

# RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT



Inquadra il QR-CODE  
per il download  
degli altri numeri  
della Rivista

**Numero 2 - 2022**

**Gli archivi al tempo del PNRR  
a cura di Gianni Penzo Doria**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

---

*La “Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management” è un periodico totalmente digitale, accessibile e fruibile gratuitamente, che ha lo scopo di trattare le diverse tematiche giuridiche, economiche e manageriali con un approccio integrato e trasversale, di tipo comparato, in un contesto locale, nazionale, comunitario ed internazionale caratterizzato dalla società dell'informazione, dalla trasformazione digitale, dalla globalizzazione dei mercati, da processi innovativi di tipo manageriale ed organizzativo nei settori pubblico e privato.*

*La rivista ha anche la finalità di ospitare contributi di giovani studiosi per valorizzarne le attitudini alla ricerca e il loro contributo allo sviluppo delle scienze giuridiche, sociali, economiche e manageriali.*

**Direttore responsabile:** Donato A. Limone

**Comitato scientifico:** Estanislao Arana García, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada (Spagna); Piero Bergamini (Comitato Direttivo del Club degli Investitori di Torino); Francesco Capriglione (professore di diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, Luiss, Roma); Mario Carta (Professore di diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza); Enzo Chilelli (esperto di sanità e di informatica pubblica); Claudio Clemente (Banca d'Italia); Fabrizio D'Ascenzo (professore ordinario, preside della Facoltà di Economia, Università “La Sapienza”); Angelo Del Favero (“Health and Welfare School”, Università degli Studi di Roma “Unitelma Sapienza”); Luigi Di Viggiano (Università del Salento; esperto di scienza dell'amministrazione digitale); Jorge Eduardo Douglas Price, ordinario di Teoria generale del diritto; Direttore del Centro di Studi Istituzionali Patagónico (CEIP), Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Sociali dell'Università Nazionale di Comahue (Argentina); Maria Rita Fiasco (consulente, Vice Presidente Assinform); Donato A. Limone (professore di informatica giuridica, fondatore e direttore della “Rivista elettronica di diritto, economia, management”); Andrea Lisi (Avvocato, docente ed esperto di Diritto dell'Informatica; Presidente di Anorc Professioni); Valerio Maio (ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza); Vincenzo Mongillo (ordinario di diritto penale, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Mario Nobile (dirigente generale, responsabile della transizione digitale, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); Roberto Pasca di Magliano (Professore di Economia e gestione dell'Innovazione; Direttore School of Financial Cooperation and Development, Unitelma Sapienza); Gianni Penzo Doria (dirigente universitario di ruolo, direttore dell'Archivio di Stato di Venezia e dell'annessa Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica); Pier Luigi Petrillo (ordinario di diritto pubblico comparato, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Nadezhda Nicolaevna Pokrovskaja, docente universitario presso Herzen State Pedagogical University of Russia e Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University; Francesco Riccobono (ordinario di teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli); Sergio Sciarrelli (professore di economia aziendale, Università Federico II, Napoli); Marco Sepe (ordinario di diritto dell'economia, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza).

**Comitato di redazione:** Angelo Cappelli, Luca Caputo, Claudia Ciampi, Ersilia Crobe, Tiziana Croce, Wanda D'Avanzo, Sandro Di Mincò, Paola Di Salvatore, Massimo Farina, Santo Gaetano, Paolo Galdieri, Edoardo Limone, Emanuele Limone, Lucio Lussi, Marco Mancarella, Antonio Marrone, Alessio Mauro, Alberto Naticchioni, Cristina Evangelina Papadimitriou, Giulio Pascali, Gianpasquale Preite, Azzurra Rinaldi, Fabio Saponaro, Pasquale Sarnacchiaro, Sara Sergio, Franco Sciarretta.

**Direzione e redazione:** Via Riccardo Grazioli Lante, 15 – 00195 Roma - [donato.limone@gmail.com](mailto:donato.limone@gmail.com)

Gli articoli pubblicati nella rivista sono sottoposti ad una procedura di valutazione anonima. Gli articoli sottoposti alla rivista vanno spediti alla sede della redazione e saranno dati in lettura ai referees dei relativi settori scientifico disciplinari.

Anno XII, n. 2/2022

ISSN 2039-4926

Autorizzazione del Tribunale civile di Roma N. 329/2010 del 5 agosto 2010

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

*Tutti i diritti riservati.*

*È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte. La rivista è fruibile dal sito [www.clioedu.it](http://www.clioedu.it) gratuitamente.*

**Codice etico:** [www.clioedu.it/rivistaelettronica#codice-etico](http://www.clioedu.it/rivistaelettronica#codice-etico)

**Procedure di referaggio:** [www.clioedu.it/rivistaelettronica#referaggio](http://www.clioedu.it/rivistaelettronica#referaggio)

**Elenco dei numeri pubblicati:** [www.clioedu.it/rivistaelettronica](http://www.clioedu.it/rivistaelettronica)

---

# INDICE

Editoriale	
<i>Donato A. Limone</i> .....	4
Presentazione	
<i>Gianni Penzo Doria</i> .....	5
<b>Digitale, emergenza e progettualità</b>	
Dematerializzazione e next generation: i sistemi documentari nel PNRR	
<i>Federico Valacchi e Giorgia Di Marcantonio</i> .....	16
Se non è accessibile non è un archivio	
<i>Roberto Scano</i> .....	33
Per una Definizione di Scienza del Patrimonio dell'Umanità. Un percorso di consapevolezza per fare tesoro della complessità delle esperienze umane ereditabili attraverso il metodo storico, l'Intelligenza Artificiale e l'Apprendimento Automatico	
<i>Andrea Nanetti</i> .....	43
Archivi e PNRR: quale digitalizzazione?	
<i>Annalisa Rossi</i> .....	71
Digitalizzare e descrivere, un'illusione ottica e qualche prospettiva	
<i>Cecilia Poggetti</i> .....	79
Le sfide del PNRR: la digitalizzazione. La gestione del ciclo di vita dei documenti informatici negli enti locali alla luce delle Linee Guida AgID e della normativa italiana.	
<i>Sabrina Catani</i> .....	83
Dal Codice alle linee guida, passando per il PNRR: il percorso complesso e frammentato della digitalizzazione documentale in italia	
<i>Andrea Lisi - Francesca Cafiero</i> .....	104
PNRR, PA digitale, servizi on line e accessibilità	
<i>Simonetta Zingarelli</i> .....	114

---

L'archivistica e il PNRR <i>Lucilla Less</i> .....	119
---	-----

### **Funzioni e strumenti archivistici**

Il Manuale di gestione documentale: strumento imprescindibile per la transizione al digitale della Pubblica Amministrazione <i>Dimitri Brunetti</i> .....	129
--	-----

I Protagonisti della conservazione dopo l'entrata in vigore delle <i>Linee guida AgID</i> sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici: da Soggetti Produttori a Titolari dell'oggetto di conservazione e da Conservatori Accreditati a Fornitori dei servizi di conservazione <i>Eleonora Luzi</i> .....	144
--	-----

Dematerializzare gli archivi al tempo del PNRR: la certificazione di processo <i>Stefano Allegrezza</i> .....	158
--	-----

Digitalizzazione e conservazione come elementi di accountability nella gestione della privacy <i>Andrea Attilio Grilli</i> .....	176
---	-----

### **Archivistica speciale**

Gli archivi al centro di una nuova forma di turismo culturale: il viaggio delle radici <i>Tatiana Carretto</i> .....	180
---	-----

La gestione degli archivi contabili e fiscali. Il difficile equilibrio tra necessità di tutela dell'Erario e diritto all'oblio amministrativo e sociale <i>Francesco Bonetta</i> .....	191
---	-----

La digitalizzazione degli archivi giudiziari nel PNRR: verso la "smart justice" <i>Alessia Palladino - Massimo Farina</i> .....	209
--	-----

Archivi tra analogico e digitale. Le sfide del PNRR. Il caso di Oristano <i>Antonella Casula</i> .....	231
---	-----

---

L'Archivio di deposito del Comune di Reggio Emilia: l'influenza della gestione dell'archivio analogico sulla nascita del protocollo informatico e sulla prassi di fascicolazione dei documenti <i>Valentina Corona</i> .....	240
Astrofisica, ordine e caos: la gestione documentale in un ente pubblico di ricerca <i>Laura Flora</i> .....	260
«La situazione sembra regolare, sarà forse necessario aggiornare il titolare». La classificazione dei documenti del Consiglio Nazionale delle Ricerche: dal «posizionario» ad un modello di titolare per enti pubblici di ricerca <i>Alessia Glielmi</i> .....	270
Banche dati e altre risorse informative per l'accesso all'informazione giuridica e la formazione <i>Francesco Romano</i> .....	279
“Stabile ed al tempo stesso dinamico”. Il gruppo di lavoro del progetto Procedamus e la revisione del titolare di classificazione delle università italiane <i>Angela Angeli</i> .....	286

## EDITORIALE

“*Gli Archivi al tempo del PNRR*”: è il titolo di questo numero della Rivista dedicato agli archivi digitali con riferimento in particolare al processo di trasformazione digitale che “scandisce” oggi (dovrebbe scandire oggi, ma siamo appena agli inizi) il passaggio da una “amministrazione pubblica analogica” ad una “amministrazione nativamente digitale”. Il riferimento al PNRR è d’obbligo perché tutte le “missioni” di tale piano (in particolare la missione n.1) sono caratterizzate da processi digitali nei quali gli “archivi” costituiscono lo “snodo” di questo transito digitale: più gli archivi pubblici sono formati, gestiti e conservati in modalità digitale e più questo stesso transito esprime e garantisce il processo stesso di trasformazione digitale. Gli archivi sono lo snodo di un processo di riorganizzazione dell’intero settore pubblico, sono la caratterizzazione di un nuovo assetto dei processi organizzativi, esprimono una riqualificazione dell’azione amministrativa e dei servizi ai cittadini e alle imprese. Gli archivi sono “centrali” per il rinnovamento amministrativo, istituzionale, organizzativo perché *i dati e i documenti pubblici sono necessari ed indispensabili* per programmare, dirigere, decidere, gestire, monitorare, controllare, ecc. *Gli archivi come contenitori ma anche come generatori di dati per il “governo”; gli archivi come “memoria” della vita amministrativa e della vita politico-istituzionale, delle comunità locali, dei processi di democrazia (e non)*. Gli archivi come “passato” che genera il “futuro”. *Gli archivi digitali come nuovi snodi, contenitori, memoria, rinnovamento del settore pubblico in tutti i suoi aspetti: documentali, informativi, comunicativi, organizzativi, procedurali e procedimentali, gestionali, di servizio, ecc.*

“Gli archivi al tempo del PNRR”: è il contributo di Autori che vivono in diretta e quotidianamente il processo di trasformazione e transito digitale; contributo denso di vita, di impegno, di criticità e di graduali passaggi per una nuova amministrazione.

Ringrazio gli Autori di questo numero “speciale” della Rivista per la loro “testimonianza” in questa epoca di cambiamenti profondi.

Ringrazio in particolare l’amico e collega Gianni Penzo Doria per avere ideato e realizzato questo numero con tutto il peso della sua preparazione scientifica e professionale e per la sua grande dedizione all’evoluzione stessa della cultura archivistica, documentale, informativa pubblica, e quindi all’evoluzione dello stesso concetto di “amministrazione”.

Il Direttore della Rivista  
*Donato A. Limone*

## PRESENTAZIONE

A maggio 2020, in pieno stato di emergenza, gli Archivi di Stato furono gli unici Istituti dell'allora Ministero dei beni e delle attività culturali (oggi Ministero della Cultura) a rimanere aperti al pubblico. Con quella decisione – aspramente criticata, ma rivelatasi opportuna – il Dicastero delle Muse riuscì a mettere sotto i riflettori una realtà strategica per lo sviluppo del Paese. In particolare, era necessario agevolare le ricerche documentarie per il c.d. superbonus edilizio 110%. Si pensi solo a quanti immobili non ne avrebbero goduto, solo per citare un esempio relativo a Venezia, differendone la consultazione della serie “Cementi armati” inerenti al fondo della Prefettura.

Inoltre, una delle osservazioni più semplici, giunta da parti anche disomogenee tra loro per estrazione sociale e competenza professionale, riguarda la capacità di persistere nell'efficienza dei servizi da parte di tutte le amministrazioni pubbliche in maniera direttamente proporzionale al grado di digitalizzazione. La pandemia da Covid-19, infatti, ha agito come uno sprone per permettere alle organizzazioni non tanto di prevedere il lavoro agile, lo *smart-working* e, più banalmente, il telelavoro, quanto piuttosto di ripensare i propri servizi nell'ottica della semplificazione e, solo successivamente, della digitalizzazione (come spesso ripetiamo, *primum simplificare, deinde digitale*).

Il problema, sotto gli occhi di tutti, è rappresentato dal fatto che le PA dotate di strategia informatica hanno utilizzato un fattore di crisi (il virus) come opportunità (il digitale), mentre quelle prive di una visione a largo spettro hanno rattoppato i servizi piegando l'informatizzazione alla replica delle procedure dell'analogico, senza ripensare ai passaggi e tendendo a riprodurli pedissequamente, digitalizzando la carta.

L'anno seguente, a maggio 2021, con il DL 71/2021, il Governo ha approvato il *Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR*, chiamato a gestire una enorme mole di finanziamenti (in prestito) europei. La prima linea di intervento del PNRR, cioè la *Missione n. 1*, non a caso riguarda la “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”. Sempre non ha caso, tale linea ha la seconda quota di risorse destinate, pari a 40,7 miliardi di euro.

Nella convinzione che gli archivi (statali, pubblici, aziendali, privati) possano essere uno dei volani di questa grande risorsa insprecabile, con il prof. Donato A. Limone abbiamo deciso di organizzare un incontro di studio il 16 settembre 2022, proprio con a tema “Archivi e PNRR”, di cui qui si presentano gli atti.

Gli interventi sono suddivisi in tre sezioni. La prima è dedicata a *Digitale, emergenza e progettualità*, nella convinzione di come risulti ancora opportuno rimarcare il fatto che le ragioni dell'emergenza possono essere trasformate in progettualità, non

---

senza qualche riflessione amara. La seconda è incentrata su *Funzioni e strumenti archivistici*, con particolare riferimento al ciclo di vita dei documenti archivistici, dalla gestione alla conservazione, con qualche puntualizzazione sulla privacy e sulla certificazione di processo. L'ultima, infine, mira a una panoramica di *Archivistica speciale* in un viaggio ideale tra gli archivi degli enti pubblici e degli enti statali, forieri di grande complessità e ricchezza.

Da ultimo, non mi resta che ringraziare la *Rivista elettronica di Diritto, Economia e Management* per questa opportunità preziosa di curatela degli atti della *Giornata di studio* e di dar voce ad alcuni tra gli indiscussi protagonisti nazionali della nostra disciplina.

Sistiana, 16 settembre 2022

Gianni Penzo Doria

## Autori di questo numero

### ***Stefano Allegrezza***

“Professore associato di “Archivistica” ed “Archivistica digitale” dal 2016, attualmente presso l’Università degli Studi di Bologna (in precedenza presso l’Università degli Studi di Udine), svolge le sue ricerche nell’ambito dell’archivistica e dell’archivistica digitale. Gli interessi di ricerca vertono sulle tematiche relative alla gestione elettronica dei documenti, alla dematerializzazione, alla conservazione degli archivi digitali, in particolare quelli di persona nel contesto digitale.

È il direttore del Centro di ricerca “Personal Digital Memories” e dirige la summer school in “Web and social media archiving and preservation”. È membro del Consiglio dell’Alma Mater Research Institute for Human-Centered Artificial Intelligence (ALMA AI); del Collegio docenti del dottorato in Umanesimo e tecnologie (Uman-Tec); del Consiglio di direzione del Master in “Formazione, gestione e conservazione degli archivi digitali”, presso l’Università degli Studi di Macerata.

È socio dell’Associazione Italiana Docenti Universitari Scienze Archivistiche (AIDUSA), dell’Associazione Nazionale Archivistica Italiana (ANAI) e dell’Associazione per l’Informatica Umanistica e la Cultura Digitale (AIUCD)”.

### ***Angela Angeli***

Laureata con lode in Conservazione dei beni culturali indirizzo beni archivistici e librari, ha conseguito il diploma di Archivistica, Paleografia e Diplomatica presso l’archivio di Stato di Perugia ed il Master in “Progettazione e gestione di servizi documentari avanzati” presso l’Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, dove attualmente presta servizio come archivista. Ha svolto attività di collaborazione presso enti pubblici e soggetti privati in materia di gestione documentale. Partecipa inoltre dal 2007 ai gruppi di lavoro dei progetti Unidoc e Procedamus, sia in qualità di componente che di co-coordinatrice.

### ***Francesco Bonetta***

Laureato in Economia e Commercio presso la LUISS Guido Carli ed in Giurisprudenza presso l’Università di Roma Tor Vergata dove ha conseguito il Master di secondo livello in diritto tributario. Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche, ha collaborato con la cattedra di diritto amministrativo e di diritto tributario presso l’Università di Salerno. È autore di una recente monografia in tema tributario (“L’affidamento nel diritto amministrativo dei tributi”, Cedam, 2021) ed attualmente svolge l’attività di Dottore Commercialista e Revisore Legale in Roma.

### ***Dimitri Brunetti***

Ricercatore di Archivistica all’Università degli Studi di Udine. Già docente a contratto negli Atenei di Bologna, Torino e Verona, alla Scuola del Patrimonio e alla

---

SAF dell'ICPAL. Componente del Direttivo dell'Associazione italiana docenti universitari scienze archivistiche, membro del Comitato scientifico delle riviste «Archivi», «DigItalia» e «Atlanti» e del Consiglio didattico del Corso di alta formazione in Archivistica contemporanea presso l'Archivio Centrale dello Stato. Per molti anni funzionario pubblico con responsabilità sui sistemi informativi archivistici, da tempo si occupa di gestione documentale e di transizione digitale, pubblicando nel 2005 per Maggioli il primo manuale sul Codice dell'amministrazione digitale. Si occupa anche della descrizione e valorizzazione dei fondi archivistici a valenza culturale, con particolare attenzione agli archivi degli enti locali e della creatività. Autore di numerose pubblicazioni, fa formazione per le pubbliche amministrazioni in materia di gestione dei documenti informatici.

