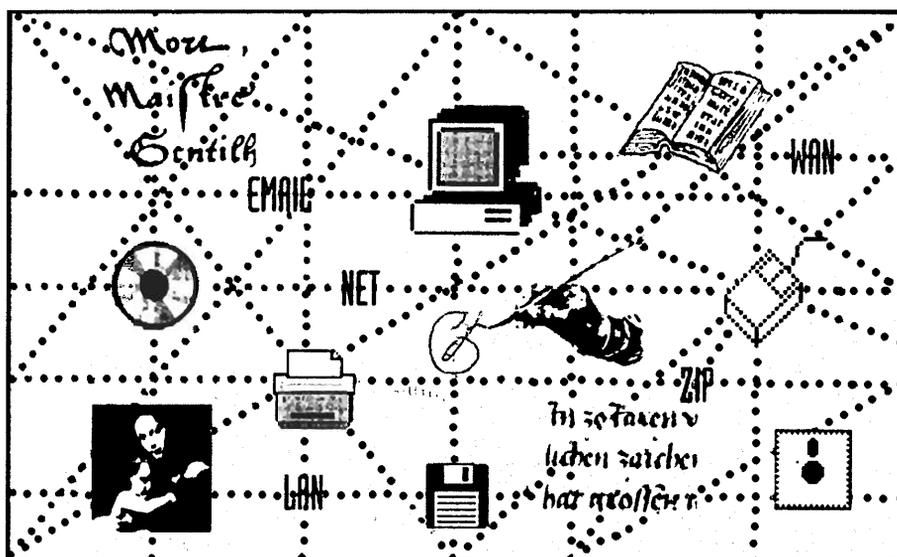
M. VERDE, M. MARTINELLI, *Protocollo informatico e gestione dei flussi documentali: l'esperienza della Camera di commercio di Roma*

G. MICHETTI, *Uno standard per la gestione documentale: il modello ISO 15489*

H. HOFMAN, *Standardisation in records management*

### INTERVENTI

G. PENZO DORIA, *Profili archivistici del protocollo informatico*



Gianni PENZO DORIA

## Profili archivistici del protocollo informatico

*Abstract: The author deals with some archival questions about records registration: definition, constituent elements, critical factors. He makes a depth analysis on records' attachments.*

### *1. Una stagione di riforme che continua ancora*

La normativa degli ultimi anni in materia di archivi e documentazione amministrativa, in particolare nel periodo 1990-2005, risulta non tanto copiosa, quanto piuttosto alluvionale. Si tratta di un segnale tutto sommato positivo in quanto indicatore di una rinnovata attenzione del legislatore verso un mondo poco conosciuto e forse anche per questo quasi trascurato, in alcuni casi, addirittura da un secolo<sup>1</sup>.

Tuttavia, possiamo riscontrare inequivocabilmente anche indicatori di segno opposto. Tale è, ad esempio, la caducità delle norme, a fronte di una effimera rincorsa ai tecnicismi unita all'incoerenza lessicale e al mancato rispetto di una regola aurea, codificata anche dall'Unione europea: la norma deve mantenere una neutralità rispetto alla tecnologia<sup>2</sup>.

Ma gli aspetti positivi ci sono e vanno evidenziati. Il pacchetto di riforme collegato alla cosiddetta *Bassanini 1*, assieme a mirati interventi promossi dall'allora Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), ora Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), ha infatti introdotto nel nostro ordinamento novità di assoluto rilievo, che hanno indirettamente permesso l'esplosione dell'interesse verso gli archivi<sup>3</sup>. Così, ad esempio,

<sup>1</sup> Su alcuni problemi della normativa dei primi anni Novanta del secolo scorso, cfr. G. Penzo Doria, *Piove sugli archivi. L'alluvione normativa dal 1990 al 1996*, in *Archivi e cittadino. Genesi e sviluppo degli attuali sistemi di gestione degli archivi. Atti della giornata di studio, Chioggia, 8 febbraio 1997*, Chioggia, ANAI – Il Leggio, 1999, pp. 156-174; sugli ultimi anni, cfr. Id., *L'alluvione continua. La normativa in materia di archivi e documentazione amministrativa dalla riforma Bassanini alla costituzione del CNIPA*, in *Codice dell'archivista*, in corso di stampa.

<sup>2</sup> Recentemente, cfr. Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza 30 settembre 2002, *Parere sullo Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modificazioni al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa concernenti le firme elettroniche (dpr 28 dicembre 2000, n. 445)*, punto 5.

<sup>3</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione ammi-*

l'obbligo di utilizzare il protocollo informatico per la registrazione dei documenti, o anche l'equiparazione giuridica del documento informatico al documento tradizionale cartaceo, la validità del telefax ai fini procedurali e giuridico-probatori, l'introduzione della firma digitale, la normativa sulla posta elettronica certificata, l'introduzione della carta nazionale dei servizi e, infine, con un brutto doppio neologismo, la *smaterializzazione / dematerializzazione* dei documenti collegata all'archiviazione ottica sostitutiva.

Questo ha permesso, pur tra errori di impostazione metodologica, di "accendere i fari sugli archivi" e ridare dignità alla professione archivistica, anche mutando nel tempo il lessico con valore aggiunto. Infatti, com'è stato da più parti notato, nel passaggio dal novellato del 1998 (dpr 20 ottobre 1998, n. 428) a quello del 2000 (dpr 28 dicembre 2000, n. 445) la locuzione *protocollo informatico* è stata giustamente, con qualche eccezione, abbandonata e sostituita da *sistema di gestione informatica dei documenti*<sup>4</sup>.

Infine una precisazione. Ora i tempi sono maturi per porre fine ad un equivoco che continua, con molte ricadute negative, nell'assetto statutale dei dicasteri: il protocollo informatico, il documento elettronico e la firma digitale non sono temi che possono affrontare da soli gli informatici<sup>5</sup>. Serve, prima di qualsiasi azione, una *concordia materiae*, o quantomeno una conferenza di servizi nazionale, non statale, in cui vi sia una presenza strutturale del Ministero per i beni e le attività culturali nelle commissioni sul tema e, inoltre, deve essere previsto in seno al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione almeno un componente con professionalità legate all'archivistica e alla diplomatica del documento contemporaneo. Un primo accenno in questa direzione è la formalizzazione del gruppo di lavoro interministeriale sulla "smaterializzazione". La soluzione degli equivoci di

nistrativa (G.U. 17.03.1997, n. 63, SO 56/L), detta anche "Legge Bassanini 1". L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione venne istituita dall'art. 4, comma 1 del dlgs. 12 febbraio 1993, n. 39, *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche* (G.U. 20.02.1993, n. 42); il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione venne istituito dall'art. 176, comma 3, del dlgs 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali* (G.U. 29.07.2003, n. 174, SO 123/L).

<sup>4</sup> 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 30L), art. 51.

<sup>5</sup> L. Duranti, *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali – Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato. Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato, 82); M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma, Carocci, 2002. Dovrebbe non tardare molto la pubblicazione in italiano, sotto il cappello UNI, della norma ISO 15489, *Information and documentation – Records management* (1. *General* e 2. *Guidelines*), mutuata in larga misura dalla norma nazionale australiana; cfr. National Archives of Australia, *Australian Standard for Records Management – AS 4390*: <<http://www.naa.gov.au/recordkeeping/rkpubs/advices/advice58.html>>. Si tratta del primo standard internazionale sul record management sul quale si veda l'articolo di G. Michetti in questo numero.

fondo tra archivistica e informatica rimangono infatti temi decisivi per un'efficace soluzione non solo del protocollo informatico, ma anche della firma digitale e del documento elettronico<sup>6</sup>.

