

Soprintendenza archivistica per il Piemonte e la Valle d'Aosta
Via Santa Chiara 40-h, 10122 Torino
Tel 011.4362050-4361117, fax 011.4310714
e-mail: sato@archivi.beniculturali.it
www.sato-archivi.it

Documenti tecnici

Promemoria

OBBLIGHI DI LEGGE DELL'ENTE PUBBLICO

RIGUARDO AL PROPRIO ARCHIVIO

**(NELLE TRE FASI: CORRENTE, DI DEPOSITO E STORICO)
E NORME SANZIONATORIE**

Indice

- 1.1 Premessa, p.2.
- 1.2 Nota su alcuni termini e concetti essenziali, p. 2.
- 1.3 Nota su talune normative vigenti di particolare rilevanza, p.3.
- 2. Archivio corrente e di deposito, p.4..
 - 2.1 Caratteri e disciplina dell'archivio pubblico, p.4.
 - 2.2 Protocollo, classificazione e Servizio archivistico, p.5.
- 2.3 Area organizzativa omogenea, protocollo unico e Servizio archivistico, p.6.
 - 2.4 Protocollo riservato, p.7.
- 2.5 Documenti informatici e loro coesistenza con documenti analogici, p.8.
 - 2.6 Vigilanza della Soprintendenza archivistica, p.9.
- 2.7 Archivio di deposito, piano di conservazione e scarto, p.10.
 - 2.8 Accesso ai documenti, p.11.
 - 2.9 Tutela della riservatezza, p.11.
- 2.10 Consultazione a scopi storici degli archivi corrente e di deposito, p.13.
- 2.11 Trasferimento dall'archivio corrente a quello di deposito, p.13.
- 3. Archivio storico, p.14.

Torino, giugno 2005

1.1 Premessa

La presente nota, pur senza pretese di esaustività, si propone di offrire ai responsabili degli Enti pubblici un **panorama aggiornato al maggio 2005** della principale normativa concernente l'organizzazione e tutela del suo archivio.

L'aggiornamento può essere utile

- sia alla luce delle norme recenti sul protocollo informatico, sui documenti elettronici, sulle firme digitali, ecc. (un ulteriore aggiornamento sarà necessario dal 1° gennaio 2006, quando entrerà in vigore il *Codice dell'amministrazione digitale*, pubblicato con D.Lgs 7 marzo 2005, n.82)
- sia alla luce della estensione agli archivi del sistema normativo e sanzionatorio originariamente previsto per i beni culturali di cui alla legge 1089/1939.

Questa nota non tocca l'argomento della sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro (D.Lgs 626/1994 e sue integrazioni; si segnalano D.Lgs 16 mar.1996 n.242, DPR n.524/1982, DM 20 mag.1992 n.569 in G.U. n.52 del 4 mar.1993, DPR 30 giu.1995 n.418 in G.U.n.235 del 7 ott.1995) sul quale è agevole documentarsi e che non riguarda direttamente la tutela dell'archivio, né l'argomento della sicurezza dell'archivio medesimo dai rischi fisici (fuoco, acqua, luce, temperatura, umidità relativa, infestazioni, inquinamento, furto, danneggiamento, scaffali e contenitori, ecc.) sui quali si segnala il sintetico documento "Requisiti strutturali essenziali di un archivio di ente pubblico" reperibile sul sito www.sato-archivi.it (documenti tecnici).

Quanto segue si riferisce ai soli **obblighi** giuridici di tipo istituzionale e organizzativo (anche a tutela degli interessi generali e dei singoli cittadini), **ma** è evidente che la corretta formazione, il regolare utilizzo e l'adeguata conservazione dell'archivio sono prima di tutto **un interesse vitale dell'Ente per ragioni funzionali ed economiche, per la tutela legale (sia dell'ente che dei singoli suoi dipendenti), ed una risorsa indispensabile per il controllo di gestione a breve termine, per il monitoraggio degli effetti del proprio operato sul lungo periodo, e per il sostegno all'attività decisionale e la programmazione strategica, così come per la interoperabilità telematica tramite la rete unitaria delle pubbliche amministrazioni.**

L'archivio pubblico assume una rilevanza centrale non solo alla luce dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97, c.1 Cost.), ma anche nel quadro della legislazione degli ultimi quindici anni, a sua volta riflesso di una tendenza europea, che impone alla Pubblica Amministrazione italiana di andare oltre ad un certo formale rispetto di regole quasi indifferente ai risultati, per raggiungere invece obiettivi di miglioramento dei servizi resi al cittadino tramite l'economicità, l'efficacia e la trasparenza dell'azione, condotta nel rispetto delle regole.

Per citare un linguaggio ora di moda, non si possono offrire utilmente nel *front office* servizi di *e-government* al cittadino e alle imprese, se nel *back office* non ci sono archivi correttamente organizzati.

1.2 Nota su alcuni termini e concetti essenziali.

Archivio dell'Ente è l'insieme dei documenti prodotti o comunque acquisiti come strumento e risultato delle sue attività e funzioni.

I documenti possono essere di **varie forme e vari supporti**. Anche la banca dati costituita dal registro informatico di protocollo è un documento (sia pure di natura dinamica, ma solo in aumento, perché si accresce di nuovi dati fino all'ultimo giorno dell'anno cui si riferisce, e conserva comunque anche le registrazioni annullate). Non ha invece valore di documento archivistico una banca dati in cui ogni aggiornamento cancella i dati precedenti. Sono anche documenti, ad esempio,

la fotografia della targa di una automobile durante la violazione di un divieto, così come la registrazione di una videoconferenza.

Tra i documenti che compongono l'archivio esiste una connessione logica e formale chiamata **vincolo** archivistico. Il valore giuridico-amministrativo e informativo di un documento non è solo costituito dai dati in esso contenuti, ma si fonda anche necessariamente sul suo **contesto** d'origine e di utilizzo (perciò si dice che un documento non può essere separato dai suoi **meta-dati** archivistici).

I documenti debbono essere fin dall'origine aggregati in unità archivistiche (ad es. il **fascicolo**, che è la raccolta ordinata dei documenti prodotti e accumulati nel corso della trattazione di un affare, o riguardanti un determinato oggetto). Le unità archivistiche si aggregano a diversi livelli e da ultimo in **serie** (raggruppamenti effettuati con criteri di omogeneità di contenuto o di forma: ad es. la serie delle deliberazioni, la serie dei fascicoli del personale, la serie delle concessioni edilizie, ecc.).

Per archivio **corrente** si intende il complesso dei documenti relativi alla trattazione di affari in corso. L'archivio corrente è di norma organizzato su **base annuale**: ad ogni inizio d'anno i fascicoli delle pratiche non chiuse entro il dicembre precedente vengono "trascinati" nell'archivio del nuovo anno. Sono correnti anche i fascicoli c.d. permanenti (come quelli del personale) finché non venga a cessare il motivo di tenerli a disposizione immediata (es. pensionamento dell'impiegato).

Per archivio **di deposito** si intendono i fascicoli di cui è terminata la trattazione e che richiedono un accesso poco frequente. Parimenti competono all'archivio di deposito le parti meno recenti delle serie di documenti omogenei (es. le circolari, le determinazioni, le deliberazioni). Nella fase dell'archivio di deposito si effettua la selezione per lo scarto di talune unità archivistiche. L'archivio di deposito è collocato in locali diversi da quello corrente, per non ostacolare la gestione di quest'ultimo.

L'archivio **storico** è costituito dai documenti relativi agli affari esauriti da **oltre quaranta anni** (art. 30 c.4 D.Lgs 42/2004).