***Francesca Cafiero***

Archivista - Responsabile della comunicazione e content editor.

Laureata in Beni Culturali, ha conseguito la specializzazione in Archivistica e Biblioteconomia (Università del Salento) culminando il suo percorso di studi presso la Scuola Vaticana di Paleografia, Diplomatica e Archivistica. Ha scelto poi di coniugare la passione per carte e pergamene con le nuove frontiere del settore, indirizzandosi verso la cura degli archivi digitali completando sia il percorso del Master universitario di I livello FGCAD (Università degli Studi di Macerata), che il Mastercourse di ANORC. Iscritta all'Elenco dei "Professionisti della digitalizzazione" – Livello ADVANCED, tenuto da ANORC Professioni – Tessera n.90. Collabora attualmente come Archivista per lo Studio Legale Lisi, occupandosi di consulenza nei processi di governance digitale e documentale e redazione di articoli di settore. Parallelamente coordina il settore comunicazione della Digital & Law, in qualità di Responsabile della Comunicazione, collaborando con le Associazioni Nazionali ANORC e ANORC Professioni, delle quali cura l'aggiornamento costante.

***Tatiana Carretto***

Ha conseguito la laurea in Lettere e Filosofia presso l'Università degli Studi di Padova. Ha poi frequentato il corso biennale della Scuola di Archivistica, Paleografia e Diplomatica con sede presso l'Archivio di Stato di Venezia. Dal 2019 ricopre l'incarico di Funzionario Archivista di Stato presso l'Archivio di Stato di Venezia. Si occupa di svolgere ricerche in ambito genealogico in particolare attraverso l'utilizzo dei registri delle Liste di Leva e dei Ruoli matricolari. Dal 2021 ha ricevuto l'incarico di curare il settore della comunicazione istituzionale tramite i canali social Facebook ed Instagram.

***Valentina Corona***

Laureatasi in Filologia classica presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna nel 2017, consegue il Diploma in Archivistica, Paleografia e Diplomatica presso l'Archivio di Stato di Bologna nello stesso anno. Tra il 2017 e il 2020 pratica l'attività di archivista in libera professione, occupandosi prima di archivi di persona per

---

approdare successivamente alla trattazione di archivi di enti; nel corso del triennio collabora, tra gli altri, con la Fondazione Gramsci Emilia-Romagna, il Dipartimento di Filologia classica e Italianistica dell'Università di Bologna, la Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna e l'Associazione Orlando, pubblicando i propri inventari anche all'interno del portale "Una città per gli archivi" e nel "Sistema informativo partecipato degli archivi storici in Emilia-Romagna". A seguito di concorso pubblico, nel 2020 viene assunta dal Comune di Reggio Emilia come responsabile dell'Archivio generale e del Protocollo informatico dell'Ente. Nel febbraio 2022 consegue il Master di II livello in Formazione, gestione e conservazione di archivi digitali in ambito pubblico e privato presso l'Università di Macerata. Dal maggio 2022 ricopre il ruolo di responsabile dell'Unità Organizzativa Complessa Archivio e Gestione documentale digitale del Comune di Reggio Emilia.

### ***Antonella Casula***

Responsabile del Servizio Archivistico Comunale ex art. 61 DPR 445/2000.

Dal 30 settembre 2008, Responsabile del Servizio Protocollo Archivio e Flussi documentali dell'ente. Organizza e coordina il servizio archivistico comunale: redazione e aggiornamento del manuale di gestione documentale con integrazione del manuale per la conservazione del documento digitale. Sovrintende alle attività legate al funzionamento del protocollo informatico, progettazione e gestione del management documentale e dei flussi analogici e digitali e alla corretta formazione degli archivi analogici e digitali. Istruttoria delle pratiche per l'ottenimento dei contributi finanziari anche ai sensi del PNRR. Progettazione e coordinamento del Sistema Archivistico della provincia di Oristano del quale il Comune è Ente promotore e capofila. Dal 2015 Responsabile della Conservazione degli Archivi digitali. Dal giugno 2016 membro di Procedamus e dei gruppi di lavoro per la redazione del fac-simile del Manuale della conservazione e della revisione dei titolari di classificazione delle Università e degli Enti Pubblici di Ricerca. Dal 2017 componente del Servizio Anticorruzione, trasparenza e trattamento dei dati collaborazione con il Responsabile del Servizio e il DPO. Dal maggio 2022 componente dell'Ufficio per la transizione al digitale – ai sensi dell'art. 17 del CAD – collaborazione e supporto al Responsabile per la transizione al digitale.

### ***Sabrina Catani***

Esperta di archivistica informatica, diritto delle nuove tecnologie e informatica giuridica. Laureata in Scienze Politiche presso l'Università di Bologna, ho conseguito un Master in Archivistica Informatica presso l'Università di Urbino nel 2008 e nell'anno 2018 un Master in Diritto delle Nuove Tecnologie e Informatica Giuridica presso l'Università di Bologna. Dal 2018 Responsabile di Posizione Organizzativa del Servizio Segreteria e Affari Generali del Comune di Forlì, ricopro anche gli incarichi di Responsabile della Gestione documentale e di Responsabile della Conservazione. Nella mia attività lavorativa mi occupo di gestione documentale, archivi, digitalizzazione, accesso agli atti, protezione dei dati personali, pubblicazioni on line e supporto am-

---

ministrativo agli organi politici. Ho anche operato, sia presso il Comune di Forlì, sia presso l'Agenda regionale per il Lavoro Emilia-Romagna come Funzionario responsabile anticorruzione e trasparenza. Fino al 2016 ho ricoperto la carica di Funzionario responsabile dell'Ufficio Deliberazioni, Affari Generali e Istituzionali, nonché Responsabile del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, la gestione dei flussi documentali e degli archivi dell'Amministrazione Provinciale di Forlì-Cesena. Ho partecipato a diversi gruppi di lavoro e progetti nazionali e internazionali relativi alla gestione documentale e conservazione dei documenti, tra i quali il Progetto di ricerca internazionale sulla conservazione permanente di documenti autentici nei sistemi elettronici (InterPARES3) in qualità di ricercatrice. Dal 2009 svolgo attività di docenza su temi inerenti la gestione documentale e la PA digitale presso Enti Pubblici, Società di formazione, Aziende e Organizzazioni Sindacali.

***Giorgia Di Marcantonio***

Ricercatrice di Archivistica, bibliografia e biblioteconomia (SSD M-STO/08) presso l'Università degli studi di Macerata. Ha conseguito un dottorato in Scienze del libro e del documento presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", occupandosi del fondo di Claudio Pavone conservato all'interno dell'Archivio centrale dello Stato. I principali ambiti di ricerca si orientano al rapporto tra archivi e ICT, con particolare riferimento agli standard di descrizione e ai modelli di restituzione delle informazioni. Recentemente si è interessata ai processi di dematerializzazione e digitalizzazione dei documenti legati all'implementazione sistematica dell'e-government con particolare riguardo alle Pubbliche Amministrazioni. Ha collaborato con vari archivi di Stato e soggetti privati. Recentemente è tra i componenti del progetto "Il recupero degli archivi nell'area del cratere marchigiano" e membro del progetto internazionale InterPARES Trust AI (2021-2026) che, tra i molti obiettivi, intende definire rischi e benefici dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei processi documentali. Ha pubblicato articoli in riviste scientifiche di settore sui temi della descrizione archivistica e le nuove prospettive legate agli standard internazionali con particolare riferimento al rapporto tra archivi e tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

***Massimo Farina***

RTDb, abilitato alle funzioni di Professore Associato per il settore concorsuale 12 H3 (Filosofia del diritto - IUS/20), dell'Università di Cagliari, ove è Responsabile della protezione dei dati personali (DPO) e Coordinatore del Laboratorio Universitario "ICT4Law&Forensics". Laureato in Giurisprudenza (Università degli Studi di Cagliari), ha conseguito il Dottorato di Ricerca in "Diritto e Nuove tecnologie" (CIRSFID - Università degli studi di Bologna) e i Master Universitari di II livello in: "Diritto dell'Informatica e Teoria e Tecnica della Normazione" (Università di Roma "Sapienza"); "Data Protection Officer e diritto della Privacy" (Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"); "Internet of the Humans and Things" (Università di Roma "Tor Vergata"). Titolare degli insegnamenti "Informatica Giuridica", "Informatica Forense" e "computer Law" presso il DIEE dell'Università degli Studi di Cagliari. Membro del

---

Direttivo ANDIG (Associazione Nazionale dei Docenti di Informatica Giuridica e di Diritto dell'Informatica) e membro del CNIT (Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Telecomunicazioni). Co-Direttore della collana "Diritto dell'Informatica e delle Nuove Tecnologie" (Edizioni Key) e componente del comitato editoriale della "Rivista Elettronica di Diritto, Economia, Management" (diretta dal Prof. Donato A. Limone – ed. ClioEdu).

***Laura Flora***

Dal 2008 Primo Tecnologo, II livello ccnl EPR Enti pubblici di ricerca, in servizio presso l'INAF - Osservatorio astronomico di Trieste; settore tecnologico primario: giuridico-economico, settore tecnologico secondario: organizzativo-gestionale. Laureata in Giurisprudenza. Specialista in Diritto del lavoro a seguito del conseguimento del Diploma di specializzazione in Diritto del Lavoro conseguito presso la Scuola biennale di specializzazione in Diritto del lavoro, Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Trieste A.S. 2007 - 2009 Diploma di Archivistica, Paleografia e Diplomatica conseguito presso la Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica dell'Archivio di Stato di Trieste.

***Alessia Glielmi***

Primo Tecnologo del Consiglio Nazionale delle Ricerche – CNR presso Direzione Generale Dottore di ricerca in Scienze Archivistiche e Bibliografiche, Università degli studi di Udine, 2012 Ufficiale della Riserva Selezionata - Esercito Italiano – Esercito Italiano, 2013 Abilitazione Scientifica Nazionale, Professore Associato, s.c. 11/A4 (ssd. M-STO/08), 2021 Attività scientifica e accademica. Dal 2004 si occupa di gestione documentale e archivistica, dal 2017 è Responsabile degli Archivi del Consiglio Nazionale delle Ricerche e si occupa di gestire i documenti storici, di deposito e correnti del CNR. Dal 2008 - ad oggi Responsabile degli Archivi del Museo storico della Liberazione. Dal 2012 - ad oggi Docente di Archivistica e Valorizzazione e gestione degli archivi e fonti storiche Università Roma "Tor Vergata"; Dal 2012 - ad oggi relattrice di tesi di laurea e dottorato, coordinatrice seminari, Università di Roma "Tor Vergata"; Membro del Collegio dei Docenti in Beni Culturali, Formazione e Territorio, Università di Roma "Tor Vergata"; Membro del Comitato Scientifico e Direttore del Progetto VIBIA - Archivio Virtuale e Biografico del delitto delle Fosse Ardeatine (Partner del progetto: Università di Roma "Tor Vergata", Museo storico della Liberazione, Ufficio storico della Polizia di Stato, Associazione nazionale famiglie italiane martiri, Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea – CDEC, Archivio di Stato di Roma, Archivio di stato di Rieti, Istituto di medicina legale dell'Università degli studi di Macerata, Tribunale militare di Roma, Archivio Storico della Comunità ebraica di Roma).

***Andrea Attilio Grilli***

Consulente Privacy e DPO, opera inoltre anche nel settore della conservazione e gestione documentale. Ha collaborato come docente presso il master FGCAD dell'U-

---

niversità di Macerata e ha tenuto lezioni sulla gestione dei sistemi informativi presso le università di Viterbo e Cagliari, oltre a corsi di Knowledge management presso l'università dell'Aquila. Collabora con il network di Agenda Digitale. I suoi studi riguardano principalmente il rapporto tra protezione dati e archivistica e l'analisi dei dati (big data).

***Lucilla Less***

Dal 2005 è co-fondatrice della società AB-archivibiblioteche srl, costituita dopo un percorso di studio e lavoro negli ambiti della gestione documentale e delle biblioteche, in contesti italiani ed internazionali. In qualità di responsabile della società ha promosso progetti di ordinamento e descrizione di archivi pubblici e privati, di organizzazione e catalogazione di biblioteche e di reingegnerizzazione di flussi documentali in ambito pubblico e privato, uniti alla implementazione di strumenti archivistici di gestione della documentazione cartacea e digitale. Collabora attivamente ai lavori dell'UNI, Ente italiano di certificazione, della comunità di Procedamus e delle due principali associazioni di riferimento per la professione archivistica e bibliotecaria: l'Anai e l'AIB.

***Donato A. Limone***

già professore ordinario di informatica giuridica; ha insegnato diritto dell'amministrazione digitale e scienza dell'amministrazione digitale; ha insegnato nelle università di Camerino, Luiss, Salento, Federico II Napoli, Sapienza, Unitelma Sapienza; esperto di organizzazione e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. Fondatore e direttore della "Rivista elettronica di diritto, economia, management" ([www.clioedu.it/rivistaelettronica](http://www.clioedu.it/rivistaelettronica)).

---

### ***Andrea Lisi***

Avvocato - esperto in diritto dell'informatica e privacy. Si occupa di diritto dell'informatica da oltre 15 anni. Oltre allo Studio Legale Lisi, coordina le realtà di Digital&Law e D&L NET ed è l'ideatore della piattaforma DIGEAT +. È Presidente di ANORC Professioni e Presidente onorario di ANORC. Collabora in tutta Italia con enti pubblici e aziende private, enti camerali, centri di ricerca, primarie società fornendo progettazione, formazione, assistenza e consulenza legale negli ambiti di privacy, sicurezza, servizi di archiviazione, conservazione digitale e fatturazione elettronica, e-business, contrattualistica, e-gov, e-health e diritto delle nuove tecnologie in generale. Riveste il ruolo di Direttore scientifico di numerosi Master e percorsi specialistici di settore, organizzati in collaborazione con Università ed Enti di Formazione nazionali. È blogger su argomenti inerenti al diritto dell'informatica e privacy per Huffington Post, Il Fatto Quotidiano, Filodiritto e Key4biz.it e curatore della trasmissione "Lo ho-BIT - una digicrazia inaspettata" ospitata su MRTV.it.

### ***Eleonora Luzi***

Responsabile della funzione archivistica di conservazione di uno dei fornitori dei servizi di conservazione qualificati presso l'Agenzia per l'Italia Digitale e docente a contratto all'interno del Master di II livello in "Formazione, gestione e conservazione degli archivi digitali in ambito pubblico e privato" (FGCAD) dell'Università di Macerata di un insegnamento dedicato alla normativa sulla long-term digital preservation nel nostro Paese, si occupa con passione e professionalità - sia al livello di ricerca sia di pratiche quotidiane - di tutti gli aspetti che vedono come protagonista la conservazione digitale intesa tanto come necessaria best practice, tanto come opportunità concreta di preservazione della memoria storica quanto come adempimento prescrittivo. Ha tradotto a quattro mani dallo spagnolo due monografie dell'autrice valenciana Nuria Amat in tema di biblioteconomia/bibliofilia, suo indirizzo di origine accademica congiuntamente a quello delle lingue, letterature e culture straniere.

### ***Alessia Palladino***

Alessia Palladino è Dottore di ricerca in "Humanities and technologies: an integrated research"; presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa. Laureata con lode in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa nel 2014, ove ha altresì conseguito il Diploma di Specializzazione in professioni legali nel 2016. Ha conseguito il Master of studies ed ha svolto attività di ricerca come ELGS Young Researcher presso l'European Public Law Organization (EPLO) di Atene. Avvocato e Membro di ANDIG (Associazione Nazionale dei Docenti di Informatica Giuridica e di Diritto dell'Informatica) e del network DirICTo, ha ricoperto molteplici incarichi in qualità di esperto nell'ambito dei processi di digitalizzazione, smart cities e Big data.

### ***Gianni Penzo Doria***

Dirigente universitario dal 2001, già Direttore Generale dell'Università degli Studi di Trieste (2012-2013), dell'Università degli Studi dell'Insubria (2014-2019), Direttore

---

dell'Archivio di Stato di Venezia (2019-2021), ora è Dirigente alle attività istituzionali del Magnifico Rettore dell'Università degli Studi dell'Insubria. Responsabile scientifico di Procedamus, di PuntoOrgani, di UniSTUD, di PuntoPersonale, di Comenio Didattica & Management, di Sinallagma e di Umanesimo Manageriale, socio ANAI, ANDIG, ANORC e CGT, è componente del Comitato scientifico della Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management. Insegna Archivistica Generale e Informatica giuridica in alcuni Atenei e alcune Scuole di Archivistica, Paleografia e Diplomatica annesse agli Archivi di Stato.

### ***Cecilia Poggetti***

Laureata in Storia Medievale con tesi in archivistica, ha lavorato prima presso l'Opera Primaziale di Pisa e poi come libera professionista presso archivi di diversa tipologia, pubblici ed ecclesiastici.

Ha lungamente collaborato con il Centro Ricerche Informatiche per i Beni Culturali della Scuola Normale Superiore, partecipando attivamente alla progettazione di Arianna, uno dei primi e più accreditati applicativi per la descrizione archivistica. Ha seguito le sorti di Arianna nella società Hyperborea, dove tuttora si occupa della progettazione del software, della sua distribuzione commerciale e del suo miglior utilizzo nell'ambito di progetti complessi. Svolge occasionalmente attività di docenza presso Università pubbliche e private, in relazione ai temi dell'applicazione della tecnologia al mondo degli archivi storici.