## 2. La definizione di protocollo

Sulla nascita del protocollo nel corso del XVIII secolo in ambito asburgico, esistono studi che ci limiteremo a richiamare in queste sede, nonostante emergano alcune novità da approfondire sulla completezza della registrazione protocollare tra le culture di *bureau* asburgica e napoleonica<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. il paragrafo su *Documento e informazione*, poi ripreso da molti, di P. Carucci, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1983, pp. 25-38 e C. M. Dollar, *Archivistica e informatica. L'impatto delle tecnologie dell'informazione sui principi e i metodi dell'archivistica*, a cura di O. Bucci, Macerata, Università degli studi di Macerata, 1992 (Informatica e documentazione, 1), in particolare pp. 49-56; si veda anche la relazione al XXXIV Congresso internazionale degli archivi, sulla formazione professionale degli archivisti, tenuta da M. Cook, *Information technology: a challenge to training*, "Archivum", 1988, pp. 17-33. A distanza di anni, rimangono ancora validi *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. Inoltre, cfr. anche 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 e Comune di Perugia, 2001 (Segni di civiltà, Quaderni della Soprintendenza archivistica per l'Umbria, 11), pp. 102-111, in particolare il paragrafo su *Archivistica e disinformativa*; G. Bezzi, *Direttive per la tenuta del protocollo generale, l'organizzazione e la gestione dell'archivio corrente e di deposito. Principi generali e modalità operative*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 2003, 6, pp. 665-683. Infine, ricco di spunti notevoli risulta il lavoro di S. Tondo, G. Casu, A. Ruotolo, *Il documento*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2003.

<sup>7</sup> F. Klein, *Gli archivi ottocenteschi: sistemi di protocollatura e archiviazione nella Toscana napoleonica*, in *Dagli archivi all'Archivio. Appunti di storia degli archivi fiorentini*, a cura di C. Vivoli, Firenze, Edifir, 1991 (Archivio di Stato di Firenze - Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica, 3), pp. 129-140; M. Bologna, *Il metodo peroniano e gli usi d'ufficio: note sull'ordinamento per materia dal XVII al XX secolo*, in "Archivio storico lombardo", 1997, pp. 233-280; F. Cagol, *I sistemi archivistici che vennero d'Oltralpe: risultati di un primo sondaggio*, in *Studium 2000. Atti della 3ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. Penzo Doria, Padova, Cleup, 2002, pp. 301-314; F. Valacchi, *Amministrazioni, protocollo e uffici tra '800 e '900*, in *Il protocollo nella pubblica amministrazione*, a cura di L. Angelone, R. Guarasci, S. Pigliapoco, A. Rovella, F. Valacchi, Rende, Università della Calabria, 2003 (Collana di Archivistica e documentazione, 2), pp. 5-28; E. Tonetti, *Minima burocratica. L'organizzazione del lavoro negli uffici del governo austriaco nel Veneto. Con appendice documentaria e atlante diplomatico*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere e arti, 2000; A. Spaggiari, *La classificazione in archivistica*, 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. 56-71. Esiste un saggio tanto stimolante, quanto poco frequentato, di E. Lodolini, *Archivio e registrazione (archivio e gestione dei documenti) nel pensiero di Leibniz*, in "Rassegna degli archivi di Stato" (d'ora in poi "RAS"), 1998, 2-3, pp. 245-267, contenente anche tre saggi sugli archivi del noto filosofo tradotti da Mauro Tosti-Croce.

Per protocollo o, come sarebbe più corretto dire, per *registratura corrente* (ma anche *cancelleria*), si intende l'insieme delle procedure e degli elementi attraverso i quali i documenti vengono trattati sotto il profilo giuridico e gestionale<sup>8</sup>. In particolare, la registrazione vera e propria è quella che tratta i documenti sotto il profilo strettamente giuridico-probatorio, facendo assurgere il protocollista a notaio garante della effettiva ricezione e spedizione dei documenti. Si tratta di un notaio di tradizione *common law* e non *civil law* come il nostro, cioè con una funzione certificatoria e attestativa e non anche attiva di verifica dell'elemento volitivo implicitamente o esplicitamente espresso<sup>9</sup>.

Il protocollo è dunque uno strumento dell'archivio corrente<sup>10</sup>. Va qui notato che quella corrente è l'unica "età degli archivi" nella quale risulta fondamentale l'*avallutatività* da parte dell'archivista, contrariamente all'archivio di deposito e in parte all'archivio storico, dove, in modo particolare nella seconda età, la *valutazione* rappresenta l'aspetto più qualificante del lavoro archivistico<sup>11</sup>. Si tratta, pertanto, di un ruolo garante dell'imparzialità dell'azione amministrativa, attraverso la funzione delicata della registrazione dei documenti. Tale funzione rappresenta per i documenti in arrivo il "certificato di nascita" con piena rilevanza attestativa, mentre per i documenti prodotti (interni o in partenza) rappresenta, con un efficace paralleli-

<sup>8</sup> La definizione è tratta da Università degli Studi di Padova, Decreto rettorale 11 dicembre 1997, n. 1, *Regolamento per la gestione, la tenuta e la tutela dei documenti amministrativi dal protocollo all'archivio storico per l'amministrazione centrale* (G.U. 29.12.1997, n. 301). Sulla denominazione del protocollo, cfr. R. De Felice, *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, Il Centro di ricerca, 1981 [rist. an. 1986], pp. 49-51.

<sup>9</sup> Vanno in questa direzione i regolamenti di alcune pubbliche amministrazioni, come il Comune di Cento, Delibera del Consiglio comunale 17 dicembre 2003, n. 134, *Regolamento per la gestione, tenuta e tutela dei documenti dal protocollo all'archivio storico* e Regione autonoma della Sardegna, Decreto del presidente della Regione 16 giugno 2004, n. 115, *Linee guida per la gestione e tenuta dei documenti e degli archivi dell'Amministrazione regionale*, in "Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna", 9 luglio 2004, n. 22, suppl. n. 1.

<sup>10</sup> Sul valore strategico dell'archivio corrente rimangono ancora valide le osservazioni di E. Califano, *Gli archivi correnti dei Ministeri*, in "Amministrazione civile", 1961, 47-51, pp. 433-459; cfr. anche R. De Felice, *La classificazione degli atti negli archivi moderni*, in "RAS", 1964, 2-3, pp. 215-242; Id., *Per la formazione dei titolari d'archivio*, in "RAS", 1967, 1, pp. 59-86; Id., *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione*, cit.; Id., *Il concetto di archivio e la classificazione archivistica*, in "Archivi e Cultura", 1982, pp. 27-52; Id., *L'archivio contemporaneo. Titolario e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988. Sempre dello stesso autore, esiste un brevissimo ma denso commento sulla situazione degli archivi "moderni", ricco di spunti metodologici: R. De Felice, *Gli archivi moderni e l'amministrazione degli Archivi di Stato*, in "Archivi e cultura", 1986, 1-2, pp. 171-173.

<sup>11</sup> Il problema della valutazione in archivistica, in realtà, è molto più complesso e articolato. Alcuni ritengono, inoltre, che la valutatività dell'archivista debba essere presente anche nell'archivio corrente. Ritorneremo su questo tema in altra sede.

smo procedimentale, la chiusura della fase integrativa della efficacia<sup>12</sup>. Ed è questo uno degli aspetti meno noti del lavoro, altamente qualificante, cui sono chiamati gli archivisti, costretti a difendere la propria professionalità da chi confonde le operazioni di registratura con la banale assegnazione di un numero sequenziale<sup>13</sup>.

Esclusivamente tecnologica e molto riduttiva, invece, la definizione offerta dalla normativa: “L’insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti”<sup>14</sup>.

La giurisprudenza, in particolare della Cassazione penale e del Consiglio di Stato, d’altro canto, ha nel corso degli anni (1966-1994) messo a fuoco la natura giuridica del registro di protocollo, dapprima come atto pubblico e infine come atto pubblico di fede privilegiata – atto che quindi fa fede fino a querela di falso<sup>15</sup> – e che, a parità di elementi probatori, prevale:

<sup>12</sup> Tradizionalmente, il procedimento amministrativo è suddiviso in tre fasi: fase preparatoria (o istruttoria), fase costitutiva e fase integrativa dell’efficacia; cfr. A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984<sup>14</sup>, I, pp. 625-635; P. Virga, *Diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 1999<sup>6</sup>, pp. 53-54.