Il **sistema archivistico**, legato a requisiti di legge e a finalità di certezza del diritto, è parte di un più ampio **sistema informativo** (art. 50, c.1 DPR n.445/2000) che ha la finalità di far circolare informazioni con rapidità ed efficacia, ma non necessariamente con le garanzie di affidabilità giuridica del sistema archivistico.

1.3 Nota su talune normative vigenti di particolare rilevanza.

-Legge 7 ago.1990 n. 241, Nuove norme in materia di **procedimento amministrativo** e di **diritto di accesso ai documenti** amministrativi (modificata dalla legge 11 feb. 2005 n.15).

-DPR 27 giu. 1992 n.352, Regolamento per la **disciplina... del diritto di accesso ai documenti** amministrativi.

-D.Lgs 24 feb. 1997 n.39, Attuazione della Direttiva europea 90/313 concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente.

-DPCM 28 ott. 1999, Direttiva sulla **gestione informatica dei flussi documentali** nelle Pubbliche Amministrazioni (chiarezza concettuale e principi generali tuttora validi, malgrado la successiva evoluzione della normativa).

-Legge 21 lug. 2000 n.205, Disposizioni in materia di giustizia amministrativa (cfr. obbligo delle PA di produrre copia dei provvedimenti che siano stati impugnati di fronte ad un organo di giustizia amm.va).

-D.Lgs 18 ago. 2000 n.267, Testo unico delle leggi sull' **ordinamento degli Enti locali** (cfr. art. 10).

-DPCM 31 ott. 2000, Decreto contenente **regole tecniche per il protocollo informatico** (l'art. 5 prescrive il **manuale di gestione**).

-DPR 28 dic. 2000 n. 445 (sostitutivo anche dell'intero DPR 20 ott. 1998 n.428), **Testo unico sulla documentazione amministrativa** (che nel capo IV, relativo al sistema di gestione informatica dei

documenti, non subirà modifiche da parte del D.Lgs n.82/2005, Codice dell'amministrazione digitale, in vigore a partire dal 1° genn. 2006).

-DPR 7 apr. 2003 n.137, Regolamento in materia di firme elettroniche.

-D.Lgs 30 giu. 2003 n. 196, Codice in materia di **protezione dei dati personali** (da integrare con gli artt. 122-126 del D.Lgs n. 42/2004).

-DM Ministero dell'innovazione e tecnologie 14 ott. 2003, Linee guida per l'adozione del **protocollo informatico** e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi.

-DPCM 13 genn. 2004, Regole tecniche per **la formazione, la trasmissione, la conservazione**, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, **dei documenti informatici**.

-D.Lgs 22 genn. 2004 n.42 (sostitutivo del D.Lgs 29 ott. 1999 n. 490), **Codice dei beni culturali** e del paesaggio (all'art. 10, c.2-b individua gli archivi degli enti pubblici come beni culturali fin dall'origine).

-Deliberazione CNIPA 19 feb. 2004 n.11/2004 (sostitutiva della Deliberazione AIPA n. 42/2001), Regole tecniche per la riproduzione e **conservazione di documenti su supporto ottico** idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali (è in corso il lavoro di una commissione interministeriale per l'individuazione dei criteri la cui osservanza potrà consentire – su autorizzazione delle soprintendenze archivistiche - la sostituzione di documenti originali analogici destinati alla conservazione permanente, con la loro riproduzione digitale).

-DPR 11 feb. 2005 n. 68, Regolamento per l'utilizzo della **posta elettronica certificata** (messaggi di e-mail sottoscritti con la firma digitale avanzata, trasmessi ai destinatari tramite soggetti terzi abilitati a fare da garanti dell'avvenuta consegna).

-Deliberazione CNIPA 17 feb. 2005 n. 4/2005, Regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico.

-D.Lgs 28 feb. 2005 n. 42, Istituzione del **Sistema Pubblico di Connettività** e della rete internazionale della Pubblica amministrazione...(è l'erede della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione – RUPA).

-D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82, **Codice dell'amministrazione digitale** (entra in vigore il 1° genn. 2006).

2. ARCHIVIO CORRENTE E DI DEPOSITO

2.1 Caratteri e disciplina dell'archivio pubblico.

Gli archivi e i singoli documenti degli Enti pubblici sono **inalienabili** (art.54 cc.1-2 D.Lgs 42/2004). Gli archivi degli Enti pubblici territoriali sono soggetti al regime del **demanio pubblico** (artt. 822, 823, 824 Codice Civile), che all'inalienabilità aggiunge altre garanzie di salvaguardia. I relativi diritti sono pertanto imprescrittibili.

Gli archivi e i singoli documenti degli Enti pubblici sono oggetto di particolare tutela in quanto considerati dalla legge **beni culturali** fin dall'origine (art.10, c.2-b D.Lgs 42/2004).

La memoria dell'Ente si salva utilmente, anche per le future ricerche, solo se è organizzata bene per l'immediata efficacia dell'azione amministrativa fin dal momento in cui sono formati i documenti nell'archivio corrente, e se poi tale memoria documentaria è sottoposta ad una adeguata e prudente selezione conservativa. Se ciò è vero per gli archivi cartacei, lo è ancor di più per gli archivi elettronici.

L'Ente pubblico ha l'obbligo di **ordinare** il proprio archivio (art. 30 c.4 D.Lgs 42/2004). Il significato di "ordinare" comprende due aspetti: obbliga a predisporre mezzi e procedure perché l'archivio corrente nasca ordinato, ed impone di riordinare l'archivio già esistente ove si trovi in stato di disordine.

2.2 Protocollo, classificazione e Servizio archivistico.

Pur giovandosi della sua autonomia organizzativa nel creare e ordinare il suo archivio, l'Ente è tenuto a utilizzare alcuni strumenti indicati dalla legge. Questi sono essenzialmente: la **registrazione di protocollo**, la **classificazione** e il **servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi** (artt.53, 55, 56 e 61 DPR 445/2000).

- Il registro di **protocollo** è **atto pubblico** di fede privilegiata (fa cioè fede fino a querela di falso: cfr. Consiglio di Stato, 1993, I, 838); serve ad accertare l'esistenza dei documenti e ad attribuire data certa alla loro spedizione o ricezione, o anche semplicemente, per gli atti interni, alla loro creazione. La data certa è importante in relazione alla durata dei procedimenti amministrativi ed anche per altri profili giuridici. Contestuale alla protocollazione è la **segnatura** del documento (art. 55 DPR 445/2000): essa è effettuata con timbro se il supporto è cartaceo, o con l'associazione al documento elettronico dei suoi dati di registrazione. Il protocollo utilizza una unica sequenza numerica, rinnovata ad ogni anno solare. Per avere rilevanza giuridica, il protocollo deve essere formalmente istituito e disciplinato dall'Ente. Una possibile modalità per la sicurezza del protocollo è quella di chiudere quotidianamente le registrazioni con una firma elettronica (che potrebbe essere quella di livello più semplice).

Accanto alla funzione di garanzia giuridica, il protocollo (specie quello informatico) può adempiere a molteplici funzioni gestionali, quali la registrazione dell'ufficio di assegnazione e del nome del responsabile del procedimento.

Se il protocollo è gestito in modalità Web (con registrazione quotidiana dei dati per via telematica in tempo reale sul server di soggetto diverso dall'Ente), si ha il caso dell' *outsourcing* che richiede particolari cautele da parte dell'Ente stesso (cfr. oltre in questo promemoria). Si cita in particolare l'esigenza di disporre presso l'Ente di back-up giornaliero delle registrazioni e di copia aggiornata del software al fine di disporre sempre dei propri dati di protocollo a fini giuridici e di potersi riappropriare eventualmente della gestione diretta in caso di necessità.