### ***Francesco Romano***

Laureato nel febbraio del 1996 presso la Facoltà di Giurisprudenza di Firenze, in Storia del Diritto Italiano, con il Prof. Paolo Grossi, con una tesi su "Teoria della persona giuridica pubblica nella riflessione scientifica italiana post-unitaria". Dottore di Ricerca in Telematica e Società dell'Informazione presso l'Università di Firenze. Nel 1997 inizia a lavorare per l'Istituto per la Documentazione Giuridica del CNR di Firenze. Attualmente è ricercatore dell'Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR IGSG), presso la sede di Firenze. Per CNR IGSG è responsabile dei progetti 'Strumenti per lo studio del lessico giuridico antico e contemporaneo come patrimonio culturale' e 'TEAMS - Tuscany Empowerment Actions for Migrants System' e fa parte del gruppo di lavoro del progetto 'VICTIMS - Analisi e promozione della tutela dei diritti delle vittime di reato'. A giugno 2022 nella banca dati ExploRA del CNR risulta associato a 312 prodotti di ricerca: <https://publications.cnr.it/authors/francesco.romano>.  
email: francesco.romano@igsg.cnr.it

### ***Annalisa Rossi***

PhD, dirigente del Ministero della Cultura, dirige dal 2018 la Soprintendenza Archivistica e Bibliografica (SAB) della Lombardia e dal luglio 2022 la SAB del Veneto e del Trentino Alto Adige, dopo aver condotto la SAB del Piemonte e della Valle d'Aosta, della Puglia, della Basilicata, gli Archivi di Stato di Genova e di Milano. Ha

---

una vasta esperienza nel campo della ricerca sulle fonti scritte e una lunga storia professionale nel campo della Istruzione e della Formazione Superiore, settore in cui, fra esercizio attivo e impegno da consulente negli uffici regionali, territoriali e centrali, e per l'UE, ha speso gli anni fra il 2000 e il 2017. Testimonia costantemente la urgenza della diffusione della consapevolezza del patrimonio culturale come leva di sviluppo e di capacitazione individuale e collettiva.

***Federico Valacchi***

Professore ordinario di archivistica. Recentemente si è interessato al ruolo politico e sociale della disciplina archivistica riflettendo sui concetti di archivistica attiva e *public archival science*.

***Simonetta Zingarelli***

Avvocato - consulente esperta in diritto dell'informatica.

Avvocato del Foro di Lecce. Civilista. Specializzata in diritto dell'informatica e protezione dei dati personali. Si occupa di consulenza e formazione in materia di e-government, conservazione digitale dei documenti e trattamento dei dati personali per imprese e PA. Consulente esterno dello Studio Legale Lisi, tesoriere dell'Associazione ANORC.

# TRA DEMATERIALIZZAZIONE E NEXT GENERATION: I SISTEMI DOCUMENTARI NEL PNRR<sup>1</sup>

Giorgia Di Marcantonio; Federico Valacchi

**Abstract:** L'articolo muove dalla constatazione del bisogno di collocare gli archivi e le discipline documentarie nella progettualità che deriva dal PNRR e dal piano NGEU, in riferimento anche al più ampio scenario dello sviluppo sostenibile. In una logica di supporto all'attuazione del Piano si valuta l'apporto che gli archivi possono garantire sia sul piano operativo e gestionale che su quello storico e culturale. Particolare attenzione viene prestata alla valutazione critica dei processi di dematerializzazione e di costruzione delle risorse digitali o digitalizzate.

*The paper attempts to define the role of archives and documentary disciplines in the PNRR and the Next generation EU Plan, from a sustainable development perspective. Through a proactive approach, the article evaluates the contribution that the archives can guarantee both on an operational and managerial level and the historical and cultural one. Particular attention is paid to the critical evaluation of the processes of dematerialization and construction of digital or digitized resources.*

**Parole chiave:** PNRR; Next generation EU; Archivi; Sistemi documentari; Dematerializzazione; Digitalizzazione;

**Sommario:** 1. Introduzione - 2. L'attimo fuggente - 3. Aspettando l'archivio che non c'è - 4. La dematerializzazione potenziale nella gestione documentale - 5. Selezionare, digitalizzare, accedere: la dimensione culturale - 6. Conclusioni

## 1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>2</sup>, approvato in Consiglio dei mini-

---

<sup>1</sup> Federico Valacchi è responsabile dei paragrafi 1, 2 e 6. Giorgia Di Marcantonio è responsabile dei paragrafi 3, 4 e 5.

<sup>2</sup> Il contributo prende in esame il documento presentato alla Commissione europea ad aprile 2021 e approvato definitivamente con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea nel mese successivo. Per monitorare il percorso di attuazione del PNRR il Governo italiano ha promosso la creazione di un portale dedicato: Italiadomani, <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> (consultato il 15 apr. 2022). Per un quadro generale e ulteriori approfondimenti si veda «Rivista elettronica di diritto, economia, management», 1(2022).

---

stri nel gennaio del 2021 ed oggetto di varie revisioni successive, è stato formalmente presentato alla Commissione europea pochi mesi più tardi, ossia ad aprile dello stesso anno. Il 13 luglio la stessa Commissione ha valutato positivamente il piano, che per l'Italia prevede un investimento complessivo di 191,5 miliardi, dei quali 68,9 di sovvenzioni e 122,6 di prestiti<sup>3</sup>.

Le ragioni della considerevole portata di questi investimenti sono diffusamente spiegate nelle premesse del piano a firma del Presidente del Consiglio dei ministri, che, in sintesi, parlano di un paese che fatica a stare al passo dell'Europa sia in termini di crescita economica che sociale<sup>4</sup>.

Un dato scoraggiante, e di rilevanza anche archivistica, è quello relativo alla realtà della Pubblica Amministrazione. Il comparto ha conosciuto negli anni un drastico calo di investimenti e assunzioni che non hanno certo agevolato l'integrazione di processi di dematerializzazione e digitalizzazione fortemente strategici per sostenere lo sviluppo e l'efficienza. Nello specifico il PNRR prevede investimenti nei processi di gestione documentale anche se la parola archivio nel piano non figura mai esplicitamente. Ben diversa invece è la prospettiva di digitalizzazione del patrimonio culturale dove invece gli archivi, ma solo quelli storici, vengono più volte menzionati.

Alla luce di tali considerazioni questo contributo si pone l'obiettivo di evidenziare che gli archivi che servono al PNRR, e ai cittadini, sono innanzitutto strumenti di efficienza nella loro fase di formazione e non solo depositi di memoria e cultura per quanto anche questa dimensione non possa essere ignorata. Si pone quindi l'accento sulla dematerializzazione come processo complesso, che viene prima di qualsiasi meccanica *digitalizzazione*, non trascurando la dimensione culturale ma subordinandola, per il suo stesso bene, alla effettiva e definitiva modernizzazione del sistema paese.

## 2. L'attimo fuggente

La disgraziata congiuntura che ha portato al varo del PNRR crea diffusi presupposti per una potenziale cesura nella percezione complessiva della società. La pandemia, peraltro, non può essere considerata una parentesi tra due normalità perché, come ogni crisi, ha generato un disallineamento, portando impietosamente a maturazione processi già avviati da tempo.

Indipendentemente da risposte politiche ancora schiacciate su posizioni intrinsecamente vecchie, il virus ci ha messi davanti a un bisogno di futuro che riscattasse almeno in potenza un presente davvero avaro.

---

<sup>3</sup> A queste risorse vanno poi aggiunti 30,6 miliardi di risorse interne.

<sup>4</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> (consultato il 15 apr. 2022), p. 4-7.

---

Il nostro è un paese assetato di futuro ma dove il futuro ha tinte fosche perché non esiste una reale volontà/capacità politica di progettarlo. Il fallimento più clamoroso della politica italiana degli ultimi decenni sta proprio qui, nell'incapacità di guardare avanti, per egoismo o per strutturale inadeguatezza di molti suoi protagonisti.

Dalla pandemia possono però sprigionarsi energie capaci di scoperciare persino i sepolcri in cui si nasconde la politica italiana. Un futuro possibile, o almeno una ragionevole preoccupazione per il futuro, si affaccia nel programma Next Generation EU (NGEU). Il programma nelle sue premesse può segnare un forte cambiamento a livello almeno continentale e anche per l'Italia rappresenta un'opportunità unica di sviluppo, investimenti e riforme.

Si legge tra l'altro che l'Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze<sup>5</sup>. Anche per questi motivi il piano non è un semplice strumento di finanziamento, per quanto potente. Rappresenta piuttosto un'occasione per certi versi insperata di rimodulare assetti complessivi che da tempo stanno conducendo alla deriva il Paese e mettendo a dura prova il patto sociale. Sotto i magli della globalizzazione si sono infranti equilibri e smagliati tessuti sociali, senza che davvero si cercassero equilibri nuovi. Ci si trova antropologicamente impreparati ad affrontare un futuro che richiede sensibilità adeguate alla sua inquietante velocità.

La dimensione globale dei processi in atto deve essere declinata dentro a contesti di rinnovata specificità, per evitare violente crisi di rigetto o, peggio, una desertificazione sociale. Il tempo in cui queste azioni devono essere collocate è il futuro delle *next generation* e notoriamente, secondo la suggestione di Alejo Carpentier, «todo futuro es fabuloso». Servirebbe perciò una politica visionaria o che abbia almeno una visione. Se la politica e le forze sociali non sapranno cogliere questa esigenza si perderà invece quello che rischia di essere l'ultimo treno verso una modernità equa e «sostenibilmente sostenibile»<sup>6</sup>.

La progettualità che dovrebbe svilupparsi a partire dal PNRR può essere il passaporto per un viaggio che ci porti oltre ogni *digital divide*, verso una modernità diffusa. Un fenomeno di questa portata impone innanzitutto una lettura politica e prospettica, che ci risparmi banalizzazioni tecnicistiche. Occorre agire nel medio periodo, evitando di rammendare tessuti già consunti per crearne di nuovi e diversi. Il PNRR va modulato, possibilmente adeguato alla realtà. Serve insomma un approccio che sia di insieme e di dominio, di lotta e di governo. Per cogliere l'opportunità non è indispensabile consumare ad ogni costo le risorse con criteri meramente distributivi e compensativi, bisogna fare delle scelte ed essere in grado di sostenerle.

La modernità presuppone però una discontinuità con sistemi politici, sociali e cul-

---

<sup>5</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p.3.

<sup>6</sup> Sostenibile e sostenibilità sono termini diventati di uso comune ma ancora tutto sommato evanescenti nella sostanza. Si veda al riguardo: GUIDO ALPA, *Responsabilità degli amministratori di società e principio di "sostenibilità"*, «Contratto e impresa», 3 (2021), p. 721-732.

---

turali che invece appartengono ancora in pieno al XX secolo, malgrado traballino paurosamente di fronte alla contemporaneità e continuano a bruciare impunemente futuro sull'altare di modelli politici, sociali e soprattutto economici senza ritorno. In nome del futuro si può e si deve cambiare. Molto dipende anche dalla comprensione e dall'uso adeguato che sapremo fare delle pervasive risorse tecnologiche di cui disponiamo e di cui disporremo in misura crescente. Il PNRR si colloca in una logica di lungo periodo che ritiene strategiche e tendenzialmente esclusive le scelte digitali, legandole indissolubilmente all'idea di sviluppo<sup>7</sup>. La tecnologia però non è il cambiamento, si limita a renderlo possibile, magari orientandolo. Senza adeguate scelte umane si riduce a un vortice che può impressionare ma resta privo di una reale e diffusa utilità. Il digitale deve essere la domanda, non la risposta. Possiamo usarlo per immaginarci nuovi, più leggeri e perfino più felici, ma lo dobbiamo guardare in faccia.

Le tecnologie di cui disponiamo sono potenti e performanti ma la loro utilizzazione non esime da valutazioni complessive che vanno oltre la dimensione meramente applicativa, come si vedrà nei paragrafi successivi. Digitalizzare significa ridefinire in maniera necessariamente selettiva la realtà o addirittura tracciare il perimetro di nuovi mondi dematerializzati. La digitalizzazione in questo come in altri casi può tradursi in una re-invenzione della realtà, guidata dai criteri più disparati e quindi difficile da valutare criticamente. Può capitare di leggere che «[...] la digitalizzazione del patrimonio culturale è in grado di cambiare radicalmente i luoghi dell'arte e l'arte in sé, e di oltrepassare i limiti dello spazio e del tempo, così come quelli della disponibilità economica che ogni persona possiede per viaggiare e visitare quei luoghi»<sup>8</sup>. Un approccio di questo tipo ha certamente le sue motivazioni ma, se portato alle estreme conseguenze, preoccupa, perché rischia di legittimare cambiamenti radicali riducendoli ad innocui automatismi, senza valutarne fino in fondo le conseguenze complessive. Si arriva a giocare con lo spazio e il tempo, miscele ai confini di una ὕβρις che può alla fine attirare l'attenzione imbronciata degli dei.

La dematerializzazione, al contrario, non è una passeggiata tra dispositivi seducenti e spigliate allegorie. È un complicato propulsore che alimenta e orienta i nostri comportamenti ma non si sostituisce al calore del sole. Le azioni digitali non possono risolversi in sé stesse, vanno ponderate e misurate rispetto ai nostri obiettivi e impongono di conseguenza una chiara visione progettuale. Le usanze digitali si inscrivono nel più ampio processo della dematerializzazione, cioè di una serie di processi entro i quali il meccanico atto binario è solo una conseguenza di pensieri formulati altrove e prima di lui. E proprio questo è il punto centrale. Occorre saper pensare digitale prima di fare digitale e questo significa rivedere a fondo gli assetti complessivi di una data società, da quelli organizzativi a quelli economici, per arrivare a quelli etici

---

<sup>7</sup> Sulla strategia di Lisbona (2002-2005) e sulle pratiche ad essa collegate si veda: <https://www.iccu.sbn.it/it/internet-culturale/contesto-europeo/> (consultato il 15 apr. 2022).

<sup>8</sup> ALESSANDRO LEGANTE, GINEVRA IANNUCCI, *La digitalizzazione dei beni culturali fra diritto d'autore e Codice dei Beni Culturali*, «Altalex», (2022).

---

e antropologici. Ci serve futuro, come abbiamo detto, e quindi ci serve discontinuità con un pensiero analogico antropomorfo ormai fuori tempo massimo. Bisogna però anche evitare che la risposta digitale sia scomposta. Impedire che essa si risolva in un'alterità banalizzante, popolata dai fantasmi perversi delle *hidden collections* che ci ricordano che ciò che non è digitale è inevitabilmente destinato all'oblio. Dematerializzare può consentirci di rispondere a molte delle minacce che incombono su di noi e sul pianeta ma solo a patto che si abbia il coraggio di mollare davvero gli ormeggi e di salpare verso una società che sia in grado di usare a suo vantaggio la potenza di fuoco digitale. Scimmiettare con i computer intelligenti la concretezza analogica non significa essere digitali e offende l'intelligenza nostra e dei computer. Il mondo nuovo è possibile ma non sta tutto in un clic. Al contrario è complicato perfino immaginarlo, perché è fatto di futuro e il futuro balla da sempre al ritmo delle probabilità.

### 3. Aspettando l'archivio che non c'è

Le nostre riflessioni si collocano dentro al tema più generale dello sviluppo sostenibile inteso come «sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri»<sup>9</sup>. La sostenibilità ha quindi in sé il futuro e il futuro è il luogo dove si giocherà una partita di decisiva importanza che va ben oltre i confini tutto sommato angusti della capacità di spesa e di equilibri politici immanenti. Il futuro, però, solo molto raramente accade per caso. Più spesso è una conseguenza inevitabile del suo passato. A determinarlo, oltre le incontestabili perfidie del fato, sono le conseguenze di scelte fatte o non fatte, giuste o sbagliate. Essere sostenibili significa in definitiva saper eternare il presente dentro a una continuità davvero responsabile, illuminata dal rispetto e dall'amore per chi verrà dopo di noi. Gli archivi, aggeggi del tempo piuttosto ben congegnati, questo lo insegnano e lo permettono. Ammesso che agli archivi sia permesso di esercitare il loro ruolo, rispettandone le prerogative.

Il settore archivistico e le discipline documentarie nel loro insieme, per quanto ben nascosti nelle pieghe del PNRR, hanno una fortissima valenza strategica in questi scenari. La resilienza che connota la denominazione del Piano è del resto un atteggiamento molto archivistico. La conservazione e la sedimentazione della rappresentazione dei fatti altro non sono infatti che peculiari forme di resilienza opposte al tempo. Questa consapevolezza non ci autorizza però a confinare gli archivi medesimi dentro a processi di resistenza passiva. La resilienza archivistica si manifesta più come un piano di rimbalzo che come contenitore inerte. I fatti archivistici (da non confondere con la realtà dei fatti, che svanisce nell'attimo stesso in cui si manifesta)

---

<sup>9</sup> WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Rapporto Brundtland*, (1987). Si veda anche: COMMISSIONE MONDIALE PER L'AMBIENTE E LO SVILUPPO, *Il futuro di tutti noi*, Milano, Bompiani, 1988.

---

sono capaci di ripetute resurrezioni dalle proprie ceneri. Questa capacità mimetica rende funzionali i documenti ai bisogni del presente, anzi ne fa presente, e li mette al servizio anche di ciò che il PNRR chiama *ripresa*.

Nello specifico gli archivi entrano in gioco sia sotto il profilo gestionale che sotto quello storico culturale. Ma gli archivi nel PNRR esercitano il loro ruolo in maniera subliminale. Ci sono, anzi ci devono essere, ma si vedono solo in parte.

Se volessimo valutare la questione da un punto di vista strettamente archivistico sicuramente da questo dato di fatto non si trarrebbero buoni auspici. Questa assenza, infatti, tradisce soprattutto opacità potenziale. Senza equilibrati processi documentali non si può parlare in nessun modo di trasparenza. Prima di cedere ad archivistiche e precipitose indignazioni, come sempre sterili, conviene però ricordare che il PNRR è un documento di indirizzo e come tale va recepito. Il Piano traccia i confini e illustra le strategie ma non ci restituisce un'analisi di dettaglio. E invece è proprio confidando nel dettaglio che possiamo sperare di collocare gli archivi all'interno di questo scenario. Bisognerà valutare secondo quali modalità concrete si svilupperanno i diversi progetti e intervenire a quel livello a difesa degli archivi. Occorre insomma uno sforzo maieutico, capace di strappare parole archivistiche ad un documento che in prima battuta ignora gli archivi.