<sup>13</sup> *L’archivio in formazione. Atti del seminario di Milano del 21 giugno 1994*, Milano, Regione Lombardia, 1996; G. Bonfiglio Dosio, *Una moderna concezione dell’archivio*, in *Titulus 97: verso la creazione di un sistema archivistico universitario nazionale. Atti della 1<sup>a</sup> Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane, Padova, 22-23 ottobre 1998*, a cura di G. Penzo Doria, Padova, Cleup, 1999, pp. 37-46; *Il protocollista, questo sconosciuto! Atti dello stage su “Lo stato dei protocolli degli enti locali toscani e le riflessioni degli operatori sulla loro condizione” (Pisa, 6 maggio 1999)*, a cura di S. Baldacci e S. Gelli, San Miniato, Archilab, 2000.

<sup>14</sup> Definizione ricavata dall’art. 1, lettera r, del dpr 445/2000, mutuata dal dpr 428/1998. Più correttamente, il *Codice dell’amministrazione digitale*, (d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82) art. 1, comma 1, lettera u), tratta la “gestione informatica dei documenti” (in luogo di “protocollo informatico”) novellando come segue: «l’insieme delle attività finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell’ambito del sistema di classificazione d’archivio adottato, effettuate mediante sistemi informatici». In questo caso è stata effettuata una crasi tra la lettera q e la lettera r dell’art. 1, comma 1, del dpr 445/2000. Purtroppo, nel legislatore del 2005 rimangono ancora tracce equivoche di un lessico che fatica ad attecchire correttamente. Così, infatti, riemerge ancora l’espressione “protocollo informatico”(art. 17, comma 1, lettera j), e un equivoco “protocollo informatizzato” (art. 47, comma 2, lettera b).

<sup>15</sup> Cassazione penale, sez. V, 2 maggio 1994: “Il registro di protocollo nel quale l’impiegato comunale annota in ordine cronologico la ricezione o la spedizione degli atti (provenienti dai privati o altre pubbliche amministrazioni) è atto di fede privilegiata, in quanto attesta l’operazione compiuta dal pubblico ufficiale ed è destinato a provare la data dell’annotazione e la successione nel tempo delle ricezioni e delle spedizioni stesse”; cfr. anche A. Romiti, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note sentenza per sentenza*, Viareggio, Sal Editoriale, 1995. Sulla querela di falso, cfr. Codice di procedura civile, art. 221 “*Modo di proposizione e contenuto della querela*. 1. La querela di falso può proporsi tanto in via principale quanto in corso di causa in qualunque stato e grado di giudizio, finché la verità del documento non sia stata accertata con sentenza passata in giudicato. 2. La querela deve contenere, a pena di nullità, l’indicazione degli elementi e delle prove della falsità, e deve essere proposta personalmente dalla parte oppure a mezzo di procuratore speciale, con atto di citazione o con dichiarazione da unirsi al verbale d’udienza. 3. È obbligatorio l’intervento nel processo del pubblico ministero”.

I registri di protocollo della p.a. costituiscono una fonte di prova privilegiata che fa fede fino a querela di falso per la posizione e la responsabilità di cui sono investiti gli addetti alla relativa tenuta<sup>16</sup>.

Il protocollo, dunque, è chiamato ad attestare la data certa e la provenienza certa, laddove “certa” in archivistica assume l’accezione di “certificata”. Su questi temi la giurisprudenza si è sempre mossa in modo sostanzialmente lineare, pur con qualche eccezione<sup>17</sup>.

### 3. Gli elementi del protocollo

Il protocollo, sotto il profilo strettamente archivistico, è costituito da una serie di elementi, alcuni dei quali, come vedremo, non sono previsti dalla normativa italiana. Gli elementi sono di quattro tipologie:

- a) elementi obbligatori immodificabili;
- b) elementi obbligatori modificabili;
- c) elementi incidentali immodificabili;
- d) elementi accessori modificabili;

Le prime tre tipologie contengono elementi del protocollo espressamente previste da norme positive; l’ultima tipologia, che varia in base al sistema informativo documentale adottato, punta al raggiungimento dell’efficienza e della trasparenza, anche sulla scorta del principio costituzionale del buon andamento e dell’imparzialità dell’azione della pubblica amministrazione.

Gli elementi obbligatori immodificabili sono sei:

- 1) numero di protocollo;
- 2) data di registrazione;
- 3) corrispondente (*mittente* per i documenti in arrivo, *destinatario* per i documenti in partenza);
- 4) oggetto;
- 5) numero degli allegati;
- 6) descrizione degli allegati.

Gli elementi obbligatori modificabili sono tre:

- 1) unità organizzativa responsabile del procedimento/affare (UOR);
- 2) responsabile del procedimento amministrativo (RPA);
- 3) classificazione archivistica.

Gli elementi incidentali immodificabili sono tre:

- 1) data del documento ricevuto;

<sup>16</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 26 maggio 1999, n. 693. Più di recente sostenuta con altri argomenti da Consiglio di Stato, sez. V, 10 ottobre 2002, n. 3049.

<sup>17</sup> Ad es., il TAR Toscana, sez. II, 2 aprile 2003, n. 1205, minando un equilibrio delicato per l’archivistica, tra perfezione, legittimità ed efficacia di un documento pervenuto a terzi privo di protocollo. Per le sentenze sul protocollo anteriori al 1995, cfr. Romiti, *Le principali sentenze...*, cit.

- 2) protocollo del documento ricevuto;
- 3) impronta del documento informatico.

Gli elementi accessori modificabili sono, a loro volta, di tre tipologie<sup>18</sup>:

- a) elementi legati alla gestione degli affari e dei procedimenti amministrativi;
- b) elementi legati alla gestione dell'archivio;
- c) elementi legati alla gestione delle banche dati.

Questo saggio si concentra sugli elementi obbligatori immutabili, anche se qui di seguito conviene accennare anche agli altri per avere quantomeno il profilo archivistico degli elementi del protocollo in un quadro d'insieme. In particolare, gli elementi obbligatori modificabili sono la UOR, il RPA e la classificazione archivistica. I primi due, cioè l'*unità organizzativa responsabile* e il *responsabile del procedimento amministrativo*, sono previsti dagli artt. 4-6 della legge 241/1990<sup>19</sup>. Il primo è il *nomen juris* attribuito agli uffici della pubblica amministrazione destinati a competenze omogenee, mentre il secondo è anche il detentore giuridico del fascicolo archivistico, nonché il potenziale autore delle modifiche e delle integrazioni agli elementi modificabili del protocollo informatico. Il terzo e ultimo elemento, cioè la classificazione, era espressamente previsto dall'art. 56 del dpr 445/2000, come una delle tre "operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni"<sup>20</sup>.

Gli *elementi incidentali immutabili*, cioè la data e il numero protocollo del documento ricevuto e l'impronta del documento informatico, sono previsti dal dpr 445/2000, in particolare dall'art. 53, comma 1, lettere e) ed f).

Gli *elementi accessori modificabili* legati alla gestione degli affari e dei proce-

<sup>18</sup> Per una disamina completa degli elementi accessori modificabili del protocollo cfr. Università degli studi di Padova, Decreto rettorale 11 dicembre 1997, n. 1, *Regolamento per la gestione...*, cit., in particolare l'art. 33 oppure G. Penzo Doria, *Regolamenti per la gestione e conservazione dei documenti amministrativi dell'Università di Padova*, in *I regolamenti d'archivio*, a cura di S. Guiati, San Miniato, Archilab, 1999, pp. 103-183, in particolare pp. 121-123. Sull'archivio in formazione, si vedano anche le lucide pagine di G. Bonfiglio-Dosio, *Primi passi nel mondo degli archivi. Temi e testi per la formazione archivistica di primo livello*, Padova, Cleup, 2003, pp. 30-44.