Per la ricezione e l'invio della posta elettronica certificata occorre istituire per ogni area organizzativa omogenea (cfr. par. 2.3) almeno una casella *istituzionale* di posta (DPCM 31 ott.2000 art. 15 c.3), che non può essere quella caratterizzata da nome e cognome della persona temporaneamente responsabile. Le caselle istituzionali vanno registrate sul sito www.indicepa.gov.it insieme alle informazioni sulle misure adottate per ricevere, registrare e conservare documenti elettronici. Quando, per dare agilità operativa a determinate strutture, siano create più caselle istituzionali nella stessa area organizzativa omogenea, occorre far convergere tutti i documenti pervenuti ad esse in modo che siano registrati nell'unico protocollo. Ai privati che desiderano inviare documenti elettronici, l'Ente (pubblicando sul sito il proprio manuale di gestione) può imporre l'osservanza di standard che facilitino le operazioni da effettuare dopo la ricezione. Taluni documenti possono essere utilmente predefiniti in forma di modelli da compilare in rete.

- La **classificazione** serve a **collegare ogni documento al fascicolo** cui deve essere assegnato (fascicolo pre-esistente se l'affare è già in trattazione o fascicolo creato appositamente, in caso contrario) e ai relativi **procedimenti o attività** (art. 64 c.4 DPR 445/2000) testimoniando quali documenti siano stati acquisiti e prodotti nel corso di ciascuna attività amministrativa, evidenzia il vincolo tra tutte le unità archivistiche e l'archivio, e guida la stratificazione dei documenti e dei fascicoli secondo uno schema gerarchico di titoli, classi e sottoclassi ("titolario" o "piano di classificazione"), connesso alle funzioni esercitate nelle materie di competenza. La classificazione facilita inoltre la gestione dei tempi di conservazione e delle modalità di accesso dei fascicoli (art. 6 DPCM 28 ottobre 1999). La classificazione è "necessaria" per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti (art. 56 DPR 445/2000). L'indicizzazione per

materia o la ricerca per parole (in talune circostanze utilissime modalità di ricerca) non possono quindi sostituire una buona classificazione originaria, perché operano su piani diversi. L'elenco sistematico dei fascicoli istituiti nel corso dell'anno nelle classificazioni terminali (le estremità dei rami dell'albero) è denominato *repertorio dei fascicoli*. Il protocollo informatico, se la classificazione è operata correttamente, consente di ottenere il repertorio in maniera automatica (come anche la rubrica alfabetica), facendo così risparmiare il tempo che vi era dedicato nel sistema del protocollo cartaceo. Nel caso particolare degli enti pubblici più numerosi, i Comuni, poiché essi esercitano tutti, sia pure su scala diversa, le stesse funzioni, è auspicabile che adottino lo stesso titolario. In proposito è ora disponibile gratuitamente sul sito www.anci.it/sezionihp.cfm?sezione1=Archivi20%comunali (così come anche su quello www.archivi.beniculturali.it/divisione_III/comuni/premessa.html) il modello di piano di classificazione elaborato, unitamente a linee guida per il manuale, e alla bozza di indice alfabetico, dal gruppo di studio nazionale ANCI - MBAC. Analogo lavoro è disponibile per i titolari delle Regioni (www.archivi.beniculturali.it/divisione_III/archiviregioni.htm).

- Il "**Servizio** per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi" garantisce la coerenza del funzionamento del sistema archivistico mediante attribuzione di *incarico* ad un dirigente o ad un funzionario con **idonea professionalità**, in primo luogo amministrativa e archivistica, in grado di interagire con gli esperti di informatica (art. 61 c. 2-3 DPR 445/2000). Il Servizio elabora e aggiorna il **piano di conservazione degli archivi**, integrato con il sistema di classificazione, definendo i criteri di organizzazione dell'archivio, di formazione dei fascicoli e delle serie, di selezione periodica e di conservazione permanente (art. 68 DPR 445/2000). Il Servizio a tal fine produce il **manuale di gestione** dell'archivio (artt. 3 e 5 DPCM 31 ottobre 2000, in Gazz.Uff.n.272 del 21/11/2000), esempi del quale sono reperibili sul sito della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (www.sspa.it) e su quelli delle Università di Padova (www.unipd.it/ammi/archivio) e di Trieste (<http://www-amm.univ.trieste.it/sid/manuale>), o del Comune di Padova (www.padovanet.it/organi_istituzionali/manuale_gestione_prot_informatico.pdf). Il manuale di gestione deve tener conto delle particolarità organizzative dell'Ente, che possono variare in relazione a molti fattori (ad es. la dimensione e la complessità della struttura burocratica) pur all'interno della stessa tipologia di ente (es. Comune). Mentre quindi è possibile, anzi auspicabile, che tutti i comuni adottino lo stesso titolario, il manuale di gestione deve comunque essere personalizzato al singolo Ente e deve essere preceduto dalla verifica (ed eventuale semplificazione e razionalizzazione) delle procedure in vigore.

2.3 Area organizzativa omogenea, protocollo unico e servizio archivistico.

Qualora la complessità istituzionale veramente lo richieda, l'Ente può articolarsi ai fini archivistici in diverse **Aree Organizzative Omogenee (AOO)**, ognuna delle quali avrà un **protocollo autonomo** (che registrerà i rapporti dell'AOO con le altre AOO dell'Ente, e, qualora autorizzato, anche rapporti diretti con l'esterno), e un "Servizio" archivistico cui sarà affidata l'applicazione di criteri uniformi di classificazione ed archiviazione (art. 50 c.4 DPR 445/2000). Vi è dunque equivalenza tra AOO, protocollo, Servizio archivistico e archivio inteso come complesso di documenti prodotti e accumulati nel corso dell'attività. Le articolazioni dell'organigramma amministrativo (direzioni, dipartimenti,...) non necessariamente debbono coincidere con le articolazioni organizzative che a fini archivistici di gestione del protocollo e di controllo dei flussi debbono essere dotate ciascuna di un "Servizio" come sopra indicato. Pertanto, ove più direzioni siano raggruppate in una AOO, il responsabile del "Servizio" archivistico condiviso da tali strutture amministrative dovrà avere un referente all'interno di ciascuna di queste. Un Ente ben organizzato, anche se di grandi dimensioni, può vantaggiosamente considerare se stesso una unica Area Organizzativa Omogenea ai fini della gestione archivistica informatica.

Le Aree Organizzative Omogenee dello stesso Ente debbono comunque essere in **comunicazione** tra di loro e la gestione complessiva di tutti i documenti da esse prodotti deve essere **coordinata** (art.50 c.4 DPR 445/2000). Ciò significa che il titolare di classificazione dell'Ente potrà avere parti di utilizzo generale (ad es. le funzioni di auto-organizzazione quali il personale, i beni strumentali, ecc.) e parti attribuite prevalentemente a singole Aree Organizzative Omogenee. Se ne desume che l'Ente articolato in più AOO dovrà incaricare **un responsabile generale** dei protocolli informatici, dei flussi informativi e degli archivi, con funzioni di coordinamento **dei responsabili** dei "Servizi" archivistici specifici esistenti, uno per ciascuna singola Area.

Il collegamento in rete di molti computer consente, volendo, di gestire un protocollo **unico** (AOO unica) anche **decentrando le operazioni di protocollazione ai singoli uffici** a ciò abilitati, per quanto numerosi possano essere.

Se invece la scelta è quella di avere diverse Aree Organizzative Omogenee, ciascuna con il proprio protocollo autonomo, il coordinamento tra di essi darà luogo ad un **protocollo federato** (che consenta agli operatori autorizzati di svolgere ricerche *navigando* da un protocollo all'altro, beninteso senza poter modificare alcunché; cfr. DPCM 31 ott. 2000).