Interpretare il PNRR in direzione di quelli che sono i suoi presupposti gestionali, informativi e culturali ci può consentire di valutare dove e come gli archivi possano prendere corpo nelle pieghe di questa macro-progettualità. Il presupposto è semplice: gli archivi, comunque si configurino, se li valutiamo nel pieno della loro polifunzionalità, sono semplicemente indispensabili allo sviluppo, alla certificazione e all'efficienza di qualsiasi attività. Senza gli archivi le attività non ci sono o se ci sono finiscono col rivelarsi garbugli poco efficaci e ancor meno edificanti.

Per dirla in termini archivistici si deve quindi partire dalla gestione dei dati e dalla dimensione corrente, dai sistemi documentari in quanto prodotti naturali delle attività. Strada facendo, come vedremo, anche la dimensione culturale insita nel codice genetico di ogni aggregazione di dati avrà modo di esercitare il proprio ruolo, ma il punto di partenza, l'aggancio degli archivi al Piano, risiede nel ruolo degli archivi in formazione e di quelli digitali in particolar modo.

Qualsiasi modello di sviluppo davvero sostenibile si nutre di dati e di scambio di informazioni organizzati e qualificati, cioè di "archivi", per quanto sia ormai dilatata la capienza del termine totemico. I dati e le informazioni sono elementi imprescindibili di valutazione, progettazione ed esecuzione.

Dati e informazioni non rappresentano però un valore in sé e raccoglierli rimane un'attività sterile se poi non si ha la capacità di processarli e di utilizzarli a fini concreti. Anche nel quadro della dematerializzazione i sistemi documentali sono al centro dell'attenzione perché da sempre, e per sempre, ogni documento è veicolo informativo e testimonianza nel tempo di qualsiasi azione. È garanzia di corretto sviluppo di qualsiasi procedura, non escluse quelle legate al Piano. Gli archivi non sono un residuo eventuale delle attività. Sono le attività. Non deve quindi passare l'idea, in un momento tanto delicato, che i documenti siano entità usa e getta, da

---

trattare senza precise logiche organizzative e conservative. La corretta gestione degli archivi che verranno formandosi per effetto delle molte azioni del Piano ha quindi una forte valenza di razionalità operativa ed è decisiva ai fini dell'esercizio di un controllo puntuale sull'efficacia e sulla liceità delle diverse linee di finanziamento. Lo stesso Mario Draghi ha del resto dichiarato a suo tempo che nell'applicazione del Piano «onestà e intelligenza prevarranno su corruzione, stupidità e interessi costituiti»<sup>10</sup>, e ci piace pensare che sia ancora vero.

Perché queste parole non siano disperse dal vento serve però che ogni iniziativa sia correttamente documentata e che non si aprano inquietanti opacità nella catena di creazione, uso e trasmissione dell'informazione. L'onestà non è mai scontata e l'etica dei mercati e della finanza è quella che è. Non c'è, né ci deve essere, quindi, nulla di astratto. L'onestà che ci serve è un dato di fatto documentabile e l'intelligenza cui fa riferimento Mario Draghi non va interpretata come genialità creativa ma come progettualità concreta, modulare e soprattutto rendicontabile.

Senza archivi gestiti adeguatamente tutto questo rimane un proclama un po' vago, comunque si vogliano denominare i complessi documentari, se archivio è un termine che può ormai risultare di scarsa capienza o addirittura ambiguo. La corruzione tanto paventata striscia dentro ai non detti documentari, nelle pieghe di filiere informative viziate da dolose negligenze.

Gli archivi, anche in questo caso, non sono un problema archivistico, sono un diritto e un dovere della collettività. E non basta produrli e usarli, vanno anche conservati. La conservazione, e in particolare quella digitale, costa sia in termini di risorse che di riforme ineludibili del modello conservativo e le soluzioni che al momento si prospettano non ci lasciano per nulla tranquilli. Questa potrebbe essere allora l'occasione per riflettere seriamente anche sugli assetti della conservazione, mettendo al centro dell'attenzione un bisogno solo apparentemente "archivistico".

Delocalizzazione, interoperabilità e obsolescenza dei dati e dei sistemi sono certamente ostacoli alla conservazione ma non possono in nessun modo essere un alibi. Sarebbe quindi opportuno che chi sostiene onestà e intelligenza prendesse atto che gli strumenti più adeguati per dare spessore a certi desiderata sono proprio gli archivi, con quello che ne consegue. Se questo non avverrà non dovremo poi stupirci dell'inefficienza e della corruzione. Si tratta di fare scelte realmente democratiche, efficienti e trasparenti, e di farle anche garantendo l'efficacia degli archivi in quanto strumenti di controllo e gestione, e non a maggior gloria degli archivisti ma nell'interesse di tutti.

Fin qui si è insistito sulla prevalente funzione operativa dei sistemi documentari ma sarebbe ingiusto, e per certi versi molto pericoloso, ignorarne la dimensione storica e culturale, magari evitando di ridurre questi aspetti a banalizzazioni sul valore della memoria o a trite lezioni di passato. Anche in questo senso la dematerializzazione rimane il principale palcoscenico e anche in questo caso valgono le cautele

---

<sup>10</sup> *Il discorso integrale di Draghi: "Riusciremo ad attuare il Recovery: onestà e intelligenza prevarranno su corruzione, stupidità e interessi costituiti"*, «Il Fatto Quotidiano», 26 apr. 2021.

---

necessarie a garantire una digitalizzazione di qualità.

Il PNRR non entra certo nel merito di queste tematiche – che si limita ad evocare, come si vedrà nei paragrafi successivi - ma si inserisce in ogni caso in un quadro delicato. Il MIBact, ora MiC, ha creato infatti una direzione generale per la digitalizzazione che preoccupa perché finisce inevitabilmente con il sovrapporsi ai processi di digitalizzazione di dominio in piedi ormai da molto tempo, rischiando di far evaporare le loro specificità. Si tratta di intendersi: se un coordinamento di ordine generale può risultare utile anche in chiave di razionalizzazione, bisogna fare attenzione al ribaltamento dei fattori che in questo caso ha conseguenze significative anche sul risultato. Il rischio è quello di mettere una digitalizzazione massiva, generica e generalizzata, al di sopra della complessità preziosa dei singoli domini. Una digitalizzazione centralizzata, e sostanzialmente fine a sé stessa, schiaccia le diversità e frantuma i risultati faticosamente conseguiti, in particolare dagli archivi e dai loro peculiari sistemi informativi. La quantità tanto cara al presente va a danno evidente della qualità.

Nel PNRR il problema si pone nel momento in cui il Piano evoca un patrimonio culturale digitale al servizio dell'industria culturale. Diamo pure per scontate la qualità tecnologica dei processi e la speranza che gli strumenti "industriali" siano in futuro meno evanescenti dei molti tentativi a cavallo tra demagogia e ingenuità varati fin qui. Ma non basta.

Quando ci si muove con tanta prepotenza semantica è forse opportuno fermarsi e riflettere sul senso delle parole. Cos'è il patrimonio digitale? Non credo che lo si possa pensare come il patrimonio *tout court*, anche se nel nostro caso specifico c'è chi ha parlato di digitalizzare "tutti" gli archivi di Stato. Il patrimonio culturale digitale è quindi una selezione e quando si entra nel merito di processi selettivi diventano decisivi i criteri di scelta e la consapevolezza del forte valore rappresentativo della selezione stessa. Gli archivi e le biblioteche fanno già i conti da tempo con queste problematiche che fanno parlare di *hidden collections* e *invented archives*. Esiste, cioè, la consapevolezza di una possibile vendetta del copista, vale a dire del rischio di ridefinire e ricontestualizzare il patrimonio espungendo dalla conoscenza ciò che il Grande Fratello si lascerà inevitabilmente alle spalle, ignorato dagli scanner.

Non si tratta ovviamente di resistere al cambiamento e neppure demonizzare il mercato culturale. Con buona pace di qualcuno con la cultura si può, anzi si deve, mangiare. Ma l'idea stessa di cultura dovrebbe evocare un'esigenza di qualità e di rispetto delle complessità che proprio non si riesce a trovare nella digitalizzazione un tanto al chilo che viene sollecitata da certi soggetti istituzionali.

Un Ministero che per lo stesso nome che porta dovrebbe occuparsi di cultura non può ostinarsi a banalizzare il patrimonio scegliendo scorciatoie pericolose o preferendo la volatilità di effetti pirotecnici, spesso di dubbio gusto, alla fatica della conoscenza scientifica che resta l'unica garanzia per ogni possibile "valorizzazione". La cultura delle figurine digitali non serve né alla resilienza né alla ripresa ma solo ad alimentare ulteriormente una stucchevole retorica "beneculturalista". Senza inversioni di rotta in queste paludi si impantaneranno ulteriormente i nostri archivi stori-

---

ci, togliendoci l'opportunità di fare affidamento sui valori di lungo periodo nei quali una comunità può riconoscersi per ripartire davvero da una resilienza consapevole.

## 4. La dematerializzazione potenziale della gestione documentale

Per contestualizzare ed esemplificare meglio la disamina critica dei paragrafi precedenti, entriamo ora più nel dettaglio del PNRR, partendo dalla “transizione digitale”, per la quale si prevede di impiegare circa il 20% degli investimenti totali<sup>11</sup>.

Al fine di indirizzare al meglio i futuri progetti, si richiamano in apertura del primo capitolo del piano i lavori della Commissione *Progettare il futuro digitale dell'Europa*<sup>12</sup> e il rapporto DESI (*Digital Economy Society Index*)<sup>13</sup>. Sono ormai molti anni che quest'ultimo documento, licenziato annualmente dagli organi europei, atto misurare il livello di digitalizzazione dell'economia e della società, rileva un approccio dell'Italia all'*e-governament* lento e disarmonico. Secondo il rapporto del 2020 l'Italia è al venticinquesimo posto su 28 Stati membri<sup>14</sup>. Una situazione questa che impedisce un pieno e disteso sviluppo di tutte le azioni legate alla diffusione dell'*e-democracy* e dell'*e-participation*<sup>15</sup>, intesi come quei processi volti a sostenere e valorizzare la democrazia e la partecipazione dei cittadini tramite l'utilizzo delle ICT. Tali aspetti, che possono apparire lontani dalla dimensione archivistica, in realtà non lo sono affatto, come si è tentato di dimostrare fin dall'introduzione. L'archivistica ha da sempre tentato di governare i fenomeni legati alla produzione, uso e conservazione dei documenti, sia sotto il profilo giuridico-amministrativo che sotto quello culturale. Alla base di tale tendenza non vi è una aprioristica e tecnicistica volontà di dominio dei complessi documentari in quanto custodi di qual si voglia “verità”<sup>16</sup>. L'archivistica è piuttosto una disciplina trasversale che ha il dovere di orientare i processi che

---

<sup>11</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p.12.

<sup>12</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Shaping Europe's Digital Future* (2020), <https://eufordigital.eu/library/shaping-europes-digital-future/> (consultato il 15 apr. 2022).

<sup>13</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Digital Economy and Society Index* (2020), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-economy-and-society-index-desi-2020> (consultato il 15 apr. 2022).

<sup>14</sup> Si segnala che nel rapporto pubblicato nel 2021, l'Italia è salita di alcune posizioni assestandosi al ventunesimo posto. Per i dettagli si veda: EUROPEAN COMMISSION, *Digital Economy and Society Index* (2021), <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/80563> (consultato il 15 apr. 2022).

<sup>15</sup> ANN MACHINTOSH, *E-Democracy and E-Participation Research in Europe*, in «*Digital Government. Integrated Series In Information Systems*», a cura di HSINCHUN CHEN, LAWRENCE BRANDT, VALERIE GREGG, ROLAND TRAUNMÜLLER, SHARON DAWES, EDUARD HOVY, ANN MACINTOSH, CATHERINE LARSON, Boston, Springer, 2008, p. 85-102.

<sup>16</sup> In questo caso si prende in prestito un'espressione utilizzata nel volume di MARIA BARBARA BERTINI, VINCENZA PETRILLI, *I custodi della memoria: l'edilizia archivistica italiana statale del XX secolo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p.68.

---

sono alla base della produzione documentale. In una società in cui le ICT permeano quasi ogni attività della vita quotidiana, contenere il 'Far West' dietro alla proliferazione di bit è quindi anche una responsabilità della disciplina archivistica, che può avere un ruolo non marginale nella costruzione della memoria del futuro come nella salvaguardia di testimonianze del presente.

Anche se il PNRR in queste prime battute non tratta di archivi in senso stretto, è certo che tutto il quadro di investimenti inciderà pesantemente sulla gestione informatica documentale. Più in generale, rubando una fortunata teorizzazione di Theodore Nelson, potremmo dire che il PNRR contribuirà a produrre una grande quantità di *docuversi*, ossia degli spazi neutri di organizzazione di dati e documenti sui quali gli archivisti, come anche i professionisti dell'Information literacy e delle Digital humanities, dovranno riflettere non solo in termini di gestione corrente ma anche in un'ottica conservativa<sup>17</sup>.

Per meglio intendersi su questo punto, è sufficiente prendere atto di quanto definito nelle prime linee di finanziamento della Missione 1 denominata *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*. Qui il PNRR si focalizza, tra i molti obiettivi, sulla gestione documentale in una dimensione di digitalizzazione integrata. Si parla ad esempio di *once only*<sup>18</sup>, ossia il principio secondo il quale i cittadini devono fornire una sola volta le informazioni alle autorità o alle amministrazioni preposte, contribuendo proprio a quel fenomeno dell' *e-gov*, sopra richiamato. Si ritrovano dei cenni al Fascicolo Sanitario Elettronico «... quale pietra angolare per l'erogazione dei servizi digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali»<sup>19</sup>. Ed inoltre si parla chiaramente del concetto di Cittadinanza digitale, per il quale si prevedono degli investimenti volti a migliorare le competenze informatiche dei cittadini<sup>20</sup>.

Queste procedure vivono di processi e competenze che coinvolgono il dominio archivistico trasversalmente perché per attuarli, governarli e renderli utilizzabili hanno bisogno di dati, di documenti, di archivi. Agli occhi di un pubblico specialistico il connubio processi-documenti è elementare, quasi scontato, come lo è la complessità che ruota attorno a queste operazioni. La profondità tecnica, e per certi versi metodologica, di questa strategia digitale con la quale il PNRR descrive la messa in opera degli esempi sopra riportati, appare invece piuttosto superficiale, soprattutto sotto il profilo archivistico.

Per dettagliare meglio quanto sopra richiamato, tra le iniziative dei *Flagship pro-*

---

<sup>17</sup> Il termine "docuverso" fu coniato da Theodor Nelson relativamente al progetto Xanadu del 1965. Si veda al riguardo: THEODOR HOLM NELSON, *Literary machines 90.1. Il progetto Xanadu*, Padova Franco Muzzio, 1992.

<sup>18</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p. 20. Le modalità di attuazione dell'intervento vengono riportate nell'investimento, "Dati e interoperabilità", p.93.

<sup>19</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p. 20. Le azioni previste a favore dell'FSE sono riportate nell'investimento "Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione", p. 233-234.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 20-21. Anche in questo caso si puntualizza che i dettagli di questo particolare intervento vengono dettagliati nell'investimento "Servizi digitali e cittadinanza digitale", p. 93-94.

---

*grams*, salta all'occhio l'istituzione del Servizio Civile Digitale, volto a reclutare diverse migliaia di giovani che aiuteranno «... circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base»<sup>21</sup>. Un lodevole intento che però sembra essere solo la tessera di un puzzle molto più ampio che ha come soluzione la “transizione digitale”. Saper accendere un PC o imparare ad accedere al proprio cassetto previdenziale elettronico non sono altro che delle gocce in un oceano in cui sembra manifestarsi un approccio al digitale ancora troppo miope. In altre parole, sembra che fin dalle prime righe del piano manchi una consapevolezza al digitale più matura.

Come già più volte sottolineato, il PNRR è un documento di indirizzo i cui reali effetti dovranno essere tradotti nei singoli progetti finanziati però intimorisce questo approccio ancora troppo meccanico allo strumento tecnologico, che invece dovrebbe essere trattato – e percepito – con coscienza, responsabilità e consapevolezza. Il digitale nel *once only*, nell'FSE e nel nuovo e tecnologico Servizio civile<sup>22</sup>, avrebbe bisogno di essere accompagnato da una visione tanto tecnica quanto gnoseologica, ossia volta ad esplorare la relazione tra il soggetto che utilizza lo strumento e lo strumento stesso. Se le ICT pervadono la nostra esistenza e la digitalizzazione sembra ormai un obiettivo inevitabile, non basterà diventare cittadini digitali, servirà pensare come cittadini digitali. E questa consapevolezza dovrebbe passare anche attraverso un'assunzione di responsabilità delle varie discipline coinvolte nelle azioni del PNRR, dove si spera che gli esperti dei diversi domini possano contribuire allo sviluppo dei singoli progetti finanziabili.

Continuando in una lettura ragionata del piano, si arriva alle riforme indirizzate all'integrazione del digitale in quella Pubblica Amministrazione depotenziata cui abbiamo fatto riferimento. Anche in questo caso si riparte dalle competenze digitali per le quali il PNRR segnala negli anni passati una forte carenza di investimenti, «... determinata dal taglio delle spese di istruzione dei dipendenti pubblici»<sup>23</sup>. Infatti, non è molto confortante apprendere che in quest'ambito l'investimento medio non sia andato oltre i 48 euro per dipendente, e che negli anni passati la formazione abbia coinvolto solo il 7,3% del personale impiegato nella PA. Uno degli obiettivi del PNRR è proprio quello di intervenire in questo senso, snellendo le procedure di selezione al fine di agevolare il ricambio generazionale, valorizzare le competenze e spingere l'acceleratore sulla digitalizzazione. Le speranze in questo senso sono riposte nella creazione di una piattaforma nazionale, che metta a sistema i profili professionali e migliori la coerenza tra competenze e percorsi di carriera<sup>24</sup>. A questa iniziativa si aggiungono l'implementazione di *Learning Communities* per le figure dirigenziali e lo «... sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 35. L'azione viene poi ripresa nell'investimento “Competenze digitali”, p. 95.