<sup>19</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). Resta ancora valido per l'approccio archivistico il saggio di G. Barrera, *La nuova legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in "RAS", 1991, 2-3, pp. 342-372.

<sup>20</sup> Sull'importanza della classificazione e dell'organizzazione archivistica cfr. R. Guarasci, *Protocollo, classificazione e archivio nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il protocollo nella pubblica amministrazione*, cit., pp. 33-46, e tre importanti lavori di L. Giuva, *Gli strumenti archivistici per la gestione dei documenti: la registrazione di protocollo, la classificazione, i piani di conservazione*, in "RAS", 1999, 1-2-3, pp. 128-139; Ead., *Il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, in "RAS", 2000, 3, pp. 620-631; Ead., *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*, in corso di stampa.

dimenti amministrativi sono di norma i seguenti: date di arrivo e partenza (esprese nel formato anno/mese/giorno, con l'anno composto da quattro cifre); ora e minuto di registrazione; estremi del provvedimento di differimento dei termini di registrazione; tipo di spedizione (ordinaria, espressa, corriere, raccomandata con ricevuta di ritorno, telefax, etc.); collegamento a documenti precedenti e susseguenti; indicazione degli allegati su supporto informatico; nominativo del destinatario di copia per conoscenza; oggetto del procedimento amministrativo; termine di conclusione del procedimento amministrativo; stato e tempi parziali delle procedure del procedimento amministrativo; tipologia del documento amministrativo, con indicazione esplicita di quello sottratto all'accesso o con accesso differito; immagine informatica del documento amministrativo.

Gli *elementi accessori modificabili* legati alla gestione dell'archivio sono di norma i seguenti: classificazione del documento attraverso il titolario; data di istruzione del fascicolo; numero del fascicolo; numero del sottofascicolo; numero dell'inserto; data di chiusura del fascicolo; repertorio dei fascicoli; codice personalizzato di riconoscimento del fascicolo e/o del documento; tipologia del documento con l'indicazione dei termini di conservazione e di scarto; scadenziario.

Gli *elementi accessori modificabili* legati alla gestione delle banche dati sono di norma i seguenti: ulteriori informazioni sul mittente (eventuale ragione sociale completa, maschio/femmina, etc.); indirizzo completo del mittente (via, numero, c.a.p., città, provincia, stato); ulteriori informazioni sul destinatario (eventuale ragione sociale completa, maschio/femmina, etc.); indirizzo completo del destinatario (via, numero civico, c.a.p., città, provincia, stato); numero di matricola (se dipendente o studente); codice fiscale; partita iva; recapito telefonico; recapito telefax; indirizzo di posta elettronica; chiave pubblica della firma digitale.

#### 4. I sei elementi obbligatori immodificabili

Gli elementi del protocollo non erano stati esplicitati, ma implicitamente individuati dalla circolare Astengo del 1897, in particolare all'art. 4 che rinviava al *modello B* allegato alla circolare<sup>21</sup>. Sulla stessa linea, tre anni più tardi, anche il *Regolamento per gli uffici di registrazione* li prevedeva ma non li elencava, rinviano all'allegato cartaceo, anche in questo caso il *modello B* del registro di protocollo<sup>22</sup>. La recente normativa e gli studi di archivistica hanno espressamente previsto quattro elementi: il numero, la data di registrazione, il corrispondente (*mittente e destinatario*) e l'oggetto<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Ministero dell'interno, Circolare n. 17100-2 del 1° marzo 1897, *Istruzioni per la tenuta del protocollo e degli archivi per gli uffici comunali*. Merita una lettura approfondita *Labirinti di carta...*, cit.

<sup>22</sup> Rd 15 gennaio 1900, n. 35, *Regolamento per gli uffici di registrazione e di archivio delle Amministrazioni centrali* (G.U. 22.02.1900, n. 44), art. 20; cfr. anche A. Attanasio, *I processi di unificazione dello Stato italiano e le connesse esigenze di normazione nel settore degli archivi correnti*, in *Archivi e cittadino...*, cit., pp. 16-38.

<sup>23</sup> Dpr 445/2000, art. 53. Si vedano poi gli studi antesignani di Romiti, *Le principali sentenze...*, cit.;

In realtà, come vedremo più avanti, esistono altri due elementi fondamentali per la garanzia tecnico-giuridica di una registrazione: il numero degli allegati e la loro descrizione. In questo modo gli elementi fondamentali del protocollo sono quindi sei. Esaminiamo ora le principali caratteristiche di ciascuno di questi sei elementi.

#### 4.1. Il numero di protocollo e la data di registrazione

L'art. 53 del dpr 445/2000 dispone che il numero di protocollo e la data di registrazione siano generati e assegnati automaticamente dal sistema e registrati in forma non modificabile. Si tratta, a ben vedere, di una conquista della trasparenza amministrativa grazie all'intervento dell'informatica. Con gli strumenti tradizionali, infatti, la data e il numero di registrazione erano forieri di numerosi reati commessi, anche per insipienza, dai pubblici ufficiali, ma puniti rispettivamente dagli artt. 476 e 479 del codice penale<sup>24</sup>. Ad esempio, la registrazione di un documento in una data anteriore, di norma il giorno precedente a causa di un maggiore carico di lavoro, si configura come falso ideologico. L'uso del correttore, volgarmente chiamato "bianchetto" o "scolorina", rappresenta invece il tipico reato di falso materiale, punito anche dalle norme sulla documentazione amministrativa<sup>25</sup>.

Nei primi tempi di applicazione delle nuove normative molte software-house millantavano come "flessibilità del sistema informatico" la possibilità di poter far configurare direttamente all'operatore la data di registrazione del documento o

Id., *Le disposizioni sul protocollo informatico: alcune osservazioni sulle valenze archivistiche*, in *Thesis 99. Atti della 2ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane (11-12 novembre 1999)*, a cura di G. Penzo Doria, Padova, Cleup, 2001, pp. 345-359.

<sup>24</sup> Codice penale, art. 476 "Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici. 1. Il pubblico ufficiale che, nell'esercizio delle sue funzioni, forma, in tutto o in parte, un atto falso o altera un atto vero, è punito con la reclusione da uno a sei anni. 2. Se la falsità concerne un atto o parte di un atto, che faccia fede fino a querela di falso, la reclusione è da tre a dieci anni"; art. 479 "Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici. 1. Il pubblico ufficiale, che, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza, o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute, o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, soggiace alle pene stabilite nell'art. 476". Essendo il registro di protocollo un atto che fa fede fino a querela di falso, la pena per il pubblico ufficiale reo sarà sempre da tre a dieci anni.

<sup>25</sup> Dpr 445/2000, art. 7, comma 2: "Redazione e stesura di atti pubblici. Il testo degli atti pubblici comunque redatti non deve contenere lacune, aggiunte, abbreviazioni, correzioni, alterazioni o abrasioni. Sono ammesse abbreviazioni, acronimi, ed espressioni in lingua straniera, di uso comune. Qualora risulti necessario apportare variazioni al testo, si provvede in modo che la precedente stesura resti leggibile"; cfr. anche il rd 18 dicembre 1941, n. 1368, *Disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie*, (G.U. 24.12.1941, n. 302), "art. 46. Forma degli atti giudiziari. 1. I processi verbali e gli altri atti giudiziari debbono essere scritti in carattere chiaro e facilmente leggibile, in continuazione, senza spazi in bianco e senza alterazioni o abrasioni. 2. Le aggiunte, soppressioni o modificazioni eventuali debbono essere fatte in calce all'atto, con nota di richiamo senza cancellare la parte soppressa o modificata". Del resto, avvertiva in modo categorico il 35/1900, art. 22: "Le registrazioni si eseguono con carattere nitido, senza raschiature..."; cfr. anche Commissione tributaria centrale delle imposte dirette, sez. IV, 3 febbraio 1992, n. 737.

addirittura di “prenotare” anticipatamente dei numeri di protocollo che sarebbero stati completati con le rispettive informazioni in un tempo seriore, ignare del valore di atto pubblico di fede privilegiata del registro di protocollo.