Naturalmente è essenziale che prima di informatizzare le procedure l'Ente definisca, almeno in una prima versione essenziale del manuale di gestione, i propri flussi documentali (ad es. protocollo accentrato in arrivo e decentrato per la posta in partenza), e chiarisca come e dove vuole che si formino i fascicoli e le serie archivistiche.

In **sostituzione dei registri cartacei di protocollo**, è obbligatoria l'adozione di un sistema di **gestione informatica del protocollo e dei procedimenti amministrativi** (art. 50 c.2 DPR 445/2000), da effettuarsi entro il 1 gennaio 2004 (art.50 c.3 DPR 445/2000), anche se l'archivio rimane cartaceo o misto. Il sistema deve garantire la produzione e la conservazione in assoluta sicurezza (stampa firmata o back-up affidabile da tenere in altra sede) del registro giornaliero di protocollo (art. 53 c.2 DPR 445/2000).

I dati essenziali della registrazione di protocollo devono essere registrati in forma non modificabile: eventuali errori potranno essere corretti conservando memoria dei dati annullati, nonché identificazione dell'operatore e della data della modifica (artt. 53 e 54 DPR 445/2000, artt.7 e 8 DPCM 31 ottobre 2000).

Esigenze di efficienza, di trasparenza e di interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni hanno indotto il legislatore ad imporre a tutta la Pubblica Amministrazione il ricorso al sistema elettronico di **gestione unitaria, integrata, dei documenti informatici e di quelli tradizionali, prevalentemente cartacei**, che per un tempo presumibilmente non breve continueranno ad essere prodotti e a pervenire, quantomeno dal singolo cittadino.

2.4 Protocollo riservato.

Negli archivi cartacei, il protocollo riservato è un piccolo complesso di documenti tenuti sotto chiave, con un registro a parte, tenuto personalmente dal responsabile a ciò autorizzato.

L'introduzione del protocollo unico informatico, e l'intervento in esso di più persone autorizzate ad operare anche da sedi decentrate, è compatibile con rigorose misure di tutela del **protocollo riservato**. Quest'ultimo comporta modalità non ordinarie di registrazione per i documenti che oggettivamente richiedono particolari cautele di riservatezza; esso può essere consentito a pochi rappresentanti dell'Ente appositamente autorizzati, e vincolati ovviamente al segreto. Tale tipo eccezionale di registrazione è preferibilmente da collocarsi all'interno della catena numerica del protocollo informatico generale, ma con modalità tali da rendere uno o più campi non visibili agli impiegati addetti al normale protocollo.

2.5 Documenti informatici e loro coesistenza con documenti analogici.

L'introduzione di **documenti informatici**, sia in formato testo, sia in formato immagine, con o senza firma elettronica o digitale (delle diverse specie previste dalla normativa: più "pesanti" quelle italiane, più "leggera" quella europea; cfr. artt.22 ss. DPR 445/2000 con rilevanti modifiche introdotte dal DPR 7 aprile 2003 n.137 in Gazz.Uff. 17 giu. 2003; cfr. anche art. 8 D.Lgs 10/2002, DPR 513/1997, DPCM 31 ott. 1999), ed il riconoscimento a certe condizioni della loro validità giuridica (artt. 8-13 DPR 445/2000, art.15 c.2 L. 59/1997) pone all'Ente il problema della **convivenza, nel proprio archivio (che è concettualmente e giuridicamente unico), di documenti su supporti elettronici e su supporti cartacei**.

Presentano rilevanti difficoltà non solo tecniche, ma anche giuridiche, sia il tentativo di ridurre tutti i documenti informatici al supporto cartaceo sia il più frequente opposto tentativo di trasferire tutti i documenti cartacei su supporto elettronico mediante **acquisizione tramite scanner** (altrimenti detta scansione o digitalizzazione).

Una soluzione che non si può escludere a priori ma che potrebbe rivelarsi pericolosa è quella di tenere certe parti dell'archivio contemporaneamente su carta per scopi probatori, e su supporto elettronico per scopi gestionali. Il pericolo è che i due archivi, inizialmente speculari, inizino a divergere e mentre si arricchisce quello che poi negli anni si perde perché basato su supporti digitali non troppo costosi in quanto destinati alla sola gestione, quello cartaceo invece (percepito come inutile doppione da chi lavora a video) si accumuli senza formare fascicoli in senso archivistico, e diventi facilmente **inutilizzabile ai fini di garanzia giuridica** cui sarebbe destinato.

Diverso è il caso in cui l'Ente duplichi una parte del suo archivio per assicurarne l'accessibilità al pubblico, ad es. tramite un sito internet. In tale ipotesi occorrerà garantire all'utente la trasparenza della relazione tra i dati così pubblicati e l'archivio vero e proprio (modalità di selezione e aggiornamento, verificabilità, ecc.).

Ancora diversa sarebbe la messa a disposizione in rete di fascicoli virtuali in cui, a scopo di documentazione, fossero collegati in modalità ipertestuale documenti e testi appartenenti a diverse unità archivistiche e a più ambiti istituzionali. Risulterebbe in tal caso indispensabile rendere trasparenti i differenti contesti di provenienza per evitare di trasmettere al cittadino messaggi confusi e fuorvianti.

D'altra parte occorre rilevare che nessun paese al mondo è ancora riuscito a raggiungere garanzie sicure di conservazione sui lunghi tempi degli archivi su supporti digitali. Data la rapida obsolescenza dei mezzi, è chiaro che tali garanzie non possono essere solo tecnologiche, ma principalmente procedurali e organizzative, tra le quali certamente una periodica ordinata migrazione degli archivi in nuovi sistemi (almeno ogni cinque anni è lo standard di organizzazioni che vogliono essere sicure di non perdere i documenti di interesse permanente, cfr. art. 62, c.3 DPR 445/2000). Esiste in proposito un progetto internazionale (www.interpares.org), cui partecipa anche l'Associazione Nazionale Archivistica Italiana, per la fissazione di appositi criteri di conservazione.

Poiché conservare negli anni il valore informativo e probatorio di un documento elettronico è assai costoso, molti enti pubblici scelgono di **integrare** nel proprio sistema archivistico **supporti cartacei ed elettronici**, scegliendo, per ogni serie o tipo di unità archivistiche, l'uno o l'altro supporto in via tendenzialmente esclusiva, anche in funzione della durata di conservazione prevista. In tal modo l'Ente tende al migliore possibile **rapporto costi-benefici**, ragionevole equilibrio tra efficienza, affidabilità e convenienza economica (art.51 c.3 DPR 445/2000). E' chiaro comunque che la cura per la rigorosa conservazione dei documenti elettronici deve iniziare nel momento stesso della loro registrazione in arrivo, e non solo alla fine della trattazione. D'altra parte la corretta ed efficiente gestione di un archivio, specialmente se contiene anche documenti elettronici, dipende in misura rilevante da un buon piano di conservazione e scarto, integrato con il titolario di classificazione (cfr. il modello allegato al documento contenete bozza di titolario per le Regioni pubblicato sul sito www.archivi.beniculturali.it/divisione_III/archiviregioni.htm)

Una serie di indicazioni generali e specifiche, amministrative e tecniche, sulla formazione, trasmissione, conservazione, duplicazione, riproduzione e validazione di documenti con strumenti informatici e telematici, sulla gestione informatica dei flussi documentali, sul protocollo informatico, sulla firma digitale e su quelle elettroniche, sull'utilizzo dei supporti ottici, ecc. sono reperibili sul sito www.cnipa.gov.it (già aipa.it) e su

quello <http://protocollo.gov.it> (l'AIPA è stata soppressa nel maggio 2002 e sostituita - perdendo il carattere di autorità indipendente - con il "Centro Nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione": cfr. art. 176 D.Lgs 196/2003 mentre presso il Ministero per l'innovazione e le tecnologie è stata creata la "Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica"). Si tratta di documenti che compongono un variegato mosaico da collocare correttamente nella gerarchia delle fonti del diritto (ovviamente un regolamento o una circolare possono chiarire ma non derogare una norma di livello legislativo) e talora richiedono un certo sforzo interpretativo per ritrovar loro una piena coerenza con i testi di legge vigenti. Ad esempio la circolare 7 mag. 2001, n.AIPA/CR/28, relativa alle modalità di trasmissione dei documenti informatici non cita la classificazione tra i requisiti minimi necessari della "segnatura" del documento in partenza. Occorre pertanto interpretare detto silenzio non come un diniego dell'obbligo della classificazione (elemento "necessario" ex art.56 DPR 445/2000 per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni), ma come un assenso implicito al necessario coordinamento normativo.