<sup>22</sup> Il Servizio civile digitale, del quale si parla, non va confuso con il Servizio civile universale, che ha una sua linea di investimento dettagliata a p. 210 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

<sup>23</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p.48.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 50-53.

---

breve e medio termine»<sup>25</sup>. Ma non è tutto. Il piano prevede una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali, sulla base di un modello di lavoro definito dalla commissione europea: *behaviours, bricks and bytes*, (COM(2019) 7450)<sup>26</sup>. In sostanza si intende rivedere i processi decisionali e organizzativi (*behaviours*), riorganizzare gli spazi di lavoro (*bricks*) e implementare «una crescente digitalizzazione delle procedure» (*bytes*)<sup>27</sup>. In linea generale questi obiettivi appaiono molto interessanti ma sul piano della sostenibilità dei processi torna con forza la questione della gestione documentale. L'attuazione di tali iniziative, che ci si augura trovi accoglimento, sottende un'esigenza imprescindibile, ossia quella di avere a disposizione dei dati organizzati e gestiti adeguatamente. Per arrivare a disporre del patrimonio informativo necessario al raggiungimento di quegli obiettivi sarà indispensabile implementare, e in alcuni casi avviare *ex novo*, una profonda dematerializzazione dei singoli processi operati dalla PA. E, nonostante il piano parli anche di reingegnerizzazione e di sviluppo di tecnologie e infrastrutture volte a migliorare l'interoperabilità, bisognerà fare i conti con la realtà degli uffici delle Pubbliche Amministrazioni al tempo zero, ossia oggi.

Sotto il profilo archivistico c'è ancora molto da fare. Un'interessante, anche se non più recentissima, indagine del team di ricerca di Roberto Guarasci<sup>28</sup>, ha dimostrato chiaramente che siamo ancora lontani da un livello di dematerializzazione quantomeno accettabile per iniziare ad integrare le azioni descritte nel piano.

Il cammino verso una PA rinnovata e adeguatamente dematerializzata sembra lungo e faticoso, ma è certamente apprezzabile lo sforzo: da qualche parte bisogna pur iniziare. Occorrerebbe però partire con il piede giusto, e le linee di orientamento del PNRR, che si spera possano assestarsi poi nei singoli progetti, sembrano affidarsi con troppa fiducia alla “digitalizzazione”, che nel piano diventa uno strumento, un obiettivo e alle volte una finalità recepita con troppa disinvoltura.

Tale prospettiva la si coglie fin dalle ragioni che hanno portato a inserire in un'unica missione la digitalizzazione, l'innovazione, la competitività, la cultura e il turismo:

La Missione 1 mira complessivamente a ridurre i divari strutturali di competitività, produttività e digitalizzazione. Questo approccio unitario – motivo per cui è delineata un'unica missione – ambisce a produrre un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull'attrattività del Paese, attraverso un insieme articolato di interventi incidenti su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura. Le linee di intervento si sviluppano sia nelle tre componenti progettuali, sia in una strategia di interventi ordinamentali, con particolare riguardo all'innovazione strutturale della Pubblica Amministrazione e alla velocizzazione dei tempi della giustizia<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p.54.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Gli obiettivi e le modalità di attuazione della digitalizzazione vengono dettagliate nel PNRR a p. 55.

<sup>28</sup> ROBERTO GUARASCI, FRANCESCA PARISI, EIRKA PASCERI, *Il processo di digitalizzazione nelle pubbliche amministrazioni: i risultati di una indagine*, «Archivi», XIV/1 (2019), p. 77-88.

<sup>29</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p.83.

---

In sostanza, oltre agli interventi sopra citati, l'ambizione è quella di riorganizzare in profondità la PA attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione che, come puntualizzato nell'analisi nei primi paragrafi, non dovrebbe prescindere da una guida o da un supporto anche in termini documentari. Se alla disciplina verrà permesso di rispondere a questa "chiamata alla armi" - e se la disciplina saprà davvero rispondere - i benefici potrebbero essere molti sia in termini di corretta gestione documentale, sia in un'ottica di conservazione a norma del patrimonio informativo prodotto. Perché, come abbiamo già avuto modo di vedere, la partita si gioca anche nella dimensione conservativa.

I fondi del PNRR serviranno ad avviare e ad implementare questi processi "digitali", almeno fino alla scadenza del piano (2026). Però sarebbe utile riflettere subito su cosa accadrà dopo. Come noto, infatti, il digitale non è evanescente. Ha una sua fisicità, occupa spazi ben definiti e richiede risorse economiche importanti. L'obsolescenza tecnologica è dietro l'angolo e ai fondi del PNRR dovranno ragionevolmente seguire altri investimenti volti al mantenimento del patrimonio digitale prodotto in queste fasi, che dovrà rimanere affidabile e riutilizzabile nel tempo.

È lecito chiedersi, allora, se una volta terminato il ciclo di vita corrente di questi dati e documenti saranno già state previste tutte quelle *best practices* legate alla conservazione a norma. Riusciremo, in altre parole, a storicizzare i patrimoni informativi digitali e a traghettarli anche verso una dimensione culturale? Rispondere a questa domanda è ad oggi impossibile. Bisognerà attendere la presentazione e la messa in opera dei singoli progetti legati al piano, ma non sembra pretenzioso affermare che a simili quesiti andrebbe data una risposta in tempi brevi, perché gli archivi non vivono solo nel presente.

## **5. Selezionare, digitalizzare, accedere: la dimensione culturale**

Come già segnalato, nel PNRR la dimensione archivistica ha una valenza polifunzionale. Questa non si esaurisce nella sola dematerializzazione della gestione documentale, ma trova spazio anche nelle linee di intervento connesse agli archivi come beni culturali. Su questo versante le misure del piano prevedono una strategia orientata alla «rigenerazione del patrimonio culturale e turistico», alla «valorizzazione degli asset e delle competenze distintive», nonché alla onnipresente «digitalizzazione»<sup>30</sup>, in questo caso intesa come finalità. Su quest'ultimo punto nel PNRR si legge:

Le misure di ripristino e rinnovamento del patrimonio fisico culturale saranno accompagnate da un programma di digitalizzazione volto a virtualizzare con approccio standard e ispirato alle

---

<sup>30</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p. 109.

---

migliori pratiche internazionali il patrimonio culturale e turistico italiano. In questo modo, da un lato si garantirà un accesso universale alle opere d'arte e dall'altro si abiliteranno iniziative di approfondimento e di divulgazione innovative. Verrà potenziata la piattaforma web centrale del turismo italiano che, su ispirazione delle migliori pratiche messe in atto da altri paesi, funga da volano per una comunicazione di qualità del patrimonio e dell'offerta del nostro Paese e da strumento di aggregazione delle informazioni e dei servizi necessari all'incontro della domanda-offerta del turismo in Italia<sup>31</sup>.

In questa sintesi di intenti sembra che la «virtualizzazione» si rivolga al patrimonio storico artistico, ma nella linea di investimento denominata *Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale*<sup>32</sup> si puntualizza:

Gli interventi sul patrimonio “fisico” saranno accompagnati da un importante sforzo per la digitalizzazione di quanto custodito in musei, archivi, biblioteche e luoghi della cultura, così da consentire a cittadini e operatori di settore di esplorare nuove forme di fruizione del patrimonio culturale e di avere un più semplice ed efficace rapporto con la pubblica amministrazione.

Una infrastruttura digitale nazionale raccoglierà, integrerà e conserverà le risorse digitali, rendendole disponibili per la fruizione pubblica attraverso piattaforme dedicate. Sarà inoltre sostenuta la creazione di nuovi contenuti culturali e lo sviluppo di servizi digitali ad alto valore aggiunto da parte di imprese culturali/creative e start-up innovative, con l'obiettivo finale di stimolare un'economia basata sulla circolazione della conoscenza<sup>33</sup>.

Sottolineando ancora una volta che andranno valutati i singoli progetti e non gli intenti, si rimane comunque un po' perplessi da quell'«importante sforzo per la digitalizzazione di quanto custodito in musei, archivi, biblioteche e luoghi della cultura». In primo luogo, questa linea di investimento richiama alla mente il comunicato dell'Ufficio stampa dell'allora MiBACT<sup>34</sup>, che annunciava la nascita della Digital Library Italiana, per la quale già nel 2017 si prevedeva uno stanziamento di circa due milioni di euro di fondi pubblici. A quella data è seguito il DPCM del 2 dicembre 2019, n. 169 (artt. 33 e 35), che ha dato vita all'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale<sup>35</sup>. Ad oggi i risultati di questa operazione non sono ancora propriamente tangibili, ma grazie al PNRR proprio quell'istituto potrà attingere ad altre risorse, nella speranza di vedere presto qualcosa di più concreto. Ma andando oltre alle aspettative del Ministro e alla reale governance del neonato Istituto, quello che archivisticamente intimorisce è l'approccio politico con il quale si tratta la digi-

---

<sup>31</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p. 109.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.110.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Franceschini, nasce Digital library italiana, UFFICIO STAMPA MiBACT, *Franceschini, nasce Digital library italiana*, <https://www.beniculturali.it/comunicato/franceschini-nasce-digital-library-italiana> (consultato il 15 apr. 2022)

<sup>35</sup> Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale – Digital Library, <https://digitallibrary.cultura.gov.it/> (consultato il 15 apr. 2022)

---

talizzazione. Quali sono gli scopi degli investimenti del PNRR in questo settore, e in che forme verranno calati nella dimensione archivistica? È ormai abbastanza pacifico ritenere impossibile, o se non altro non sostenibile, una digitalizzazione totale del patrimonio documentario conservato anche solo negli archivi di Stato. Da un lato servirebbero innumerevoli risorse, sia finanziarie che umane, dall'altro i rapporti costi benefici di questa operazione sarebbero in passivo. I processi di digitalizzazione degli archivi dovrebbero ispirarsi ad approcci più sostenibili e quindi più selettivi, in grado cioè di restituire efficacemente - e dichiaratamente - una parte del tutto. Perché questo "tutto" è immenso e soprattutto non sempre e non ovunque è stato oggetto di descrizione e ordinamento. Gli istituti archivistici sono già in sofferenza per una sempre maggiore carenza di personale, e non si può ignorare questa situazione<sup>36</sup>. In sostanza, per "virtualizzare" è necessario che qualcuno in un determinato archivio di Stato sia in grado di portare avanti queste iniziative. Ed è difficile quando mancano le risorse anche solo per garantire i servizi di consultazione<sup>37</sup>. Perché digitalizzare, con i progressi scientifici e disciplinari del nostro tempo, non può coincidere solo con la "scannerizzazione" dei documenti. È un'operazione di dominio da inserirsi in un'ottica progettuale chiara, guidata da competenze specifiche e sostenuta da risorse costanti e puntuali. Inoltre, ammettendo che l'utente riesca a trovare il documento digitalizzato di suo interesse nei meandri delle piattaforme, quel documento per ovvi motivi di reperibilità e valutazione necessiterà sempre di un contesto che qualcuno dovrà aver costruito. Gli archivi vivono di relazioni e la loro descrizione è tanto indispensabile quanto faticosa e complessa. La sola definizione di archivio in senso proprio manifesta in tutta la sua "brutalità" la complessità metodologica che ruota attorno al materiale documentario, che non va mai dimenticata. Dire questo non significa naturalmente ipotizzare anacronistiche resistenze alla digitalizzazione, che è invece uno strumento prezioso per gli archivisti e per gli utenti, quando rispetti adeguati canoni di qualità. Le ICT si possono, e si devono, applicare agli archivi storici, ma è necessario dare un senso a queste operazioni, altrimenti si corre il rischio di popolare dei contenitori virtuali con milioni di oggetti senza però creare un vero progetto culturale.

In assenza di uno studio di dominio pregresso non c'è digitalizzazione che tenga. È quindi da escludersi che le future generazioni possano fruire, almeno nella situazione in cui attualmente versano gli istituti, di un patrimonio completamente digitalizzato. L'approccio selettivo, ancora una volta, sembra essere quello più realisticamente sostenibile.

Ammettendo poi che in quel «grande sforzo» sia già compresa un'idea di selezione delle risorse da digitalizzare, chi farà queste scelte? Quali criteri saranno utilizzati?

---

<sup>36</sup> Per una panoramica dei dati relativi alle unità di personale negli Archivi di Stato di veda: SISTAN – Ministero della Cultura, <http://www.statistica.beniculturali.it/> (consultato il 15 apr. 2022)

<sup>37</sup> *Chiude l'Archivio di Stato di Camerino*, «Il Fatto Quotidiano», 26 ott. 2021. Successivamente l'Istituto è stato riaperto ma il servizio di consultazione del materiale archivistico è consentito solo un giorno alla settimana.

---

La disciplina archivistica può, ed anzi dovrebbe, orientare questi processi, tentando di trovare un accordo su cosa e come digitalizzare, riflettendo sulle modalità di indicizzazione di queste risorse<sup>38</sup> e valutando processi di adeguata metadattazione e restituzione degli oggetti digitali. Se la tradizione disciplinare tende a preferire sistemi iper-contestualizzati, in una logica di digitalizzazione sarebbe forse accettabile anche assestarsi ad un livello metadescrittivo che tenti di restituire parte di quelle relazioni di cui gli archivi vivono<sup>39</sup>.

Oltre alla digitalizzazione, il PNRR prevede un coinvolgimento degli istituti archivistici anche in un'altra linea di intervento, riportata nell'investimento appena successivo a quello finora trattato, denominato *Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura*<sup>40</sup>. Le premesse di questo investimento poggiano su una rilevazione ISTAT, non recentissima<sup>41</sup>, la quale dimostrava nel 2018 che solo il 53% dei musei, dei monumenti, delle aree archeologiche e dei parchi statali e non, hanno migliorato l'accessibilità nelle singole strutture. In questa indagine denominata *L'Italia dei musei* mancano ovviamente gli archivi. Non è però peregrino immaginare che anche gli istituti deputati alla conservazione del patrimonio documentario versino in condizioni non ottimali, considerando che storicamente questi, salvo rare eccezioni, sono sorti nel cuore dei centri storici delle città e quindi in palazzi o complessi architettonici di non recentissima costruzione. Gli obiettivi di questa linea di investimento sono però molto ambiziosi rispetto allo stanziamento di risorse previste (300 milioni), in quanto non solo si intende migliorare l'accessibilità fisica agli istituti ma anche quella cognitiva e sensoriale. A ciò si aggiunge, sempre nella stessa linea, e quindi con la stessa somma stanziata, l'organizzazione di una formazione specifica per il «personale amministrativo e per gli operatori culturali, promuovendo la cultura dell'accessibilità e sviluppando competenze sui relativi aspetti legali, di accoglienza, mediazione culturale e promozione»<sup>42</sup>. L'Italia però ha 101 archivi di Stato e 33 sezioni che dovranno dividersi il totale dell'investimento presumibilmente con 206 musei, 273 tra monumenti e aree archeologiche e 46 biblioteche, calcolando solo gli istituti di natura statale. Certamente non tutti necessiteranno di interventi consistenti, però sembra lecito ipotizzare che sarà una sfida non disperdere le risorse in mini-operazioni di ammodernamento non particolarmente risolutive rispetto agli ambiziosi obiettivi del piano.

---

<sup>38</sup> ROBERTO GUARASCI, MAURO GUERRINI, *Che cos'è l'indicizzazione*, Editrice Bibliografica, Milano, 2022.

<sup>39</sup> FEDERICO VALACCHI, *Per un'ipotesi di metacatalogazione*, «Bibliothecae.it», I/10 (2021), p. 463-487.

<sup>40</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p. 110-111.

<sup>41</sup> ISTAT, *L'Italia dei musei* (2019), [https://www.istat.it/it/files/2019/12/LItalia-dei-musei\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files/2019/12/LItalia-dei-musei_2018.pdf) (consultato il 15 apr. 2022).

<sup>42</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p. 111.

---

## 6. Conclusioni

Il quadro complessivo che abbiamo tentato di tratteggiare segnala sicuramente molti limiti, sia di ordine politico e amministrativo che tecnico-scientifico. Da un lato, infatti, i processi di modernizzazione della nostra società procedono a rilento e senza particolare omogeneità nel tempo e nello spazio, dall'altro l'archivistica e le discipline documentarie in genere non possono e non sanno intervenire in profondità, almeno in quei processi che le dovrebbero coinvolgere direttamente. Il risultato si traduce in una serie di azioni abbastanza scomposte, che non riescono a mettere a fattor comune quanto di buono si è già fatto e si potrebbe fare. La questione è di natura tutta politica, perché senza indirizzi politici le risorse tecnologiche e le competenze documentarie non riescono ad attivare il pur indispensabile circolo virtuoso che dalla corretta gestione documentale porta all'efficienza e viceversa.

Dal punto di vista archivistico, poi, l'enorme fatica che il sistema italiano incontra nel rispondere alle reali esigenze della contemporaneità rallenta ulteriormente la diffusione di buone pratiche in settori strategici. Il nostro modello conservativo, vecchio di quasi un secolo, è ormai inadeguato al presente, come anacronistica sembra la sua dipendenza dal MiC, che ne enfatizza la dimensione culturale a scapito del riconoscimento di quella polifunzionalità degli archivi cui ci siamo più volte richiamati. Anche in questa direzione servirebbero risposte politiche, culturali e gestionali di ordine strutturale, capaci di innescare una riforma complessiva del settore che muova dall'utilità quotidiana e diffusa degli archivi e dei sistemi documentari genericamente intesi. Detto tutto questo bisogna però anche sottolineare come nel comparto archivistico non manchino riflessioni di ordine metodologico e applicativo di grande qualità rispetto a questi temi. Anche in Italia, almeno in alcune realtà, ci si pongono da tempo questi problemi e sono state elaborate soluzioni convincenti, spesso alimentate da sofisticate tecnologie e comunque attente alle problematiche complessive di una dematerializzazione consapevole<sup>43</sup>. Le competenze e le idee, quindi, ci sono e da queste si dovrebbe partire per cercare di cogliere risultati che non sono necessariamente nascosti nelle nebbie del mito. Al pessimismo della ragione politica e culturale possiamo e dobbiamo rispondere con l'ottimismo della ricerca, perché sia molto chiaro che la dematerializzazione che deve sostenere il futuro non è un mistero iniziatico ma un insieme di attività che conosciamo e sapremo fare bene se fossimo davvero in condizione di farlo. Se...