Con l'autentica rivoluzione del dpr 428/1998, poi abrogato e confluito nel dpr 445/2000, il numero di protocollo e la data di registrazione sono assegnati dal sistema informatico in modo non presidiato, escludendo quindi categoricamente l'intervento, anche indiretto, da parte degli operatori di protocollo<sup>26</sup>. Invero, questa riforma è stata percepita come una maggiore garanzia da parte degli operatori che, a differenza di organi di governo e di gestione, hanno di norma meno “interessi illegittimi” a violare le registrazioni di protocollo. Infine, chiudendo il cerchio su questi primi due elementi del protocollo, è importante segnalare che il server deve essere allineato al *timing* corretto, fornendo quindi la data e l'ora certe e certificate, seguendo le disposizioni del dm 591/1993<sup>27</sup>.

Per insipienza, dicevamo. In molte pubbliche amministrazioni, infatti, sono state coniate cinque figure sintomatiche dei reati connessi alla tenuta irregolare del registro di protocollo, che esamineremo qui di seguito.

#### 4.1.1. *Protocollo emmenthal(er)*

Il *protocollo emmenthal(er)* si aveva quando, per garantire la registrazione (irregolare) in data anteriore, si lasciavano righe o addirittura pagine bianche, creando i celebri “buchi di protocollo” con un evidentissimo, quanto ignorato, falso ideologico. In molte pubbliche amministrazioni tale prassi era considerata legale al punto di creare un fascicolo annotato nel repertorio con la seguente, disarmante, dicitura: “Numeri in bianco”.

#### 4.1.2. *Protocollo a teatro*

Per la necessità di registrare comunque un documento in una data anteriore e in mancanza di buchi, il *protocollo a teatro* si aveva quando fra le righe si registrava un determinato documento con i numeri recanti il “bis”, il “ter”, “quater”, “quinquies” oppure “barrato 1”, “barrato 2” e così via. Anche in questo caso, è evidente il falso ideologico.

<sup>26</sup> Unica voce discordante, che favorisce una interpretazione riduttiva della norma, è quella di L. Londei, *Elementi di archivistica*, Roma, Jouvence, 2003, secondo il quale “è stata abrogata la disposizione che imponeva di dare, alla risposta ad un documento, il medesimo numero di questo. Ciò è avvenuto per venire incontro ai produttori di software e, pertanto, oggi, il principio che ogni documento assume un distinto numero di protocollo non ha più eccezioni” (p. 93). Sul tema, cfr. *infra* e, correttamente, G. Michetti, *Dal protocollo al sistema di gestione dei flussi documentali*, in *L'archivio comunale. Manuale per la gestione dei documenti: dall'archivio corrente all'archivio storico*, a cura di D. Brunetti, Rimini, Maggioli, 2003<sup>2</sup>, pp. 91-204, in particolare pp. 141-142.

<sup>27</sup> Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, decreto 30 novembre 1993, n. 591, *Regolamento concernente la determinazione dei campioni nazionali di talune unità di misura del Sistema Internazionale (SI) in attuazione dell'art. 3 della legge 11 agosto 1991 n. 273 (G.U. 15.02.1994, n. 37, SO n. 26).*

#### 4.1.3. *Protocollo di San Silvestro*

In molte amministrazioni, di norma, l'ultimo giorno dell'anno si svolge in orario ridotto e, date le festività, con metà personale in servizio. Eppure, il 31 dicembre di ogni anno si potevano contare un numero a volte triplo di registrazioni, a causa della mancata chiusura del registro di protocollo.

Tali registrazioni avvenivano anche in aprile dell'anno seguente; tanto che si continuavano a registrare documenti fatti figurare come acquisiti nell'anno precedente, appunto, nel giorno di San Silvestro.

#### 4.1.4. *Protocollo the day after*

Una regola aurea non scritta sostiene che si deve protocollare in giornata la posta ricevuta in quella stessa giornata. Tuttavia, in situazioni di notevole carico di lavoro, è possibile che rimangano alcuni documenti da protocollare. Questi venivano protocollati il giorno seguente, ma continuando a segnare la data del giorno prima (o del venerdì o del sabato, se si protocollava di lunedì) fino al loro esaurimento. Anche in questo caso si profila il reato di falso ideologico, poiché per il protocollo assume rilevanza probatoria non tanto la data di arrivo (ininfluente di per sé), quanto piuttosto la data di registrazione<sup>28</sup>. In questi casi, per evitare di compromettere situazioni giuridicamente rilevanti o legittime aspettative di terzi (ad es., la partecipazione ad una gara), è opportuno ricorrere al cosiddetto *protocollo differito*, cioè, più correttamente, ad un differimento dei termini di registrazione, esplicitato dal pubblico ufficiale addetto alla registrazione. Superfluo ci pare segnalare che il protocollo differito si applica solo ai documenti in arrivo:

1. Qualora dalla mancata registrazione a protocollo di un documento in arrivo nel medesimo giorno lavorativo di ricezione possa venire meno un diritto di terzi, con motivato provvedimento del responsabile dell'archivio si differiscono i termini di registrazione a protocollo.
2. Per differimento dei termini di registrazione si intende il provvedimento con il quale vengono individuati i documenti da ammettere alla registrazione differita, le cause e il termine entro il quale la registrazione di protocollo deve comunque essere effettuata<sup>29</sup>.

Il problema del *protocollo the day after*, però, sussiste anche nel protocollo in partenza. In alcune pubbliche amministrazioni, infatti, tra la sottoscrizione (data

<sup>28</sup> Cfr. TAR Puglia sez. II, Bari, 3 maggio 1994, n. 637; Consiglio di Stato, sez. V, 28 gennaio 1997, n. 94; Cassazione penale, sez. II, 12 marzo 1997, n. 9209.

<sup>29</sup> Università degli studi di Padova, Decreto rettorale 11 dicembre 1997, n. 1, *Regolamento per la gestione...*, cit., in particolare l'art. 46; cfr. anche Comune di Cento, *Regolamento per la gestione*, cit., art. 45 e Regione autonoma della Sardegna, Decreto del presidente della Regione 16 giugno 2004, n. 115, *Linee guida per la gestione*, cit., art. 47.

del documento, cioè di perfezione) e la protocollazione del documento (data archivistica, cioè di efficacia) trascorrono a volte uno o più giorni. In quei casi, una prassi erronea stabilisce di lasciare il documento senza data – volgarmente detto “con data in bianco” – che verrà successivamente attribuita dall’ufficio protocollo.

Potenzialmente, il documento reca una data sbagliata e giuridicamente pericolosa. Nel giorno della registrazione, infatti, l’autore potrebbe essere ammalato, in ferie o in missione, quindi non presente in ufficio e, di conseguenza, a posteriori potrebbe emergere l’impossibilità giuridica di ricondurre la sottoscrizione alla effettiva presenza nella data indicata. Anche in questo caso, si tratta di falso ideologico. È bene dunque che la data del documento sia quella riferita alla effettiva sottoscrizione da parte dell’autore, evitando di mandare al protocollo documenti privi di data cronica. La data di protocollo, di norma da non annotare sul documento, va riportata in sede di registrazione. A voler essere rigorosi, ogni documento dovrebbe recare la data di sottoscrizione e, in corpo minore, il numero e la data di registrazione, qualora quest’ultima non coincida con quella di sottoscrizione del documento.