Si segnala la Direttiva MIT 9 dic. 2002 sulla trasparenza dell'azione amministrativa e la gestione elettronica dei flussi documentali (Gazz. Uff. 5/3/2003), emanata dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie d'intesa con il Ministro per la Funzione pubblica (per ora valida limitatamente alle amministrazioni statali centrali e agli enti pubblici nazionali "sottoposti alla vigilanza ministeriale"), che sembra dare per scontata la sostituzione di tutti i documenti cartacei delle Pubbliche amministrazioni con loro riproduzioni digitali (ma le autorizzazioni allo scarto del cartaceo ex art. 21 c.1-d D.Lgs 42/2004 potrebbero non essere concesse in assenza di sicure garanzie sulla corretta conservazione e gestione dei documenti di interesse permanente), mentre il DPR 445/2000, all'art.51 c.3, si limita ad imporre alle amministrazioni di valutare in termini di rapporto costi-benefici il recupero su supporto informatico sostitutivo dei documenti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione. Una successiva Direttiva MIT in data 27 nov. 2003 (Gazz. Uff. 12/1/2004) comprende indicazioni in tema di **posta elettronica "certificata"** (che certifichi l'identificazione univoca del mittente di un messaggio sottoscritto con firma digitale avanzata e del destinatario, e garantisca al mittente la ricezione in data certa del suo messaggio: cfr. art. 14 DPR 445/2000 e da ultimo il DPR 11 feb. 2005 n.68, le cui regole tecniche saranno oggetto di un DPCM da emanare), in tema di trattamento automatico di documenti nell'ambito di una "gestione completamente automatizzata dei flussi documentali", ed altre ancora, ponendo alle Pubbliche amministrazioni l'obiettivo di consentire ai cittadini di verificare direttamente in rete lo stato delle pratiche che li concernono.

Il Ministero dell'Innovazione ha emanato un DM in data 14 ottobre 2003 contenente "Linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi", vincolanti per gli enti pubblici nazionali. Purtroppo non è un testo concordato con l'Amministrazione archivistica cui compete, tramite le Soprintendenze, la vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e potrebbe prestarsi a qualche equivoco, specialmente in tema di trasferimenti dal cartaceo al digitale, e in tema di classificazione. Per altri aspetti il DM contiene utili chiarimenti di natura tecnica e uno sforzo di sistematizzazione di cui finora la normativa sugli archivi pubblici è stata carente.

Benchè il **sistema archivistico**, legato a requisiti di legge e a finalità di certezza del diritto, abbia una sua specificità rispetto al più ampio **sistema informativo** dell'ente (art.50 c.1 DPR 445/2000), orientato alla raccolta ed elaborazione di dati, o allo scambio di messaggi informali di posta elettronica interna, ecc., i due sistemi - archivistico e informativo - possono coesistere all'interno di una stessa rete di computer, ma rispondono a logiche, a procedure e a responsabilità diverse, che vanno coordinate tra di loro.

Tutti i documenti contengono dati, ma non tutti i dati hanno forma di documenti. D'altra parte una base di dati, originariamente priva di valore di documento, può acquisire tale valore se utilizzata per lo svolgimento di attività istituzionali (es. sito internet con dati informativi cui si fa rinvio in occasione di un bando di gara). Occorrerà tenerlo presente anche di fronte a proposte di "data storage", ovvero concentrazione di dati presso un unico gestore, a scopo di riduzione dei costi. In tal caso il rischio è di sottovalutare le garanzie contrattuali e le qualità professionali richieste sia per conferire e controllare (dal punto di vista dell'Ente), sia per gestire (sul versante del provider esterno) quelli che sono ambigamente definiti talora "dati" (quando si vuole risparmiare sul rigore delle procedure) e talora "archivi" (quando si vuol attribuire un valore giuridico-amministrativo ai dati gestiti senza le garanzie necessarie).

2.6 Vigilanza della Soprintendenza archivistica.

Sull'osservanza dell'obbligo dell'ente pubblico di dare ordine al proprio archivio (corrente, di deposito e storico) esercita la **vigilanza** la Soprintendenza Archivistica competente per territorio, organo periferico del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (art. 18 D.Lgs 42/2004). La Soprintendenza può in ogni tempo, in seguito a preavviso, effettuare ispezioni per accertare lo stato di conservazione e di custodia degli archivi (art. 19 D.Lgs 42/2004), può fornire gratuita **assistenza** all'Ente nella formazione dei piani (o *massimari*) di conservazione e scarto e dei quadri di classificazione dei documenti, nonché nella definizione delle procedure di protocollazione e archiviazione (art.14 c.6 DPR 441/2000), e può emettere prescrizioni per la tutela degli archivi, la cui inosservanza è punibile a norma dell'art. 650 del Codice penale, salvo che il fatto non costituisca più grave reato (art.21, c.4-5 e art. 28, c.1-2 D.Lgs 42/2004). Qualora l'Ente non provveda alla reintegrazione del danno provocato all'archivio, si può dar luogo all'intervento statale sostitutivo, a spese dell'Ente (art.32, c.1-2 e art. 34 D.Lgs 42/2004). In caso di urgenza, il Soprintendente può adottare immediatamente le misure conservative (art.33, c.6 D.Lgs 42/2004).

L'archivio deve essere ordinato (art. 30, c.4 D.Lgs 42/2004), conservato correttamente in sicurezza (art. 30, c.1 D.Lgs cit.), senza danni (art. 20, c.1 D.Lgs cit.), rispettandone l'integrità (art. 20, c.2 D.Lgs cit.) e l'organicità (art. 30, c.4 D.Lgs cit.), curato con idonea manutenzione (art. 29, c.3 D.Lgs cit.), restaurato se necessario (art. 29, c.4 D.Lgs cit.) e non adibito ad usi incompatibili con il suo carattere (art. 20, c.1 D.Lgs cit.), il che esclude ad esempio che i documenti originali possano essere incorniciati e appesi alle pareti. Mentre sono liberi i trasferimenti di parti dell'archivio corrente tra le sedi dell'Ente (art. 21, c.3 D.Lgs 42/2004), occorre l'autorizzazione della Soprintendenza Archivistica per eventuali trasferimenti parziali o totali degli archivi di deposito o storici tra sedi dello stesso Ente e per trasferimenti di complessi organici di documentazione ad altre persone giuridiche (art. 21, c.1-e D.Lgs 42/2004). E' il caso della cessione di documenti necessari per l'esercizio di competenze trasferite tra enti o dell'affidamento di servizi in "outsourcing" (per le cautele da osservarsi in tale ipotesi cfr: www.archivi.beniculturali.it/divisione_III/outsourcing/). La violazione degli obblighi di cui sopra è punita con la nullità degli atti giuridici (art. 164, c.1 D.Lgs 42/2004), con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 775 ad euro 38.734,50 (art. 169, c.1 D.Lgs 42/2004).