---

<sup>43</sup> Si citano qui i due esempi più significativi: il Laboratorio di Documentazione dell'Università della Calabria, con il suo master Perseo (<http://www.labdoc.it/formazione/progetti-e-corsi/perseo/>) e le ricerche sviluppate presso l'Università di Macerata che anche in questo caso trovano espressione in un master sulla Formazione, Gestione e Conservazione degli Archivi Digitali – FGCAD (<https://www.masterarchividigitali.unimc.it>). A livello internazionale vanno sicuramente ricordati i vari progetti InterPARES guidati dalla University of British Columbia (attualmente è in fase di sviluppo l'InterPARES Trust AI che focalizza i suoi obiettivi sul rapporto tra processi documentali e intelligenza artificiale: <https://interparestrustai.org/>). Da tempo inoltre sono disponibili standard per la corretta progettazione dei sistemi documentali avanzati quali la ISO 15489. Per il caso italiano a questo riguardo si veda: STEFANO PIGLIAPOCO, *Progetto archivio digitale. Metodologia sistemi professionalità*, Civita Editoriale, Lucca, 2017.

# SE NON È ACCESSIBILE NON È UN ARCHIVIO

Roberto Scano

**Abstract.** “La forza del Web sta nella sua universalità. L’accesso da parte di chiunque, indipendentemente dalle disabilità, ne è un aspetto essenziale.”. Con questa frase, coniata lo scorso millennio da Tim Berners-Lee (l’inventore del Web) si comprende l’importanza di garantire a tutti, senza discriminazione, accesso ad informazioni e contenuti, anche al di fuori del web. L’evoluzione tecnologica ha portato il tema dell’accessibilità anche all’archiviazione documentale. Nel 2022, archiviare documenti informatici in modalità non accessibile significa discriminare una parte di utenza, ovvero le persone con alcune tipologie di disabilità (permanenti o temporanee). Nell’articolo saranno descritti gli adempimenti normativi e piccoli “trucchi” per lavorare in modo qualitativamente corretto, ovvero in modo da non escludere nessuno alla fruibilità degli archivi.

Correva l’anno 1999 quando per la prima volta il consorzio mondiale del Web<sup>1</sup> emanò le prime regole in tema di accessibilità web, senza sapere che probabilmente nel millennio successivo sarebbero diventate un riferimento internazionale per tutto ciò che è legato al mondo dei contenuti digitali. Siamo nel 2022 e ancora oggi il concetto di accessibilità sembra essere poco conosciuto, in particolar modo da chi ha un compito importante come la creazione, modifica e archiviazione delle informazioni.

## Accessibilità significa poter accedere

Per un profano del settore, accessibilità significa poter accedere, quindi se riesco ad accedere ad un documento archiviato in qualche sistema informatico ho raggiunto il mio obiettivo.

Se tutto questo fosse così facile, oggi non sarei qui a scrivere questo articolo di richiamo al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche. Purtroppo, quando si parla di accessibilità di informazioni e contenuti digitali, di qualsiasi tipologia significa garantire:

1. la **raggiungibilità della fonte di informazione**, ovvero la possibilità di navigare sistemi informatici per giungere all’informazione digitale richiesta;
2. la **fruibilità della fonte di informazione**, ovvero la possibilità di consultare ed utilizzare le informazioni digitali.

L’accessibilità aggiunge un ulteriore requisito, che deve essere soddisfatto per i due

---

<sup>1</sup> W3C – World Wide Web Consortium (<https://w3.org>)

---

suddetti punti: chiunque, indipendentemente dall'eventuale disabilità a cui è soggetto, deve poter consultare informazioni e contenuti digitali. E qui si apre un mondo, in quanto si riscontra che la conoscenza delle problematiche delle persone con disabilità nella fruibilità delle informazioni digitali sono per lo più qualcosa considerato di nicchia, di competenza di "guru del digitale". Oltre alle barriere legate alle conoscenze tecnologiche, sempre più spesso i problemi di accessibilità sono derivati da una errata concezione delle necessità delle persone con disabilità.

Sotto l'**aspetto tecnologico**, è bene chiarirlo, esistono oramai regole internazionali nate nello scorso millennio che via via sono evolute con l'evoluzione tecnologica. Di pari passo, o quasi, le tecnologie che utilizziamo ogni giorno si sono adattate a tali regole per soddisfare le necessità delle persone con disabilità. Pensiamo solamente ai contenuti multimediali per i quali oggi troviamo con facilità sistemi che "automaticamente" producono trascrizioni (i cosiddetti "sottotitoli") per il parlato, non solo per i contenuti preregistrati (come, ad esempio, avviene nel sistema YouTube), ma anche per le sessioni in diretta (come, ad esempio, avviene con Microsoft Teams, dove ogni singolo utente può attivare la visualizzazione dei sottotitoli).

Sotto l'aspetto di **conoscenza del mondo della disabilità**, spesso si considera l'utente con disabilità come un soggetto con difficoltà nell'interazione con la tecnologia, che in caso di problemi si può far aiutare da qualcuno per risolverli. Questo è uno degli errori più grandi che si compiono quando si interagisce con persone con disabilità che ci segnalano eventuali difficoltà nell'interazione con le informazioni digitali che gestiamo: non bisogna mai, e ripeto mai, rispondere ad una richiesta di accessibilità con un "si faccia aiutare" in quanto vi sono molti casi in cui il diritto all'autonomia ed alla privacy di una persona con disabilità vengono prima di ogni altra cosa.

## Accessibilità significa non discriminare

Sfatiamo innanzitutto un mito. Accessibilità nel mondo dell'informazione digitale non significa solamente obbligo per le pubbliche amministrazioni o per aziende con fatturato superiore ai 500 milioni di euro di media nell'ultimo triennio. Di questo ambito si occupa la **LEGGE 9 gennaio 2004, n. 4<sup>2</sup>**, che stabilisce una serie di obblighi in ambito digitale tra cui l'obbligo di:

- acquistare prodotti e servizi ICT accessibili, come requisito necessario;
- richiedere come obbligo contrattuale per il fornitore, il rispetto delle linee guida di accessibilità degli strumenti informatici (art. 11) per siti web e applicazioni mobili, pena nullità del contratto;
- garantire postazioni di lavoro accessibili per i dipendenti con disabilità in

---

<sup>2</sup> "Disposizioni per favorire e semplificare l'accesso degli utenti e, in particolare, delle persone con disabilità agli strumenti informatici"

- 
- relazione alle mansioni effettivamente svolte;
- pubblicare una dichiarazione di accessibilità per ogni sito web e applicazione mobile, fornendo una modalità per segnalare eventuali problematiche in tema di accessibilità.

Nelle quotidiane attività lavorative potremmo però imbatterci con delle barriere in tema di accessibilità che colpiscono dei nostri utenti oppure dei nostri colleghi. In entrambi i casi è bene porre attenzione alle possibili conseguenze in tema di discriminazione sia che la stessa sia fatta direttamente (ovvero voluta), sia che sia fatta in modo indiretto (ossia avvenga senza cognizione tecnico-organizzativa di chi la causa) tenendo presente che le seguenti normative, in quanto generali, si applicano sia al settore pubblico che al settore privato senza particolari limitazioni in base a dimensioni o fatturato.

## **Forme di discriminazione in ambito lavorativo**

Il **DECRETO LEGISLATIVO 9 luglio 2003, n. 216**<sup>3</sup> prevede che non debba esserci discriminazione in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Nello specifico il decreto legislativo, che riguarda anche il tema della disabilità, fa riferimento alle seguenti aree:

1. accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione;
2. occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento, la salute e la sicurezza, il reintegro professionale o il ricollocamento;
3. accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali;
4. affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni;
5. accesso all'alloggio;
6. accesso a vantaggi sociali e fiscali;
7. assistenza fornita dagli uffici di collocamento;
8. iscrizione alle organizzazioni sindacali ed eleggibilità negli organi di rappresentanza dei lavoratori.

Basta leggere gli otto punti suddetti per comprendere come in molti casi possa rientrare nella discriminazione una gestione di informazioni digitali non accessibile. Pensiamo ad esempio alla formazione del personale ma anche tutto ciò che riguarda

---

<sup>3</sup> “Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori”.

---

la postazione di lavoro e l'accesso documentale da parte di colleghi con disabilità. Già questo dovrebbe farci comprendere la necessità di operare in modo accessibile, ossia di garantire che l'informazione e la sua archiviazione sia fruibile senza discriminazione.

## Forme di discriminazione verso l'utenza

La **LEGGE 1 marzo 2006, n. 67<sup>4</sup>** ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione, promuove la piena attuazione del principio di parità di trattamento e delle pari opportunità nei confronti delle persone con disabilità al fine di garantire alle stesse il pieno godimento dei loro diritti civili, politici, economici e sociali.

L'impatto di tale normativa su qualsiasi tipologia di settore, pubblico e privato, è totale. Pensiamo ad esempio alla richiesta da parte di un utente di una copia di un atto amministrativo, per la quale riceve una copia scansionata di un documento analogico. In tal caso l'utente con disabilità ha il diritto di richiedere all'amministrazione una copia accessibile dell'informazione ovvero il documento originale informatico creato dalla stessa. In caso di mancata risposta o risposta insoddisfacente, può rivolgersi alla magistratura ordinaria per la rimozione della discriminazione ed il risarcimento del danno.

## Il documento informatico e l'accessibilità

Quando parliamo di documento informatico non possiamo fare a meno di richiamare il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) dove ci sono specifici articoli e adempimenti in relazione al documento informatico.

Innanzitutto, l'art. 23 del CAD stabilisce che “gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per gli usi consentiti dalla legge”. Non possiamo più sostenere la tesi che i documenti formati con le tecnologie ICT per essere validi devono essere sempre sostenuti da un documento cartaceo.

A rafforzare tale indicazione relativamente al tema dell'accessibilità il 23-ter comma 5-bis relativamente ai documenti amministrativi informatici sancisce che “i documenti di cui al presente articolo devono essere fruibili indipendentemente dalla condizione di disabilità personale, applicando i criteri di accessibilità definiti dai requisiti tecnici di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4”. Ciò significa che, oltre ad essere obbligatoriamente in formato digitale, **il documento amministrativo**

---

<sup>4</sup> “Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni”.

---

**prodotto dalle PA deve essere accessibile.**

Le linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici pongono alcune deroghe per i documenti che per loro natura non possono essere resi accessibili. Se un documento non risponde ai criteri di accessibilità, ovvero è disponibile solo in formato non accessibile è necessario fornire in formato accessibile un contenuto testuale che ne riepiloghi il contenuto (sommario) e che sia fornita una modalità accessibile di contatto con l'amministrazione per consentire alla persona con disabilità di ricevere informazioni alternative equivalenti al documento non accessibile. Se pensiamo al mondo dell'archiviazione documentale, l'eccezione (non la regola) dovrà essere una pubblicazione di documento non accessibile (principalmente scansioni documentali) con correlate le suddette informazioni. Ripeto, si tratta di eccezione, non deve diventare una pessima prassi operativa, dovuta a pigrizia organizzativa in quanto come avremo modo di comprendere dai successivi capitoli se operiamo in modo qualitativamente idoneo siamo in grado di garantire l'accessibilità delle informazioni e delle modalità di consultazione delle medesime.

## **Ulteriori normative che richiedono documenti accessibili**

La **LEGGE 18 giugno 2009, n. 69**<sup>5</sup>, all'art. 32 stabilisce che a far data dal 1 gennaio 2011, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati. Tale articolo stabilisce inoltre che la pubblicazione è effettuata nel rispetto dei principi di eguaglianza e di non discriminazione, applicando i requisiti tecnici di accessibilità di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4. La mancata pubblicazione con tali modalità è altresì rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili.

Se andiamo a leggere com'è rubricato l'art. 32, scopriamo che non si di un provvedimento per la trasparenza o per l'accessibilità ma di "eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea". Il legislatore quindi dal 2009 si era posto il tema della proliferazione di archivi cartacei con accanto archivi informatici ed aveva legiferato richiedendo che l'archivio digitale diventasse il riferimento per questa tipologia di atti, ovvero di tutti (o quasi) gli atti amministrativi emessi dalle amministrazioni. Purtroppo, basta che ci guardiamo intorno, anche probabilmente nel nostro ufficio, per capire che non basta una legge a rendere digitale un processo mentalmente analogico. Se a questo aggiungiamo le necessità in tema di accessibilità ed alla discriminazione creata dai documenti informatici scansionati ci rendiamo conto di come il processo di creazione, modifica ed archiviazione di documenti e informazioni necessità di un cambio di paradigma.

---

<sup>5</sup> "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile".

---

Il **DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33**<sup>6</sup>, ovvero ciò che tutti conoscono come “Amministrazione trasparente”, espone informazioni, documenti e dati per la consultazione da parte dell’utenza. Chiunque può richiedere qualsiasi documento all’amministrazione sia che questo sia oggetto di obbligo di pubblicazione (tramite accesso civico), sia che questo sia di interesse dell’utente (tramite accesso civico generalizzato). Ciò comporta che l’amministrazione non può limitarsi ad una gestione documentale accessibile limitatamente a ciò che espone nel sito web ma deve garantire medesima qualità informativa anche ai documenti prodotti e non pubblicati, sempre considerando le eventuali eccezioni previste dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4.

## **Come rendere accessibile un documento informatico**

Dopo aver compreso quali siano i rischi di creare e gestire i documenti in modalità non qualitativamente idonea, quali sono gli accorgimenti che dovremmo tenere per garantire l’accessibilità dei documenti informatici?

Cominciamo con tranquillizzare il lettore: le regole non sono tante, e probabilmente sono già conosciute e utilizzate da chi produce documenti e informazioni. Nel caso invece siano novità, dovranno diventare patrimonio culturale nella gestione delle informazioni in quanto ogni documento dovrà essere pensato sin dall’inizio per essere accessibile.

Va chiarito innanzitutto che per l’accessibilità dei documenti esistono diverse “sfumature di grigio”, dalla peggiore ossia il documento scansionato alla migliore ossia un documento con qualche errore di accessibilità. In questo articolo ci dedicheremo a qualche consiglio per produrre nativamente documenti accessibili, ribadendo che produrre documenti scansionati significa archiviare “carta digitale” e quindi non garantire una vita digitale al documento.

La maggior parte dei programmi di produzione documentale (editor di testo, presentazioni) sono «predisposti per l’accessibilità», ma non è detto che siano “la soluzione”. Per tale motivazione, è bene valutare sempre gli strumenti che si utilizzano in amministrazione in modo da comprendere se sono in grado di garantire l’accessibilità, ovvero lo strumento utilizzato deve:

- 1. essere accessibile**, ossia deve avere interfacce utilizzabili anche da utenti con disabilità;
- 2. consentire la produzione e gestione di contenuti accessibili;**
- 3. supportare l’utente nella correzione degli errori di accessibilità;**
- 4. garantire una conversione accessibile in altri formati** (es.: da Word a PDF).

---

<sup>6</sup> “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

---

Se pensiamo alle suite di office automation, attualmente la soluzione sul mercato che garantisce tutti e quattro i punti è Microsoft Office. Soluzioni come Open Office o Libre Office non hanno funzionalità per il punto 3 e hanno alcune criticità per il punto 2, mentre soluzioni come Google Suite ha criticità per il punto 4 risolvibili (come per il punto 3) con plug-in a pagamento.

## **Partiamo dalle basi: i modelli di documento**

Partiamo innanzitutto dalle basi: ogni documento viene prodotto solitamente da un modello (template), quindi ogni modello, per garantire l'accessibilità dei contenuti generati dallo stesso, deve essere accessibile. Pensiamo ad esempio alla carta intestata, ad un modello base per l'emissione di un ordine di acquisto, un modulo di catalogazione dati. In tutti questi casi, se non predisponiamo una base accessibile e non educiamo gli utenti a produrre informazioni accessibili abbiamo potenziali problemi di accessibilità che a lungo andare o su larga scala possono creare criticità legali nonché impossibilità di adeguare i documenti senza oneri elevati (di tempo o economici).

## **Le (semplici) regole per un documento accessibile**

### **Testi alternativi per le immagini**

Il testo alternativo aiuta gli utenti che non possono vedere lo schermo a comprendere quali siano gli elementi importanti nelle immagini e in altri elementi visivi. Si consiglia innanzitutto di evitare di usare testo nelle immagini come unico metodo per comunicare informazioni importanti. Se è necessario usare un'immagine contenente testo, ripetere il testo nel documento.

Nel testo alternativo descrivere brevemente l'immagine e segnalare la presenza di testo e il relativo scopo:

- nel caso in cui l'immagine sia già descritta all'interno di un contenuto testuale (compresa l'eventuale didascalia) è sufficiente inserire una semplice etichetta o l'indicazione che si tratta di immagine decorativa;
- in presenza di immagini contenenti testi è necessario valorizzare il testo alternativo con un testo equivalente a quello contenuto nell'immagine.

### **Collegamenti ipertestuali (link)**

Le persone che usano i lettori di schermo a volte navigano i contenuti in modalità più rapide. Ad esempio, possono utilizzare una modalità per elencare l'elenco dei collegamenti (link) presenti in un documento. Per tale motivazione i collegamenti devono comunicare informazioni chiare e precise relative alla destinazione: invece di utilizzare dei collegamenti con testo "clicca qui", è preferibile includere il titolo

---

completo della pagina di destinazione. Personalmente consiglio sempre di porre i collegamenti come nota a piè di pagina, espansi, in modo da renderli disponibili anche in caso di trasformazione del documento digitale in altro formato non digitale (esempio: stampa cartacea).

### **Colore e caratteristiche sensoriali come fonte di informazione**

Le persone non vedenti, ipovedenti o daltoniche potrebbero non comprendere un significato che viene espresso solo con specifici colori. Utilizzare espressioni come “in blu è indicato il valore positivo” può impedire la comprensione del contenuto. Evitare quindi tali tipologie di frasi, così come frasi che richiedano capacità sensoriali da parte dell’utente (esempio: seleziona il pulsante in alto a destra, il pulsante rotondo).