Per essere più chiari, occorre dire che nelle pubbliche amministrazioni questo tipo di casistica va riferita anche ai documenti dei collegi amministrativi. La verbalizzazione degli atti degli organi collegiali, infatti, avviene attraverso un documento (il verbale) che attesta a posteriori quanto accaduto durante una adunanza. In questo caso, il verbale fa riferimento ad una seduta in una data determinata, ma la sua efficacia dipende da una data seriore<sup>30</sup>.

Allo stesso modo, una legge – alla pari di qualsiasi provvedimento per la cui efficacia sia prevista una forma di pubblicazione *erga omnes* – ha una data di perfezione e un numero di registrazione (ad es., *legge 30 giugno 2001, n. 264*) che fanno riferimento al momento giuridico della sottoscrizione: documento perfetto, ma inefficace, il che significa che la legge esiste ma non è ancora in vigore. Questi elementi saranno successivamente integrati da data e numero di pubblicazione, cioè dagli elementi probatori che ne garantiscono l’efficacia: documento efficace, che si riferisce, pertanto, alla data di entrata in vigore della legge.

#### 4.1.5. Protocollo Giano bifronte

Il registro di protocollo cartaceo, così come previsto dalle norme del 1897 e

<sup>30</sup> Numerosa, in questo caso, la giurisprudenza che sancisce una netta distinzione tra la data di perfezione e quella di efficacia delle deliberazioni degli organi collegiali: TAR Basilicata 18 giugno 1985 n. 130; Consiglio di Stato, sez. VI, 18 dicembre 1992, n. 1113; TAR Lazio, sez. I, 15 aprile 1999, n. 873; Cassazione civile, sez. III, 6 ottobre 1999, n. 11134; Consiglio di Stato, sez. VI, 11 dicembre 2001, n. 6208; Consiglio di Stato, sez. V, 25 gennaio 2003 n. 344. Sul tema, rimangono tuttora insuperate le pagine di L. Galateria. *Gli organi collegiali amministrativi*, Milano, Giuffrè, I, 1956 e II, 1959; cfr. anche C. Vitta, *Gli atti collegiali. Principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, Roma, Athenaeum, 1920; S. Valentini, *La collegialità nella teoria dell’organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1980; F. Zuelli, *Le collegialità amministrative*, Milano, Giuffrè, 1985.

del 1900, era diviso in due parti: a sinistra si registravano i documenti in arrivo, mentre a destra i documenti in partenza, compilando però alcune finche comuni. La procedura corretta prevedeva che la parte inutilizzata fosse barrata, giacché ad ogni numero avrebbe dovuto corrispondere un solo documento. La *circolare Astengo* escludeva la registrazione a fronte, visto che l'art. 7, introducendo il concetto di *numero antecedente* e *numero susseguente*, prevedeva espressamente che: "Soppravvenendo nuove carte relative ad un affare od argomento già registrato, il numero viene, nel protocollo, all'atto della registrazione, coordinato al precedente con opportuno richiamo", mentre all'art. 1 era chiaramente disposto che: "Ogni atto che perviene all'ufficio o ne parte deve essere assegnato a una categoria di archivio e registrato nel protocollo"<sup>31</sup>. Sulla registrazione a fronte, dunque, il demerito principale va ricondotto al rd 35/1900. Infatti, se per i documenti in arrivo il legislatore prevedeva inequivocabilmente che "ogni registrazione ha un numero diverso" (art. 26), per la registrazione in partenza la regola era basata sulla cosiddetta "registrazione a fronte" visto che: "Le carte che si spediscono sono registrate sui protocolli di rimpetto a quelle cui esse servono di riscontro" (art. 66)<sup>32</sup>. Si tratta, a ben vedere, di una disposizione coerente alla *ratio* della norma, mirata alla riduzione delle registrazioni, speculari alle disposizioni sulla registrazione sintetica, cioè attraverso l'attribuzione dello stesso numero di protocollo a tutti i documenti afferenti allo stesso affare, numero desunto dal primo documento registrato, denominato in area padovano-trevigiana *caponumero* e in area bolognese *capofila*<sup>33</sup>.

Da una norma per gli uffici statali, si passò dunque ad una prassi comune a molte pubbliche amministrazioni. Infatti, molto spesso, si arrivò ad utilizzare il numero di protocollo sia per l'arrivo che per la risposta in partenza, con la inconsistente motivazione che, in quel modo, l'affare o il procedimento sarebbe stato correlato al precedente e al susseguente, dimenticando che la completezza dell'affare era invece determinata dall'indicazione del fascicolo archivistico.

È stata chiarita in modo inequivocabile l'insussistenza giuridica di tale prassi, con ricadute negative sul valore di prova di fede privilegiata della registrazione protocollare. Infatti: "Ogni elemento che entra e che esce dalla memoria dell'ente deve essere contrassegnato con un proprio numero di protocollo, che non può confon-

<sup>31</sup> Ministero dell'interno, Circolare n. 17100-2 del 1° marzo 1897, *Istruzioni...* cit. Per inciso, si noti la precedenza logica delle operazioni: prima si classifica e poi si registra. Non si tratta di una annotazione banale: in un sistema archivistico efficace, alcuni documenti possono essere non soggetti a registrazione di protocollo, ma tutti i documenti devono essere classificati.

<sup>32</sup> La questione è ben illustrata da R. Pegoraro, "Memoria et fides". *La gestione informatizzata di un archivio universitario: esperienze e prospettive*, tesi di laurea, rel. prof. G. Bonfiglio-Dosio, Università degli Studi di Padova - Facoltà di lettere e filosofia, a.a. 2003/2004, p. 80, nota 17.

<sup>33</sup> Tale prassi era prevista dall'art. 25, coordinato con l'art. 36, del rd 35/1900, a fronte di una triplice scelta della modalità di registrazione: per data, per affare o per provenienza. Sul tema, cfr. G. Bonfiglio-Dosio, *La struttura dell'archivio comunale di Padova prima dell'adozione del titolare Astengo: un caso nel panorama veneto*, in *Labirinti di carta...*, cit., pp. 207-255, in particolare le pp. 231-232.

dersi con altri e che deve avere un diretto, certo e immodificabile collegamento con gli altri elementi della registrazione. Ad esempio, nel caso di una protocollazione di una risposta 'a fronte', non consentendo di collegare con modalità certa il numero progressivo già assegnato alla nota di partenza agli altri elementi, la registrazione non può essere ritenuta giuridicamente rilevante, né può costituire quindi prova privilegiata giudiziale<sup>34</sup>.

#### 4.2. Il corrispondente

Il corrispondente, cioè il mittente (o i mittenti) nel caso di un documento in arrivo e il destinatario (o i destinatari), nel caso di un documento in partenza o trasmesso agli uffici che afferiscono alla medesima area organizzativa omogenea, che cioè utilizzano quindi il medesimo protocollo, deve essere memorizzato in una apposita banca dati. La banca dati deve essere implementata in modo da consentire l'efficiente individuazione del corrispondente, suddivisa tra persone fisiche (cognome e nome) e persone giuridiche (enti, ragione sociale, etc.) garantendo la normalizzazione dei dati inseriti.

Proprio il tema della normalizzazione gioca un importante ruolo per definire l'insieme di regole che devono essere emanate per evitare la ridondanza dei dati e la proliferazione di anagrafiche sbagliate. Il *Manuale di gestione del protocollo informatico*, previsto dall'art. 5 del dpcm 31 ottobre 2000 deve prevedere i criteri di implementazione della banca dati (*Linee guida per l'anagrafica del protocollo informatico*)<sup>35</sup>.