Ad eccezione dei trasferimenti tra le diverse sedi dell'Ente di documentazione che appartenga all'archivio corrente, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere sugli archivi corrente, di deposito e storico dell'Ente sono subordinati ad autorizzazione della Soprintendenza, che deve darla su progetto o almeno su "descrizione tecnica dell'intervento", con eventuali prescrizioni delle cautele necessarie (art.21, cc. 4-5 D.Lgs 42/2004).

2.7 Archivio di deposito, piano di conservazione e scarto.

Per ragioni di funzionalità, di economia e di sicurezza, è bene che **l'archivio di deposito** sia **unico** per tutto l'Ente. Ove ciò non sia possibile, occorrerà assicurare almeno un rigoroso coordinamento unitario (art. 50 c.4 DPR 445/2000).

Sarebbe troppo oneroso e pressochè inutile conservare illimitatamente l'archivio nella sua totalità: esso deve essere periodicamente sottoposto ad una selezione razionale, che va prevista fin dal momento della creazione dei documenti, e va disciplinata nel **piano di conservazione** (art. 68, c.1 DPR 445/2000), a sua volta integrato con il sistema di classificazione. I termini di conservazione si calcolano dalla data di chiusura della trattazione dell'affare, e non dalla data dei singoli documenti. Non si applica all'Ente pubblico il dovere di conservazione delle scritture contabili e amministrative per il generico termine di 10 anni, imposto all'imprenditore commerciale dall'art. 2220 del codice civile.

Lo **scarto** di documenti dell'archivio dell'Ente è subordinato ad **autorizzazione della Soprintendenza** Archivistica (art. 21, c.1-d D.Lgs 42/2004). La distruzione non autorizzata di documenti dell'archivio è punita con l'arresto da sei mesi a un anno e con l'ammenda da euro 775 ad euro 38.734,50 (art. 169, c.1-a D.Lgs 42/2004). E' una forma di scarto anche la cancellazione di documenti elettronici. L'autorizzazione della Soprintendenza non sana la illegittimità di eventuali scarti prematuri di documentazione che, pur non essendo destinata alla conservazione permanente, ha una sua temporanea validità giuridica o utilità funzionale ed economica. E' infatti responsabilità dell'Ente accertare ogni volta, nel caso concreto, il venir meno dell'utilità amministrativa anche al di là di quanto astrattamente previsto, in linea generale, dal piano di conservazione e scarto (si pensi al caso di una controversia che duri più del termine normalmente previsto per la conservazione del tipo di documenti rivelatisi necessari per quella procedura giudiziaria). Perciò la proposta di scarto deve essere motivata. Il criterio fondamentale della selezione è quello di salvare, per scopi giuridico-amministrativi e per finalità storiche, la testimonianza essenziale delle funzioni istituzionali svolte.

Le modalità di deliberazione (o determinazione) dello scarto da parte dell'Ente sono fissate dal medesimo, nell'ambito della sua potestà di autoregolamentazione (art. 4, c.2 D.Lgs 165/2001). Occorre garantire l'effettiva distruzione degli atti di cui è autorizzato lo scarto, ma non è più obbligatoria la loro cessione alla Croce Rossa Italiana (art. 8 DPR 37/2001).

2.8 Accesso ai documenti.

Ai sensi della normativa sulla **trasparenza amministrativa**, i documenti dell'archivio corrente e di deposito, compresi gli atti interni, si presumono **accessibili** a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (artt.22 e 23 L.241/1990 modificata dalla L. 11 feb. 2005 n.15) salvo le **eccezioni** previste **dalla legge** (cfr. art. 24 c.1 L. 241/1990 che fa rinvio ad altri segreti come quello sanitario o tributario) **e da regolamenti dell'Ente** (art.24 c.2 L.241/1990). Il dovere di rendere accessibili i documenti cessa quando viene meno l'obbligo di detenerli (art. 22, c.6 L. 241/1990). Sull'istanza di accesso decide l'Ente stesso che possiede il documento, avendolo formato o detenendolo stabilmente (art. 23 e 21, c.2 L. 241/1990). In caso di documenti depositati dall'Ente presso un Archivio di Stato, sull'istanza di accesso decide l'Ente depositante (art. 122, c.2 D.Lgs 42/2004). Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso debbono essere motivati e sono impugnabili (art.25 cc.3 e 4 L.241/1990). Per il rifiuto o il differimento non giova invocare difficoltà organizzative o carenze di personale (Consiglio di Stato, Sez. VI, 5/5/1998 n.635). Il diritto di accesso si esercita mediante esame -gratuito- ed estrazione di copia -con il rimborso del costo di riproduzione- dei documenti amministrativi, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo nonché i diritti di ricerca e di visura (art. 25 c.1 L.241/1990). I soggetti pubblici possono comunque effettuare il trattamento dei dati personali sensibili nei limiti indispensabili per assicurare l'accessibilità ai documenti amministrativi (art. 59 D.Lgs 196/2003, già art. 16, c.1 b-c D.Lgs n. 135/1999).

La consultazione a scopi storici degli archivi corrente e di deposito dell'Ente, è da esso regolata sulla base di indirizzi generali, per i quali attualmente occorre riferirsi ai principi ispiratori del Codice dei beni culturali e del paesaggio (art.124 D.Lgs 42/2004, cfr. altresì artt. 122-123).

L'ampia facoltà di **autocertificazione** riconosciuta al cittadino e il divieto fatto ai pubblici impiegati di richiedere copia di atti già in possesso di una pubblica amministrazione (art.43 DPR 445/2000), comporta per tutti gli uffici ed enti pubblici **l'obbligo di consentire reciprocamente l'accesso ai propri archivi** per l'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti, nonché per il controllo sulle dichiarazioni sostitutive presentate dai privati (art. 3 L.340/2000). Le Amministrazioni certificanti rilasciano alle Amministrazioni procedenti l'autorizzazione alla consultazione anche diretta dei propri archivi, a condizioni che assicurino la riservatezza dei dati personali, e la pertinenza dei dati alle finalità per cui sono acquisiti (art. 16 c. 1 DPR 445/2000).

2.9 Tutela della riservatezza.

La normativa sul **trattamento dei dati personali** comporta obblighi specifici di **riservatezza** che non fanno venir meno il generale principio della trasparenza amministrativa.

Si rinvia al D.Lgs 30 giugno 2003 n.196 (Gazz.Uff. 29 lug. 2003 Serie Gen. n. 174, Suppl. ord. n.123 L) contenente il "Codice in materia di protezione dei dati personali" che ingloba abrogandoli molti testi normativi tra i quali: L. 675/1996 c.d. legge sulla "privacy", D.Lgs 135/1999 sul trattamento dei dati sensibili da parte di soggetti pubblici, D.Lgs 281/1999 sul trattamento a scopi storici, statistici o di ricerca scientifica, D.Lgs 282/1999 per la riservatezza dei dati in ambito sanitario, L.325/2000 sulle misure minime di sicurezza nel trattamento dei dati personali. Si segnala che al "Codice" citato è allegato l'utile "Disciplinare tecnico in materia di misure minime di sicurezza" per il trattamento di dati personali con strumenti elettronici.