### **Adeguatezza del contrasto tra testo e sfondo**

Se il documento ha un elevato livello di contrasto tra il testo e lo sfondo, più persone potranno visualizzare e usare il contenuto. Al contrario, usare coppie di colori non adeguate può ridurre la leggibilità da parte di persone con specifiche disabilità. Esistono diversi strumenti già integrati per l’analisi del contrasto, o in alternativa è possibile utilizzare soluzioni online come quella fornita da Adobe<sup>7</sup>.

### **Usare intestazioni e stili**

Per mantenere l’ordine di tabulazione e semplificare la lettura dei documenti da parte dei lettori di schermo, usare un ordine logico nei titoli e gli strumenti di formattazione predefiniti nei programmi utilizzati per la creazione di contenuti. Ad esempio, organizzare i titoli nell’ordine logico previsto. Usare Titolo 1, Titolo 2 e poi Titolo 3 invece di Titolo 3, Titolo 1 e poi Titolo 2. Si suggerisce infine di organizzare le informazioni nei documenti in piccole sezioni: ogni titolo dovrebbe includere solo alcuni paragrafi.

Sempre in relazione agli stili ed alla gestione dei contenuti nella pagina, è necessario usare gli elementi nativi per la gestione degli spazi. Ad esempio, è necessario utilizzare le funzionalità di inserimento interruzione di pagina anziché effettuare un passaggio di pagina in modalità visiva (inserendo paragrafi vuoti) per non rallentare la lettura degli utenti con lettori di schermo.

### **Creare tabelle accessibili**

I lettori di schermo tengono traccia della loro posizione in una tabella contando le celle. Se una tabella è annidata in un’altra tabella oppure se una cella è unita o divisa, il lettore di schermo perde il conto e non può fornire informazioni utili sulla tabella da quel punto in poi. L’utilizzo di celle vuote può indurre gli utenti che usano

---

<sup>7</sup> <https://color.adobe.com/it/create/color-contrast-analyzer>

---

utilità per la lettura dello schermo a ritenere che non siano presenti altri dati nella tabella.

I lettori di schermo usano anche le informazioni di intestazione per identificare righe e colonne. Per tale motivo utilizzando correttamente gli strumenti di gestione tabelle all'interno dei word processor si è in grado di garantire una sufficiente leggibilità dei dati contenuti.

### **Usare in modo corretto gli strumenti di pubblicazione**

Ulteriori accorgimenti non sono altro che il corretto utilizzo degli strumenti di pubblicazione. Meta-informazioni come la definizione della lingua ed il titolo del documento diventano informazioni essenziali per garantire rispettivamente una corretta lettura da parte del lettore di schermo e un'identificazione del titolo del documento. Allo stesso modo, quando andremo ad esportare il documento in formato per la pubblicazione (solitamente, PDF), dobbiamo tenere conto delle impostazioni di esportazione in modo che sia attiva la funzionalità di "tag" per l'accessibilità. Senza tale funzionalità attiva, qualsiasi tipologia di esportazione in formato PDF genererà documenti senza semantica e quindi non gestibili dalle tecnologie assistive che non saranno quindi in grado di capire se un determinato testo corrisponde ad un titolo, ad un paragrafo, ecc.

## **PDF e accessibilità: sfatiamo alcuni miti**

Archiviando un documento in formato PDF, vi sono diversi miti da sfatare. Innanzitutto, per garantire che un documento sia salvato correttamente in PDF è necessario usare la funzione di salvataggio / esportazione e non la funzionalità di "stampa PDF" in quanto la stampa in PDF mantiene solo una visualizzazione grafica coerente con il documento originale ma non mantiene l'aspetto semantico.

Ulteriore mito da sfatare è che nella definizione PDF/A, la "A" significhi Accessibile e pertanto qualsiasi cosa venga salvato in tale formato sia conforme all'accessibilità. Ciò chiaramente è errato in quanto la codifica dell'accessibilità è nata con il PDF/UA (Universal Accessibility) che è comunque presente nel formato PDF/A. Va però garantito, come si è avuto modo di apprendere nei paragrafi precedenti, che il contenuto sia adeguatamente "taggato".

Infine, la firma digitale: secondo alcune teorie, usare la firma digitale rende inaccessibile un documento accessibile. Purtroppo, chiaramente per chi usa questo stratagemma per continuare a non firmare digitalmente i documenti, ciò non corrisponde al vero in quanto le diverse tipologie di firma sono gestite con dei livelli (layer) oppure con sistemi – come ad esempio il classico formato .p7m – per i quali esistono applicativi per aprirli agevolmente. Resta importante comunque garantire l'accessibilità dei contenuti del documento che, come abbiamo avuto modo di vedere, non sono solo la possibilità di leggere del testo ma di comprenderne soprattutto la semantica.

---

## Come gestire un archivio in modo accessibile

Fatto il documento accessibile, come gestiamo l'accessibilità degli archivi? La risposta alla domanda non è così semplice perché dipende da molti fatti. I punti cardine da verificare però sono i seguenti:

- **accessibilità dello strumento di consultazione dell'archivio**, ovvero chiunque indipendentemente da eventuali disabilità deve poter accedere agli archivi per estrarre documenti ed informazioni.
- **accessibilità delle modalità di archiviazione**, ovvero chiunque indipendentemente da eventuali disabilità deve poter contribuire alla creazione degli archivi.

È ben chiaro che qui si parla prettamente di applicativi, software o in ambiente web, che devono rispettare le regole di accessibilità degli strumenti informatici, nello specifico devono essere sviluppati secondo i dettami della norma tecnica **UNI CEI EN 301549:2021**<sup>8</sup>. Tale riferimento tecnico è il riferimento della normativa vigente in materia di accessibilità che, ai sensi del comma 2 della legge 4 gennaio 2004, n. 4, deve essere un requisito contrattuale, pena nullità del contratto stesso.

Chi si occupa della gestione documentale dovrà quindi:

- garantire la produzione e gestione di documenti in formato digitale;
- richiedere l'eventuale erogazione attività di formazione del personale in tema di produzione di documenti digitali accessibili;
- verificare che gli strumenti informatici utilizzati per la gestione documentale garantiscano il rispetto delle linee guida accessibilità.

## Il futuro, dietro l'angolo, sarà accessibile

Non è lontano il 28 giugno 2025, è molto vicino. Tale data a molti sconosciuta sarà una data di switch-off per il mondo dell'informatica (e non solo). Entro tale data, difatti, gran parte delle soluzioni ICT (ivi compresi e-book, siti web, app mobili) non potranno più essere immesse sul mercato europeo se non saranno conformi alle norme tecniche in materia di accessibilità, con possibilità pure di apporre il logo CE ai prodotti conformi. Per tutti i prodotti esistenti sul mercato, c'è tempo entro il 28 giugno 2030 per una sostituzione totale.

Per tali motivazioni, già da oggi (se non da ieri) è necessario pensare a gestire archivi ed informazioni in modo nativamente accessibile, in quanto intervenire troppo tardi significa dover poi riconvertire informazioni e contenuti per renderli fruibili a tutti senza discriminazioni, portando quindi l'accessibilità come un costo anziché come un beneficio integrato nelle varie fasi di creazione, gestione e archiviazione documentale.

---

<sup>8</sup> "Requisiti di accessibilità per prodotti e servizi ICT".

# PER UNA DEFINIZIONE DI SCIENZA DEL PATRIMONIO DELL'UMANITÀ.

UN PERCORSO DI CONSAPEVOLEZZA PER FARE TESORO DELLA COMPLESSITÀ  
DELLE ESPERIENZE UMANE EREDITABILI ATTRAVERSO IL METODO STORICO,  
L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE E L'APPRENDIMENTO AUTOMATICO

**Andrea Nanetti**

Questo contributo è una traduzione adattata dall'autore dell'articolo pubblicato dallo stesso autore come *Defining Heritage Science. A Consilience Pathway to Treasuring the Complexity of Inheritable Human Experience through Historical Method, AI and ML*, in «Complexity», vol. 2021, special issue on *Tales of Two Societies: On the Complexity of the Coevolution between the Physical Space and the Cyber Space* [selected as Annual Issue of the journal], edited by CHEN S.-H. (Lead Editor), S. Alfarano and D. Shen (Guest Editors), Article ID 4703820.

Su concessione dell'editore Hindawi datata 20 gennaio 2022.

**Abstract.** Le società hanno sempre usato il loro patrimonio per rimanere resilienti ed esprimere le loro identità culturali. Oggi, tutte le esperienze ancora disponibili maturate dalle società umane nel tempo e nello spazio sono, in linea di principio, essenziali per far fronte alle grandi sfide dell'umanità del ventunesimo secolo (cf. 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite). Gli algoritmi di Intelligenza Artificiale e Apprendimento Automatico possono aiutare la prossima generazione di storici, gestori del patrimonio e organi decisionali a 1) decodificare la conoscenza e la saggezza incorporate in manufatti culturali e rituali sociali con strutture peculiari; 2) codificare i dati in sistemi leggibili da una macchina; 3) aggregare le informazioni in base alle esigenze dell'utente in tempo reale; e, 4) simulare le conseguenze di cancellare, trascurare, mettere in latenza o preservare e condividere specifiche esperienze umane. Ciò di cui la nostra società globale ha bisogno è un approccio multilingue e transculturale per decodificare-codificare il tesoro dell'esperienza umana e trasmetterlo alla prossima generazione di cittadini del mondo. Questo approccio può essere il percorso per lavorare su una nuova scienza del patrimonio, della sua etica ed empatia.

**Parole chiave:** Cultura e Informatica, Informatica Umanistica, Metodologia della ricerca, Scienza del patrimonio, Condizione umana

---

## Introduzione

Sin dal 1834, quando Michael Faraday parlò per la prima volta di “scienza del patrimonio” nella sua conferenza di Natale alla *Royal Institution*, questa scienza si è evoluta da un campo disciplinare incentrato sulle scienze della conservazione alla sua più recente apertura a una gamma più ampia di discipline di ricerca in grado di riflettere meglio l’ampiezza e la profondità richieste dalle nostre società complesse nell’affrontare il loro patrimonio (cioè, ciò che potrebbe essere ereditato in modo sostenibile). La serie della *Singapore Heritage Science Conference* (2014-2016)<sup>1</sup> e l’evento di tre giorni *Dancing over Ideas of Research* (2018) hanno fornito un forum di discussione sul ruolo delle scienze del patrimonio nella società odierna.<sup>2</sup> Queste conferenze hanno confermato che il dominio multidisciplinare delle scienze del patrimonio si concentra sulla registrazione, l’accesso, l’interpretazione, la conservazione e la gestione del patrimonio culturale visto come il tesoro delle esperienze umane.

Oggi, la scienza del patrimonio considera le conoscenze e i valori acquisiti in tutte le discipline pertinenti, dalle arti e dalle discipline umanistiche (es. filosofia, etica, storia dell’arte e dell’arte, economia, sociologia e antropologia) alle scienze fondamentali (es. chimica, fisica, matematica, e biologia), nonché a studi di informatica, ingegneria, comunicazione e media. In particolare, la seconda *Singapore Heritage Conference*, su *Il patrimonio e le industrie creative*, tenutasi dal 15 al 16 gennaio 2015, si è confrontata con le tensioni tra pratiche secolari e i nostri moderni stili di vita digitali. I nuovi media e le comunicazioni non convenzionali sono diventati una

---

<sup>1</sup> Fare riferimento a [www.paralimes.org](http://www.paralimes.org) per programmi, abstract e registrazioni delle presentazioni delle quattro conferenze: 1 (gennaio 2014) *Il patrimonio come sistema complesso*; 2 (gennaio 2015) *Il patrimonio e le industrie creative*; Edizione speciale (novembre 2015) *Esplorando le dinamiche del patrimonio marinarisco*; 3 (gennaio 2016) *Il tesoro delle esperienze umane*. “Il patrimonio pone la sfida dell’innovazione in un modo nuovo: come si integra il nuovo con il vecchio?” Questa è stata la domanda chiave sollevata da Helga Nowotny (membro fondatore ed ex presidente del Consiglio Europeo della Ricerca) nel suo discorso d’apertura per la prima *Singapore Heritage Science Conference* organizzata e presieduta da Andrea Nanetti e Siew Ann Cheong presso la Nanyang Technological University di Singapore per il *Complexity Program* e la *School of Art, Design and Media* (6-7 gennaio 2014, Figura 1). Questo evento ha aperto la strada a una nuova scienza del patrimonio come dominio multidisciplinare all’avanguardia in grado di indagare e scoprire piani d’azione integrati e soluzioni in risposta e in previsione delle sfide derivanti dai problemi del patrimonio culturale nella società. Il patrimonio è strettamente legato alla storia e all’identità delle comunità. La registrazione video completa della conferenza è disponibile su <http://www.paralimes.ntu.edu.sg/Pages/Home.aspx>. Le discussioni intellettuali facilitate dal *Complexity Program* sotto la vivace direzione di Jan Vabinder tra il 2013 e il 2018 sono state estremamente rilevanti nel nutrire l’idea di questa nuova scienza del patrimonio e nel fare conoscenza con molti rinomati studiosi di in tutto il mondo, con cui l’autore ha discusso questa idea e condiviso progetti di ricerca.

<sup>2</sup> Fare riferimento a Gerald Bast, “‘DANCING over Ideas of Research’: Eine zukunftsorientierte Kooperation mit Singapur im Kunst- und Bildungsbereich,” in *Austria Kultur International Jahrbuch der Österreichischen Auslandskultur 2018*. Vienna: Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres – Sektion für Kulturelle Auslandsbeziehungen, 2019; e a Roberta Comunian, Anna Rickmers, e Andrea Nanetti, “The creative economy is dead - long live creative-social economies,” *Social Enterprise Journal*, 16/2 (May 2020).

---

sfida, creando nuove possibilità per le espressioni culturali e il progresso dell'apprendimento. Tuttavia, durante la conferenza, c'era la sensazione che potremmo perdere la nostra umanità man mano che le vite diventano sempre più digitali e i criteri di conservazione dei dati digitali sono lasciati alle regole neoliberiste del libero mercato. Ascoltando esperti, come Harold Thwaites nel suo discorso di apertura, parlano di esperienze passate e come trarre da esse ispirazioni creative per il futuro, si potrebbe realizzare che qualità umane come l'etica, l'empatia, l'identità e la spiritualità sono risorse che servono a legare le persone in comunità di sentire. In breve, essere umani significa essere connessi ad altri umani, ai nostri ambienti e, per alcuni, a un significato cosmico.<sup>3</sup>

Questo saggio si propone di discutere il passaggio delle scienze del patrimonio da una prospettiva multidisciplinare a una interdisciplinare e algoritmica, vale a dire, in grado di sfruttare appieno gli strumenti computazionali ed eventualmente evitare i pregiudizi di una fede cieca nella tecnologia e nel progresso. Una siffatta nuova scienza del patrimonio deve stare "sulle spalle dei giganti" in diversi campi di ricerca per superare la dicotomia tra le scienze umane e le scienze dure.<sup>4</sup> Questo processo mira a portare alla formalizzazione interdisciplinare e all'integrazione degli studi accademici multidisciplinari con l'esperienza pratica del patrimonio (vale a dire, l'ereditarietà di manufatti, tradizioni orali, conoscenze scientifiche, rituali sociali e altre pratiche culturali che incarnano le esperienze umane del mondo e il condizione umana stessa).

Questa nuova scienza del patrimonio dovrebbe anche trovare il modo di aumentare la consapevolezza dell'importanza dell'immunizzazione contro la fede cieca nella tecnologia e nel progresso. Odysseas Elytis ha incarnato questa sfida critica nel 1974: "Mi scuso per il facile simbolismo, ma la verità della nostra epoca 'sta' proprio in questo: un incredibile progresso tecnico si sforza di curare i mali causati all'uomo da un incredibile progresso tecnico".<sup>5</sup> Poeti e saggisti hanno esplorato la condizione umana (compresa l'emozione, l'aspirazione, il conflitto e la mortalità) alla ricerca di questo "vaccino" in relazione a modi di vivere insieme senza violenza, per la salvezza dell'umanità, e possibilmente generare una nuova forma di Essere. L'inevitabile 'souffrance' degli esseri viventi descritto nel giardino di Giacomo Leopardi - che con

---

<sup>3</sup> Le presentazioni della conferenza sono state completamente videoregistrate e sono disponibili digitalmente su <http://www.paralimes.ntu.edu.sg/NewsnEvents/HeritageandtheCreativeIndustry/Pages/Video%20Gallery.aspx>.

<sup>4</sup> Charles Percy Snow, *The two cultures and the scientific revolution: The rede lecture 1959*. Cambridge: University Press, 1962; Edward O. Wilson, *Sociobiology: the new synthesis—25th anniversary ed.* Copyright © 1975, 2000 by the President and Fellows of Harvard College; Idem, *Biological diversity: the oldest human heritage*. Albany, N.Y.: University of the State of New York, State Education Dept., New York State Museum, 1999; Id., *Consilience The Unity of Knowledge*. Westminster: Knopf Doubleday Publishing Group, 2014; e Edward Gilman Slingerland and Mark Collard, *Creating consilience: integrating the sciences and the humanities*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

<sup>5</sup> Fare riferimento a Elytis, Odysseas (1974). *First of all poetry*. In Idem, (*Offering*) *My Cards To Sight* [*Ανοιχτά χαρτιά (συλλογή κειμένων)*]. Athens: Asterias Editions, pp. 35-36. La traduzione italiana è di Andrea Nanetti.