Si è messo a tema se mantenere traccia delle correzioni delle anagrafiche. Tecnicamente è possibile, ma conviene che le tracce delle modifiche vengano scartate, dopo una operazione di selezione. Il motivo è semplice: le registrazioni dei corrispondenti vengono memorizzate in un database che non aggiorna i dati in modo dinamico proprio per non modificare le registrazioni di protocollo. In questo senso, le vecchie versioni dei corrispondenti si troveranno nel registro di protocollo, né pare scientificamente corretto mantenere un *authority file* di corrispondenti. Un buon archivistica è anche un distruttore, cioè selezionatore del rumore di fondo causato da un'ipertrofia incontrollata di documenti<sup>36</sup>.

Infine, la banca dati collegata al corrispondente va mantenuta e implementata per i dati ritenuti essenziali e soprattutto coerenti con l'attività di registrazione di

<sup>34</sup> Romiti, *Le principali sentenze...*, cit., pp. 69-70.

<sup>35</sup> In questa direzione si muoveva il lavoro di L. Arrabito, T. Buccarelli, D. Mazzetto, *Linee guida per l'inserimento e l'aggiornamento dei dati nel protocollo informatico*, in "Archivi & computer", 2000, 1, pp. 65-69, oggi ricomprese e aggiornate nella versione 2.0 del *Manuale di gestione del protocollo informatico per le università italiane aderenti allo standard Titulus 97* (<<http://www.unipd.it/ammi/archivio/protocollo.html>>).

<sup>36</sup> P. Delsalle, *Une histoire de l'archivistique*, Laurier, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2000: "un bon archiviste est aussi un destructeur" (p. 153).

protocollo, in ossequio al principio di necessità del trattamento dei dati personali previsto dal nuovo *Codice per la privacy*, emanato con il d.lgs. 196/2003<sup>37</sup>.

#### 4.3. L'oggetto

L'oggetto è il principale campo di ricerca strutturata e quindi deve essere registrato con coerenza e attenzione per garantire l'efficacia dell'*information retrieval*. Si tratta di trovare il giusto equilibrio tra due esigenze opposte: da una parte la sintesi, dall'altra l'analisi, come necessità di offrire in modo puntuale e inequivoco le informazioni necessarie perché tutti possano essere in grado di capire agevolmente il testo di un documento dalla lettura del suo riassunto. A questo proposito, va detto che l'oggetto deve essere concepito come una sorta di regesto diplomatico, cioè una sintesi nella quale vengono evidenziati gli elementi giuridicamente rilevanti del documento. E, fatto più importante, mettendosi sempre dalla parte del futuro utente che avrà il compito di cercare un determinato documento. La domanda da porsi è la seguente: "Con quali parole significative potrà essere ricercato il documento che sto protocollando?". Si tratta, nella sostanza, di segnare mentalmente alcune parole significative del documento e di riordinarle nella trasposizione scritta con la maggiore determinatezza possibile, mutuando il principio civilistico della determinabilità dell'oggetto del contratto (art. 1346 c.c.)<sup>38</sup>.

Da quanto finora detto emerge con forza una questione fondamentale: la redazione di un oggetto è un'operazione intellettuale. Non si tratta quindi della mera e pedestre trascrizione dell'oggetto del documento in arrivo – se presente – della quale l'operatore si assume la responsabilità anche rispetto al decoro linguistico<sup>39</sup>. Da sempre la burocrazia ha posto l'accento sulla corretta redazione dell'oggetto, tanto che durante il Regno d'Italia napoleonico, il direttore generale della pubblica istruzione era costretto a scrivere:

Essendo quasi generalmente andata in desuetudine l'utilissima pratica per l'addietro inculcata di apporre a tergo de' rapporti un breve compendio delle cose che li contengono, di comprendere un solo affare in cadauno di essi, di citare i numeri di protocollo e le date, io non posso dispensarmi dal pregarla di non omettere nel suo carteggio con

<sup>37</sup> Dlgs 196/2003, cit., "art. 3 - *Principio di necessità nel trattamento dei dati*. I sistemi informativi e i programmi informatici sono configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi, in modo da escluderne il trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante, rispettivamente, dati anonimi od opportune modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità". Inoltre, l'interessato ha diritto di chiedere e ottenere la modifica dei dati che lo riguardano (art. 7, comma 3, lettera a).

<sup>38</sup> Tra la giurisprudenza disponibile, visto che tratta l'affidamento di un incarico archivistico, segnalo la sentenza della Corte dei conti, sez. contr., 13 settembre 1994, n. 61.

<sup>39</sup> Molti investimenti formativi sul personale effettuati dall'Università degli studi di Padova sono stati mirati alla semplificazione del linguaggio e alla redazione sintetica di documenti. M.A. Cortelazzo, *La semplificazione del linguaggio amministrativo e il regolamento dell'Università degli studi di Padova*, in *Titulus* 97, cit., pp. 215-228; M.A. Cortelazzo, F. Pellegrino, *Guida alla scrittura istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

questa Direzione generale la pratica suddetta che tanto importa pel buon ordine e per la regolarità della corrispondenza<sup>40</sup>.

Il punto cruciale riguarda quindi l'attenzione alle esigenze della ricerca, che si manifesta soprattutto come normalizzazione delle informazioni per uguali tipologie di documenti e scrittura esplicita delle informazioni, evitando quindi i cosiddetti "rinvii muti" alla normativa. A tal riguardo, oggetti come "dpr 16 gennaio 1964, n. 3" oppure "Legge 29 giugno 1995, n. 232" sono segnale di trascuratezza e superficialità, se non anche di onestà intellettuale vacante. Ma gli oggetti più esilaranti sono altri: a volte ci è capitato di trovare come oggetto di una lettera un semplice "Lettera" o di una fattura "Fattura", fino a quello che a tutt'oggi rappresenta il capolavoro di inefficienza amministrativo-linguistica nella redazione di un oggetto a protocollo: "Vedi contenuto documento".

Per queste ragioni, alcuni sistemi informatici obbligano l'operatore ad inserire almeno trenta caratteri (non ripetibili), i quali rappresentano "una soglia minima" di decoro linguistico. Inoltre, il campo oggetto può essere collegato ad un thesaurus o a delle opzioni, o caselle di spunta, per la scelta degli oggetti utilizzati più frequentemente, al fine di garantire la normalizzazione della descrizione documentale.

Inoltre, l'oggetto serve agli organi di governo e di gestione (al sindaco, agli assessori, ai dirigenti), che sanno leggere il registro giornaliero di protocollo, per comprendere, giorno dopo giorno, lo stato di avanzamento giuridico-documentale di determinati affari o procedimenti amministrativi o per mantenere aggiornate le informazioni collegate ai documenti protocollati. Del resto, sotto il profilo gestionale, la funzione principe del protocollo è quella di supportare, tramite evidenze giuridico-probatorie, i processi decisionali degli organi e della dirigenza.

Da ultimo, l'oggetto di un documento è fondamentale per capire il contenuto di un documento che sia andato distrutto, sia introvabile o sia stato oggetto delle procedure di scarto. Il massimario di selezione, infatti, non prevede mai la distruzione dei registri di protocollo. Potrebbe sembrare un'affermazione scontata e corroborata dalla prassi, ma, fino a qualche decennio fa, così scontata non era. Virgilio Giordano, infatti affermava che:

La conservazione dei protocolli, che ieri trovava universale consenso, oggi – a nostro modo di vedere – può dirsi superata dal tenore di vita delle nuove generazioni. [...] Il protocollo, adesso, si riduce a registro di carico e scarico, tenuto in maniera sintetica e criptografica, tale che – molto spesso – nessuno riesce a leggerci tranne lo stesso ufficio o, peggio, lo stesso impiegato, che ha effettuato le registrazioni<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Archivio dell'Università degli studi di Padova, *Archivio dell'Ottocento*, b. 8, "Atti del Rettorato, 1808-1810", Regno d'Italia - Direzione generale della pubblica istruzione, Circolare del 24 ottobre 1810, n. 3247. Ringrazio Maria Grazia Bevilacqua della segnalazione.