L'Ente che intende procedere, con o senza mezzi elettronici, al trattamento di tali dati è tenuto ad effettuare la **notificazione al Garante** per la protezione dei dati personali (artt. 37-41 D.Lgs.196/2003) e deve designare, con atto formale e relative istruzioni, uno o più **responsabili del trattamento** (art. 29 D.Lgs. 196/2003). Il responsabile può a sua volta incaricare per iscritto altre persone di compiere le operazioni di trattamento senza che la conoscenza dei dati necessariamente acquisita da tali persone sia considerata "comunicazione" (art. 30 D.Lgs.196/2003). L'Ente è tenuto a garantire la **sicurezza dei dati** contro i rischi di distruzione, perdita anche accidentale, accesso non autorizzato, trattamento non consentito o non conforme alla finalità della raccolta (artt. 31-36 D.Lgs. 196/2003). I diritti dell'interessato sui dati che lo concernono sono assai ampi: dal poter accedere ad essi, all'essere informato sui fini della raccolta, fino al poter chiedere il blocco o la cancellazione dei medesimi (artt. 7-10 D.Lgs.196/2003). Ma i soggetti pubblici sono autorizzati a trattare dati sensibili nell'ambito di alcune rilevanti finalità di interesse pubblico; sono individuate le operazioni eseguibili nonché i tipi di dati che possono essere trattati (artt. 18 ss. D.Lgs. 196/2003).

La **cancellazione di dati**, su richiesta dell'interessato, o in occasione della cessazione del trattamento (art. 16 D.Lgs. 196/2003) deve essere equiparata alla distruzione dei documenti, e come tale va autorizzata dalla Soprintendenza archivistica (art.22 c. 5 D.Lgs 196/2003 e art. 21 c.1-d D.Lgs 42/2004). L'aggiornamento, la rettifica o l'integrazione di dati viene fatta assicurando la distinzione tra la fonte originaria, che si continua a conservare, e la documentazione successivamente acquisita (art. 7 c. 1 alleg. al Provvedimento 14 mar. 2001 n.8/P/2001 del Garante). Negli archivi storici, la documentazione relativa all'esercizio dei diritti ex artt. 7-10 D.Lgs. 196/2003 (rettifica, ecc.) è allegata ai documenti contenenti i dati personali e diviene consultabile insieme a quelli, dopo che l'eventuale blocco sia cessato (art. 126 c.1-2 D.Lgs 42/2004).

Il trattamento di dati personali e la loro comunicazione e diffusione a soggetti pubblici e privati da parte di Enti pubblici, esclusi gli Enti pubblici economici (che operano in regime privatistico), è consentita soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali e nei limiti stabiliti dalla legge e dai regolamenti (artt. 18-19 D.Lgs.196/2003). Gli Enti pubblici economici sono equiparati ai privati nell'obbligo di munirsi di consenso espresso degli interessati per il trattamento dei dati personali che li concernono (art. 23 D.Lgs. 196/2003). Ma comunque non è necessario il consenso dell'interessato quando il trattamento riguarda dati raccolti e detenuti per obbligo di legge, di regolamento o di normativa comunitaria, o provenienti da registri o documenti conoscibili da chiunque, o in altre circostanze che rendono superfluo il consenso (art. 24 D.Lgs. 196/2003, cfr. Provvedimento del Garante n.1/P/2000 del 13 genn. 2000).

Tenuto conto che negli archivi di un Ente lo stesso documento può essere presente in più di un esemplare (non si parla qui di semplici fotocopie ma di originali plurimi in diverse collocazioni, ad es. nella raccolta cronologica delle determinazioni e nel fascicolo relativo al singolo affare), occorre segnalare che possono non coincidere nella stessa persona le tre funzioni di: 1) responsabile del procedimento amministrativo (artt. 4, 5 e 6 L. 241/1990), 2) responsabile del trattamento dei dati (art. 29 D.Lgs.196/2003) e 3) responsabile dell'accesso (eventualmente l'Ufficio per le relazioni con il pubblico). Si tratta di incarichi che l'Ente affida nell'esercizio della sua discrezionalità organizzativa.

Sono punibili: l'omessa o incompleta notificazione al Garante del trattamento dei dati personali, il trattamento illecito dei medesimi, l'omessa adozione di misure per la sicurezza dei dati, l'inosservanza dei provvedimenti del Garante,... (artt.161 ss. D.Lgs.196/2003).

Per una corretta ed uniforme applicazione della normativa sulla protezione dei dati personali, in particolare per quanto riguarda l'accesso diretto per via telematica a determinati archivi di Enti locali tramite le c.d. *reti civiche*, il Garante ha indicato le **linee-guida** da osservare (Parere 23 mag. 2000 in: Bollettino del Garante...n.13, p.21).

L'interconnessione anche in tempo reale tra archivi pubblici può essere compatibile con la normativa sulla privacy, ma non può giungere alla fusione di archivi di Enti diversi: ogni istituzione deve rimanere responsabile dei documenti e dei dati da essa raccolti e aggiornati (Parere 20 giu. 2000 in: Bollettino del Garante... n.13, p.11).

2.10 Consultazione a scopi storici degli archivi corrente e di deposito.

Indipendentemente dalla normativa sulla trasparenza amministrativa (la L.241/1990 presuppone infatti che il richiedente l'accesso sia portatore di un interesse giuridicamente rilevante), è possibile la **consultazione a scopi storici degli archivi correnti e di deposito** della Pubblica Amministrazione (art. 124 D.Lgs 42/2004), in quanto è dovere di tutti i soggetti pubblici (non solo di quelli territoriali) assicurare la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale (art. 1, c.4 D.Lgs 42/2004). L'esercizio di tale diritto con riferimento ai dati personali è disciplinato dall'art. 122 D.Lgs 42/2004, che indica, per la libera consultabilità dei dati di cui agli artt.20-21 D.Lgs.196/2003, il limite di **quaranta anni** per dati personali sensibili quali convinzioni religiose o politiche, origine razziale o etnica, sottoposizione a provvedimenti di cui all'art.686 c.1 a-d, 2 e 3 del Codice di Procedura Penale (iscrizioni nel casellario giudiziale), ecc. e di **settanta anni** se i dati sono idonei a rivelare lo stato di salute, o la vita sessuale o rapporti riservati di tipo familiare. Qualora l'Ente detenga documenti riservati per motivi di politica estera od interna, il termine di inconsultabilità per tali atti è di **cinquanta anni** (art. 122, c.1-a D.Lgs 42/2004). Tale inconsultabilità deve essere dichiarata dal Ministero dell'Interno.

Il Ministero dell'Interno (cui va rivolta istanza tramite la Prefettura competente per il luogo ove si trova l'archivio) può **autorizzare la consultazione** a fini storici dei documenti contenenti dati di carattere riservato anche **prima della scadenza dei termini** di legge (art.123, cc.1-3 D.Lgs 42/2004). Qualora sia in tal modo autorizzato il trattamento per scopi storici di documenti contenenti dati personali, l'utilizzo ai medesimi fini deve essere limitato a quelli "pertinenti e indispensabili" allo scopo della ricerca, e pertanto potrebbe essere necessario fare citazioni parziali rispetto al contenuto di un documento o utilizzazioni di dati in forma aggregata rispetto a più documenti (art. 101 D.Lgs 196/2003). **I documenti conservano il loro carattere riservato** anche dopo l'autorizzazione (art. 123, c.2 D.Lgs 42/2004): ciò significa che l'autorizzazione a consultare i documenti e a utilizzarne i dati riservati non implica necessariamente il rilascio di riproduzioni (cfr. Provvedimenti del Garante 21 giu. e 13 ott. 1999).

Condizione essenziale per la liceità del trattamento (accesso compreso) dei dati riservati è la sottoscrizione da parte del ricercatore di un **codice di deontologia** (artt. 102 e 154 D.Lgs 196/2003): quello per trattamenti a scopi storici, originariamente pubblicato in Gazz. Uff. n.80 del 5/4/2001, p. 74, e quello per trattamenti a scopi statistici e di ricerca scientifica in Gazz. Uff. n. 230 dell'1/2/2002, p.25, sono ora entrambi allegati al D.Lgs 196/2003. La violazione del codice può essere sanzionata, se non in modo più grave, dal diniego di ulteriori autorizzazioni, con effetto deterrente sui ricercatori.