<sup>41</sup> V. Giordano, *Tre osservazioni sugli scarti*, in "RAS", 1956, 3, pp. 312-316. Metà articolo è dedicato a *Una questione particolare controversa* (pp. 314-316).

Sulla stessa linea, qualche anno più tardi, anche Raffaele De Felice:

L'inutilità della conservazione può essere sostenuta considerando che il "protocollo", quale registro di carico di un archivio, perde questa sua qualificazione dopo effettuate le operazioni di scarto degli atti, in quanto le sue registrazioni analitiche non trovano più alcuna corrispondenza con la consistenza del materiale archivistico depauperato dallo scarto; la stessa ricerca si avvale, poi, solo del titolario o quadro di classificazione e del repertorio dei fascicoli, o degli altri mezzi esistenti. Appare inoltre inutile conservare indefinitivamente registri la cui redazione viene condotta affrettatamente (con l'uso di sigle ed abbreviazioni indecifrabili) e nei quali la registrazione dell'oggetto del documento è estremamente sommaria, imprecisa ed insufficiente a rappresentare il contenuto della documentazione<sup>42</sup>.

Il De Felice chiudeva il suo intervento riconoscendo comunque al registro di protocollo quantomeno il valore della prova della consistenza di un archivio. Consistenza "ufficiale" – aggiungiamo noi – essendo numerose le tipologie documentarie che sfuggono comunque alla registrazione protocollare. Tema delicatissimo, non soltanto per la gestione separata dei repertori, per la dicotomia repertoriazione/protocollazione (stabilita anche dall'art. 53, comma 5 del dpr 445/2000 al riguardo delle *registrazioni particolari*), ma anche per la documentazione grigia o *border line* che in particolare le segreterie di sindaci, presidenti e assessori producono e non conservano correttamente.

Ci sono, nelle due linee di pensiero appena evidenziate di Giordano e di De Felice, almeno tre errori di impostazione metodologica. In questa sede affrontiamo quello più evidente: il registro di protocollo, nella sua naturale sequenzialità, non registra solo documenti destinati ad essere scartati, ma anche documenti destinati alla conservazione permanente. Anzi, proprio le operazioni di scarto sono un motivo in più, a fronte di una selezione corretta, per la valutazione del formidabile valore archivistico dei registri di protocollo. Il fatto che siano scritti male, *currenti calamo*, non rileva ai fini della conservazione della tipologia documentale, che va, quindi, pienamente salvaguardata *ad futuram rei memoriam*.

#### 4.4. Il numero e la descrizione degli allegati

Il numero e la descrizione degli allegati sono elementi essenziali per l'efficacia della registrazione. Anzi, molto spesso l'interesse amministrativo e, di conseguenza, la rilevanza giuridico-probatoria della ricerca documentale, si sposta sugli allegati (ad es., un contratto, un regolamento, una notula) e non sul documento di trasmissione, che funge esclusivamente da lettera accompagnatoria. Tra il documento e i suoi allegati spesso esiste lo stesso rapporto che intercorre tra la copertina del telefax e il documento trasmesso. Ciò che conta, dunque, non è il documento

<sup>42</sup> De Felice, *L'archivio moderno...*, cit., p. 51

che si registra, ma ciò che a quel documento è allegato. A sua volta l'allegato, in quanto documento a tutti gli effetti di legge, è soggetto, come ribadito da una recente sentenza, all'esercizio del diritto di accesso, tanto che:

È illegittimo il diniego di accesso agli atti allegati ad una delibera (nella specie, elaborati grafici e tavole di progetto) anche se il titolare del diritto di accesso abbia già ottenuto copia della delibera stessa, atteso che, ai sensi dell'art. 5 del dpr 27 giugno 1992, n. 352, che regola le modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi l'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o regolamento<sup>43</sup>.

Nella registrazione di protocollo va riportata la descrizione della tipologia degli allegati e non singolarmente il loro oggetto. Caso molto importante, se non risultano documenti allegati, i due campi del protocollo informatico assumono valore 0 (*zero*) – *Nessun allegato*. Si evidenzia in questo modo l'assenza – verificata e certificata da un pubblico ufficiale – degli allegati. Quest'ultimo evento assume valore aggiunto soprattutto quando il documento dichiara di trasmettere allegati che poi al protocollo non risultano pervenuti. Infatti, secondo una giurisprudenza ormai consolidata:

Nel caso in cui il contenuto di un plico indirizzato alla PA risulti certificato sulla base del protocollo in arrivo del competente ufficio e del relativo timbro apposto sulla missiva contenente la specificazione degli allegati, la mera affermazione di fatti contrastanti e non comprovati da elementi di data certa da parte del mittente non è idonea a superare la presunzione di veridicità connessa alla certificazione<sup>44</sup>.

Gli allegati, inoltre, assumono essi stessi il valore di documenti *tout court*, tanto che la loro alterazione o soppressione integra i reati di falso materiale o di distruzione di atti veri, puniti dal codice penale rispettivamente dagli artt. 476 e 490<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 28 gennaio 2005, n. 188. La giurisprudenza in questo senso è sempre stata orientata a considerare gli allegati come documenti fondamentali del procedimento amministrativo, ad iniziare dalla celebre sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 22 aprile 1969, n. 205, ben commentata da G. Barone, *La giurisprudenza tra tendenze nuove e remore vecchie: la pubblicità degli atti amministrativi*, «Foro amministrativo», 1969, II, pp. 201-205. A margine, va evidenziato che spesso gli allegati costituiscono il fondamento della cosiddetta *motivazione per relationem* prevista nel nostro ordinamento dalla legge 241/1990, art. 3, comma 3: «Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama».

<sup>44</sup> TAR Lazio, sez. III, 26 aprile 1982 n. 479.

<sup>45</sup> Cassazione penale sez. II, 12 marzo 1997, n. 9209: «In tema di falso documentale, le planimetrie catastali che siano state allegare alla domanda di voltura e presentate al competente ufficio assumono la natura di atti pubblici, in quanto costituiscono atti fondamentali attraverso i quali l'amministrazione finanziaria dello Stato determina la consistenza e la destinazione dell'immobile a vari fini. Ne consegue che l'alterazione degli originali di tali documenti ovvero la loro soppressione integra i delitti di cui agli

Purtroppo anche il nuovo *Codice dell'amministrazione digitale* dimentica di enucleare gli allegati come elementi fondamentali del protocollo informatico, continuando nell'errore commesso già con il dpr 428/1998 prima e con il dpr 445/2000 poi e, più in generale, anche dall'archivistica italiana. Antonio Romiti, parla, ad esempio, di "regola del quattro", riconducendo la descrizione degli allegati all'interno dell'oggetto<sup>46</sup>.

A sconsigliare l'inglobamento della descrizione e dell'indicazione del numero degli allegati nell'oggetto si impone anche una ragione esterna alla teoria archivistica. Si tratta infatti della carente formazione professionale posseduta di norma dagli operatori addetti al protocollo. Se la compilazione degli allegati non fosse resa obbligatoria attraverso campi determinati del protocollo informatico, pia intenzione risulterebbe il pensare di farli ricomprendere nel campo riservato all'oggetto del documento.

Concludendo, gli allegati sono i due elementi imm modificabili che mancano dalla nostra normativa sul protocollo informatico, anzi, come è più corretto dire, *sistema di gestione informatica dei documenti*.

art. 476 e 490 c.p.". Per l'art. 476 cfr. *supra*, mentre l'art. 490 del codice penale recita: "*Soppressione, distruzione e occultamento di atti veri*. Chiunque in tutto o in parte distrugge, sopprime o occultata un atto pubblico o una scrittura privata veri soggiace rispettivamente alle pene stabilite negli articoli 476, 477, 482 e 485, secondo le distinzioni in esso contenute".

<sup>46</sup> A. Romiti, *Archivistica generale. Primi elementi*, Torre del Lago, Civita editoriale, 2002, p. 72.