2.11 Trasferimento dall'archivio corrente a quello di deposito.

Il **trasferimento, dall'archivio corrente a quello di deposito**, di fascicoli relativi a **procedimenti conclusi**, è effettuato annualmente dal responsabile del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, che in tale occasione redige, e poi conserva, gli elenchi dei fascicoli e delle serie trasferite (art. 67 c. 1 e 3 DPR 445/2000).

Il trasferimento deve essere attuato **rispettando l'organizzazione che i fascicoli e le serie avevano nell'archivio corrente** (art. 67 c. 2 DPR 445/2000). Il rispetto di tale principio, indispensabile per

salvaguardare la integrità e coerenza dell'archivio (e l'utilizzabilità degli strumenti originari di accesso), è compatibile con diverse modalità pratiche di attuazione quali: l'archiviazione per anno (all'interno del quale si ritroveranno tutte le partizioni logiche della classificazione) o l'archiviazione per serie aperte (tutti i documenti di una serie tipologicamente omogenea o i fascicoli di una stessa classifica si collocheranno in coda a quelli di medesimo tipo degli anni precedenti), od altri criteri di utilità amministrativa che facciano comunque salvi l'ordine interno delle unità archivistiche originarie (fascicoli) e assicurino la reversibilità dell'operazione, consentendo di ridare loro la stessa collocazione sistematica che avevano nell'archivio corrente. Ove possibile, è meglio soddisfare con strumenti informatici la nuova esigenza organizzativa e limitarsi ad un riordinamento virtuale.

Il trasferimento di archivi informatici si attua trasmettendoli telematicamente altrove o scaricandoli su supporti rimovibili (cfr. regole tecniche sull'uso dei supporti ottici nella Deliberazione CNIPA 11/2004 in data 19 febbraio), ma per garantirne una affidabile utilizzabilità nel tempo, occorre conservare (e quindi periodicamente riversare su nuovi supporti o migrare in nuovi ambienti informatici), non solo i documenti ma anche l **contesto archivistico** con tutte le sue relazioni interne. Migrare documenti con firma digitale, significa mutare comunque profondamente i records originari: la principale garanzia di autenticità dei documenti trasferiti risiederà pertanto nel rigore delle procedure adottate dall'Ente, oltre che nell'affidabilità dei mezzi e dei supporti.

3 ARCHIVIO STORICO

L'archivio storico è costituito dai documenti relativi agli **affari esauriti da oltre quaranta anni** (art. 30 c.4 D.Lgs 42/2004).

I documenti selezionati per la conservazione permanente devono essere **ordinati** (art. 30 c.4 D.Lgs 42/2004), rispettando i criteri delineati nelle fasi corrente e di deposito, ma tenendo conto che, dopo tutti i successivi scarti, tale parte dell'archivio deve ormai assumere uno stato definitivo, e devono essere **trasferiti, contestualmente agli strumenti che ne garantiscono l'accesso** (protocolli, repertori, rubriche, schedari, elenchi, ecc.), nell'apposita separata sezione di archivio (art. 60 DPR 445/2000).

Le delicate operazioni di sistemazione definitiva della parte storica dell'archivio (che nella letteratura professionale va sotto il nome di "riordinamento") vanno affidate a personale, eventualmente anche esterno all'Ente, dotato di adeguata **professionalità specifica** (diploma di archivistica, paleografia e diplomatica rilasciato dalle omonime Scuole istituite presso 17 Archivi di Stato, o titolo equipollente).

La **direzione degli archivi storici** delle Regioni, delle Province, dei Comuni capoluoghi di provincia, dei consorzi di enti pubblici, e degli Enti il cui archivio sia stato riconosciuto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali "di particolare importanza" deve essere affidata a personale dotato del medesimo **titolo professionale** (art. 31 DPR 1409/1963, non abrogato dal D.Lgs 42/2004, né dal precedente D.Lgs 490/1999).

Il responsabile del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, come responsabile generale di tutto il sistema archivistico dell'Ente, è comunque tenuto a supervisionare e **garantire** anche la gestione dell'archivio storico (art. 61 c. 3-f DPR 445/2000).

L'archivio storico deve inoltre essere **inventariato** (art. 30, c.4 D.Lgs 42/2004), cioè dotato di uno strumento di descrizione complessiva che, affiancando gli strumenti originari di gestione (protocolli, repertori, ecc.), ne faciliti l'accesso ai fini giuridico-amministrativi (mai del tutto esauriti) e di ricerca scientifica, e ne consenta la tutela anche patrimoniale. Il trattamento di dati sensibili è consentito all'Ente per la redazione degli inventari e per le operazioni di conservazione, ordinamento e comunicazione dell'archivio storico (art. 98 D.Lgs 196/2003). Per consentire l'adeguato esercizio della vigilanza anche sui documenti che costituiscono eccezione alla

consultabilità di cui agli artt. 1 e 4 DPR 854/1975, copia degli inventari sarà consegnata alla Soprintendenza archivistica.

Gli archivi storici sono **liberamente consultabili, salvi i limiti** di riservatezza previsti dalla legge (artt. 122-123 D.Lgs 42/2004). L'abrogazione della parte dell'art. 22 DPR 1409/1963 che faceva salvi gli "ordinamenti speciali" quali eccezioni al regime di consultabilità, fa ritenere che non sopravvivano limiti diversi da quelli previsti dalle norme generali di legge, come sopra indicato per l'archivio corrente e di deposito (40, 50 e 70 anni). Qualora sia autorizzata, prima del decorso dei termini della riservatezza (ed anche successivamente, quando l'accesso diventa libero), la consultazione di documentazione contenente dati personali sensibili conservata nella sezione storica, i documenti sono comunicati insieme con gli atti dai quali risultino le eventuali richieste di aggiornamento, rettifica, cancellazione di dati da parte degli interessati (art.126, c.1 D.Lgs 42/2004 e art. 7 c.1 alleg. al Provvedimento 14 mar. 2001 n.8/P/2001 del Garante).

Sull'archivio storico, che deve essere correttamente conservato, ed è **inalienabile** come le altre parti dell'archivio (art. 54, cc.1-2 D.Lgs 42/2004), si esercita la medesima **vigilanza** della Soprintendenza archivistica, già citata per l'archivio nelle sue prime fasi di vita (art. 18 D.Lgs 42/2004).

Nell'esercizio di tale vigilanza, saranno date le eventuali autorizzazioni a interventi di restauro, a trasferimenti di sede e più in generale le necessarie prescrizioni per la tutela del patrimonio archivistico. Al fine di garantirne la sicurezza, assicurarne la conservazione o impedirne il deterioramento, la Soprintendenza ha facoltà di imporre la custodia coattiva dell'archivio storico dell'Ente presso un pubblico istituto (art. 43 D.Lgs 42/2004). In caso di necessità l'Ente può chiedere di *depositare* a proprie spese l'archivio storico presso l'Archivio di Stato competente per territorio (art. 44, c.5 D.Lgs 42/2004); a tal fine occorrono inventari o elenchi analitici di consegna per tutelare l'istituzione ricevente da future contestazioni eventualmente avanzate dall'Ente, che rimane comunque proprietario dell'archivio e può rientrarne in possesso. In caso di ricorso alla fattispecie giuridica del *deposito*, occorre regolamentare la sorte della documentazione dell'*archivio di deposito* che man mano supererà il quarantennio, divenendo quindi parte dell'archivio storico.

M.Carassi. vers.20/6/05.