---

Emanuele Severino possiamo riassumere come “Il gioco del destino dell’umanità” in apparente anticipazione del pensiero di Nietzsche - ci chiede se l’uomo può resistere all’immensità senza perdersi nella sua vertigine. Già nel 1819 il ventunenne Giacomo Leopardi (1798-1837) aveva ripreso il pensiero di Blaise Pascal (1623-1662), “L’eterno silenzio di questi spazi infiniti mi spaventa”,<sup>6</sup> e lo rielaborò nella sua famosa lirica *L’Infinito*: “Così tra questa / immensità s’annega il pensier mio: / e il naufragar m’è dolce in questo mare”.<sup>7</sup> Serve una metamorfosi, un gesto di civiltà, che - come disse il poeta Giuseppe Ungaretti a Pierpaolo Pasolini in un’intervista nel 1965 - “è un atto di prepotenza umana contro la Natura”. Come spiega il giornalista Jonah Lehrer in *How we decide*/Come decidiamo (2009), “razionali non nasciamo, diventiamo. Cioè, nasciamo dionisiaci, ma per eccellere dobbiamo anche diventare apollinei”. La visione qui resa è che trascurare il patrimonio, il tesoro dell’esperienza umana, lascerebbe l’umanità impoverita e meno preparata alle incertezze e alle crescenti complessità della convivenza sul pianeta Terra. Le società umane hanno sempre utilizzato la loro eredità, vale a dire, il tesoro ereditabile delle esperienze umane (cioè, conoscenze e valori) accumulati nello spazio e nel tempo, per rimanere resilienti, esprimere identità culturali nelle loro narrazioni nazionali e immaginare futuri desiderabili integrando il nuovo con il vecchio.<sup>8</sup> Oggigiorno, sembra che il rapido sviluppo della società stia mettendo in pericolo questo processo spontaneo di adattamento al cambiamento.<sup>9</sup> Dato il ritmo crescente dell’innovazione tecnologica, molte modalità tradizionali di trasmissione della conoscenza e del valore sono diventate obsolete o rischiano di svanire. Le società potrebbero perdere i loro mezzi abituali prima di poter padroneggiare nuovi metodi per mantenere le loro esperienze umane, apprezzate fino a allora, disponibili nel presente e per il futuro. Questa perdita

---

<sup>6</sup> Blaise Pascal, *Les Pensées*, second edition, Paris: Chez Guillaume Desprez, 1670, *Pensée* 206. Traduzione inglese di W.F. Trotter, New York: E. P. Dutton & Co., Inc., 1958, 206. Il contest è il seguente.

205. *Quando considero la breve durata della mia vita, inghiottita nell’eternità prima e dopo, il poco spazio che colmo e persino vedo, inghiottito nell’infinita immensità di spazi che ignoro e che non mi conosco, sono spaventato e stupito di essere qui piuttosto che là; poiché non c’è motivo per cui qui piuttosto che lì, perché ora piuttosto che allora. Chi mi ha messo qui? Con quale ordine e direzione mi sono stati assegnati questo luogo e questo tempo? Memoria hospitis unius diei praetereuntis (Bibbia, Sapienza/Libro della Sapienza, 5:15 “il ricordo di un ospite di un giorno che passa”).*

206. *L’eterno silenzio di questi spazi infiniti mi spaventa.*

207. *Quanti regni non ci conoscono!*

208. *Perché la mia conoscenza è limitata? Perché la mia statura? Perché la mia vita a cento anni anziché a mille? Che ragione ha avuto la natura di darmi tale, e di scegliere questo numero piuttosto che un altro nell’infinità di quelli dai quali non c’è più motivo di sceglierne uno che un altro, non provando altro?*

<sup>7</sup> Si veda Leopardi, *Canti*: 106-107. La poesia è stata pubblicata per la prima volta in Giacomo Leopardi, “L’Infinito,” *Il Nuovo Ricoglitore*, XII alias 1/1 (dicembre 1825): 903.

<sup>8</sup> Fare riferimento a Bernard Kahane, “La dimension identitaire de l’information à l’ère des algorithmes et de l’intelligence artificielle,” in *La transmission en question(s)*, a cura di Michel Gad Wolkowicz, Paris: éditions IN PRESS, 2020: 633-656.

<sup>9</sup> Fare riferimento a Thibault Moreau, “Héritage, transfert, mémoire. Ce qui se reçoit, s’élabore, se transmet – avec qui?” in *La transmission en question(s)*, a cura di Michel Gad Wolkowicz, Paris: éditions IN PRESS, 2020: 361-370.

---

di patrimonio culturale comprometterebbe quindi la resilienza e l'adattabilità della società al cambiamento in un momento in cui sono più che mai necessarie. Per questa sfida, le sinergie pubbliche e private nell'istruzione superiore, nella scienza e nella ricerca (le discipline umanistiche integrate da altre discipline delle scienze naturali) potrebbero e dovrebbero svolgere un ruolo importante nel fornire la visione per fare prototipi e progettare soluzioni, con immaginazione (cioè, la facoltà di concepire nuove idee e vedere entità esterne non presenti ai sensi), empatia (un forte sentimento di relazione con gli altri) e curiosità (un forte desiderio di conoscere e acquisire conoscenze attraverso lo studio, l'esperienza o l'essere ha insegnato). La tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC) ha davvero aperto una nuova frontiera per il progresso della condivisione dei dati e possiamo essere d'accordo con Sandra Rendgen sul fatto che "la gestione professionale dei dati e delle informazioni sarà uno strumento culturale centrale nei decenni a venire".<sup>10</sup> Tuttavia, le TIC da sole non sono in grado di supportare un sostanziale avanzamento dell'apprendimento perché il volume in crescita esponenziale dei dati digitali è una soluzione e un problema allo stesso tempo. La tecnologia, infatti, ci consente di accedere a sempre più informazioni sempre più velocemente da quasi ovunque. Tuttavia, le attuali TIC non sono in grado di conservare, strutturare ed elaborare la quantità di dati digitali prodotti dalla società. Inoltre, i dati non strutturati (cioè "diversamente strutturati") di per sé hanno un valore scarso o trascurabile. Per diventare una risorsa, i dati devono essere filtrati, organizzati ed essere leggibili da una macchina. Questo trattamento dei dati richiede ingenti risorse naturali e umane che la nostra società potrebbe non essere in grado o non voler destinare allo scopo. Pertanto, per il rischio che molte modalità tradizionali di trasmissione della conoscenza e del valore possano diventare obsolete o rischiare di svanire presto; la nostra società deve assumersi la responsabilità di decidere i criteri di selezione di quali conoscenze e valori umani preservare e mantenere a disposizione per la prossima generazione in forma digitale.

In natura, i geni hanno i loro criteri fisiologici per preservare o scartare le informazioni. L'ereditarietà – cioè la trasmissione genetica di caratteristiche fisiche o mentali da una generazione all'altra per garantire l'esistenza della stessa vita intelligente – obbedisce alle leggi della funzione e della convenienza in relazione all'ambiente in cui la vita si diffonde ed evolve. I geni umani sono il deposito naturalmente curato di tutta l'esperienza accumulata dall'umanità sul pianeta Terra. Le società umane hanno aggiunto criteri culturali come tesoro complementare di preziose conoscenze. Il patrimonio culturale – vale a dire, le esperienze maturate dalle società umane che vengono trasmesse con mezzi artificiali (cioè creati dall'uomo) come l'oralità, i manufatti e i rituali – deve essere curato dagli esseri umani. Come accennato in precedenza, i criteri di selezione tradizionali sono messi a rischio dal rapido sviluppo odierno della società, dalla globalizzazione e dalle rivoluzioni digitali. La nostra so-

---

<sup>10</sup> Sandra Rendgen and Julius Wiedemann, *Information Graphics*, [No Place]: Tashen, [2013]: 9.

---

cietà è, quindi, sollecitata a decidere cosa immagazzinare e cosa scartare nel tesoro digitale delle esperienze umane.

C'è una forte necessità di assumersi la responsabilità di discutere i migliori principi desiderabili per questo nuovo tesoro digitale, perché la società deve rafforzare, con criteri di selezione più umani, gli algoritmi che già si occupano della selezione di dati preziosi. Oggi, questi algoritmi sono sempre più scritti da macchine e lavorano principalmente sul riconoscimento di schemi per raccogliere dati che sono considerati degni di essere archiviati a causa delle regole del libero mercato. Nell'elaborazione dei criteri di selezione per le scienze del patrimonio, è essenziale aggiungere l'etica al riconoscimento dei modelli se si vuole evitare il rischio di fare affidamento solo sull'autorità del libero mercato mentre si decide sull'utilità del tesoro delle esperienze umane.<sup>11</sup> In considerazione del fatto che possiamo solo presumere ciò di cui la prossima generazione avrà bisogno o apprezzerà in futuro, l'empatia transculturale e intergenerazionale diventa un valore umano essenziale insieme alla conservazione funzionale e necessaria delle caratteristiche ambientali compatibili con la vita umana sulla Terra.<sup>12</sup>

Queste motivazioni e considerazioni hanno portato Andrea Nanetti alla costituzione del LIBER (Laboratorio di Ricerca Interdisciplinare Libresca e Esperienziale) sotto l'egida del Terzo Paradiso di Michelangelo Pistoletto presso la NTU School of Art, Design and Media, nel gennaio 2019. In latino, *liber* significa sia "libro" che "libero". *Liber*/book incarna il tesoro delle esperienze umane avvicinate dal dominio multidisciplinare della scienza del patrimonio. *Liber*/libero, come direbbe il Maestro Pistoletto, incarna la Libertà di essere Responsabili e di utilizzare tutte le arti e le scienze per riconciliare l'Umanità con la Natura. Il premio Nobel per la letteratura Odysseas Elytis ha sentito profondamente questo bisogno di riconciliazione per il bene dell'umanità e degli individui: "la mancanza di armonia tra natura e uomo ha portato alla mancanza di armonia tra anima e corpo ... Poiché la vita non può tornare indietro, sono gli uomini che devono andare avanti per cercare di prenderlo almeno per la coda".<sup>13</sup> Come Helga Nowotny disse in conversazione con il Maestro Michelangelo Pistoletto e il Premio Nobel per la Chimica Ben Feringa alla Nanyang Technological University di Singapore il 22 gennaio 2019 [Figura 1], il nostro percorso potrebbe

---

<sup>11</sup> Si veda la relazione *AI and the Ethical Conundrum. How organizations can build ethically robust AI system and gain trust* pubblicata dal *Capgemini Research Institute* nel settembre 2020, che ha dimostrato che un terzo dei leader responsabili dei sistemi di intelligenza artificiale non è competente nel comprendere i potenziali pregiudizi dei propri prodotti. URL: <https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2020/09/AI-and-the-Ethical-Conundrum-Infographic.pdf>

<sup>12</sup> Per il più recente dibattito sul 'transculturalismo' (un approccio culturale di inizio Novecento) fare riferimento a Madeleine Herren, Martin Rüesch, e Christiane Sibille, *Transcultural History: Theories, Methods, Sources*, Heidelberg: Springer Verlag, 2012: 1-3, e 45-46. Per il dibattito sulla discussione intergenerazionale (nella prospettiva psicoanalitica di Lacan), si veda Massimo Recalcati, *Il complesso di Telemaco. Genitori e figli dopo il tramonto del padre*, Milano: Feltrinelli Editore, 2013. Per le questioni ambientali fare riferimento all'*Environment Programme* delle Nazioni Unite, URL: <https://www.unenvironment.org>

<sup>13</sup> Fare riferimento a Elytis, *My Cards*: 33-34. Traduzione inglese di Andrea Nanetti.

---

essere sia una Quarta Rivoluzione Industriale con una maggiore disuguaglianza e povertà, guidata da potere e profitto; oppure potrebbe essere un Terzo Paradiso, che segna “il passaggio a un nuovo livello di civiltà planetaria, essenziale per assicurare la sopravvivenza della razza umana”,<sup>14</sup> promuovere o permettere una connessione equilibrata tra umanità e natura.<sup>15</sup>



Figura 1. Il Terzo Paradiso di Michelangelo Pistoletto. Installazione artistica. Nanyang Technological University Singapore, Scuola di Arte, Design e Media. La pianta utilizzata nell'installazione, *Alternanthera sessilis* 'rossa' non è presente in natura, ma cresce solo in serra. Siamo noi che manteniamo vivo questo 'artificio', che è un modo per sperimentare la bellezza di essere liberi di scegliere l'etica della responsabilità e dell'impegno nella vita. Questa immagine è stata concessa in licenza *Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International* (CC BY-NC 4.0) dalla Nanyang Technological University Singapore e dalla Fondazione Pistoletto nel 2019.

La logica di LIBER è che tutte le esperienze ancora disponibili condivise dalle società umane nel tempo e nello spazio sono, in linea di principio, essenziali per far fronte alle grandi sfide dell'umanità nel ventunesimo secolo.<sup>16</sup> Possiamo essere d'accordo

---

<sup>14</sup> Fare riferimento a <http://terzoparadiso.org/en/what-is> (visitato il 4 febbraio 2022).

<sup>15</sup> Andrea Nanetti, “The Third Paradise at NTU Singapore,” in Michelangelo Pistoletto, *Between Obverse and Reverse*, [Catalogue of the Exhibition, Partners and Mucciaccia, Singapore, 19 Jan – 27 July 2019]. Roma: Carlo Cambi Editore, 2019.

<sup>16</sup> Andrea Nanetti, “Expanding the thinkable future beyond inherited pasts and visible presents,” in

---

con il filosofo e poeta Giacomo Leopardi che c'è stagnazione se la società è incapace di riprogettare il proprio patrimonio per il futuro. Leopardi esprime una profonda avversione al presente quando perde i suoi legami con il passato. Era davvero inorridito dal presente quando è spogliato delle sue connessioni con il passato.<sup>17</sup> La visione è che con una comprensione più chiara del da dove veniamo, possiamo capire meglio chi siamo, dove siamo ora e cosa vogliamo diventare.<sup>18</sup> Oggi, la scienza del patrimonio può fare un passo avanti e fornire un contributo cruciale per attuare questo piano e potenziare l'immaginazione e la saggezza umane. Questa nuova scienza del patrimonio dovrebbe decodificare le conoscenze e i valori che l'umanità ha incorporato nel patrimonio materiale e immateriale, codificarli in un aggregatore di conoscenza digitale (cioè, "strumento di ingegneria della conoscenza che consente al suo utente di assemblare informazioni di diverso tipo da diverse fonti, guidato da ciò che l'utente *vuole fare* con il tutto sintetizzato"),<sup>19</sup> e rendere disponibili le informazioni rilevanti per il processo decisionale (dove, quando e come è necessario), algoritmicamente (vale a dire, utilizzando procedure di calcolo).

## Discutendo vecchie e nuove ambizioni umane

Il punto di partenza deve essere la condizione umana, che è la questione più vitale e scottante di tutti i tempi<sup>20</sup>. In termini di pensiero algoritmico, prima di avviare il motore computazionale, è necessario evidenziare una considerazione etica preliminare e lasciare che l'IA affermi una forma di condotta automatica attraverso l'Apprendimento Automatico: il genere umano, l'umanità, le società, le istituzioni e i singoli esseri umani che vivono in ogni presente possono avere aspettative contrastanti e motivazioni diverse. Il genere umano identifica una specie vivente che beneficia dei privilegi dell'evoluzione darwiniana. L'umanità vale a dire, gli esseri umani collettivamente, abbraccia nozioni e concezioni non solo relative al genere umano, ma anche all'empatia, alla totalità e a ciascuno dei singoli esseri umani che vivono sulla terra nel presente. La modernità, con Johann Wolfgang Goethe, credeva che lo scam-

---

*The Ginkgo Meeting (Vienna, 17<sup>th</sup> September 2018)*, a cura di Geraldine Cox and Henrik J. Jensen. Vienna: Complexity Science Hub.

<sup>17</sup> Fare riferimento a Robert Pogue Harrison, "La magia di Leopardi," *451 Via della Letteratura della Scienza e dell'Arte*, 2014.

<sup>18</sup> Andrea Nanetti e Anna Simpson, "Sharing our Heritage to Shape our Future. How Effective Are Multi-User Sharing Platforms in Supporting Collaborative Visioning for the Future, and why is Heritage Centre-Stage?" in *SOTICS 2015. The Fifth International Conference on Social Media Technologies, Communication, and Informatics (Barcelona, Spain, 15-20 Nov 2015)*. Wilmington, DE: IARIA XPS Press, 2015.

<sup>19</sup> Andrea Nanetti, Angelo Cattaneo, Siew Ann Cheong, e Chin-Yew Lin (2015), "Maps as Knowledge Aggregators: from Renaissance Italy Fra Mauro to Web Search Engines," *The Cartographic Journal*, 52/2 (November 2015): 159.

<sup>20</sup> Hannah Arendt, *The Human Condition*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1958.

---

bio di informazioni fosse un attributo della natura, mentre la conservazione di determinate informazioni appartenesse alla cultura umana.<sup>21</sup> Oggi, questa affermazione deve essere riformulata, perché sappiamo che la natura conserva le informazioni nei geni ereditabili, mentre lo sforzo culturale umano è l'uso delle informazioni per immaginare, progettare e attuare saggiamente futuri desiderati e condivisi. In questa impresa sociale, le università di ricerca, dove gli interessi dei docenti sono condivisi con gli studenti, vedono una domanda sempre più crescente di internazionalizzazione e interdisciplinarietà.<sup>22</sup> La visione è che i processi di internazionalizzazione e interdisciplinarietà possano aumentare la loro sostenibilità e resilienza con l'inclusione della transculturalità, della conoscenza e del patrimonio locale.<sup>23</sup>

Alla base di questa visione c'è il fatto che i singoli esseri umani sono tutti diversi. Così come hanno un aspetto diverso fuori così sono diversi anche dentro. Le loro menti e coscienze mostrano una grande varietà. Non c'è normalità. Il patrimonio non fa eccezione. È valutato da ciascuna società in modo diverso. L'unità può essere raggiunta solo come accordo per perseguire progetti condivisi per il futuro. La scienza del patrimonio riguarda il futuro. In questo senso, il concetto rinascimentale di *virtus* (virtù) è ancora applicabile oggi per inquadrare la discussione su una nuova scienza del patrimonio e potenziare la progettazione del futuro che sogniamo e desideriamo sia come società democratica che come individui. La parola rinascimentale *virtude* non solo identifica un valore fisico e mentale come l'antica *virtus* romana, ma implica sempre la capacità di determinare il futuro, la capacità di prevedere i problemi e di riorganizzare di conseguenza il presente.<sup>24</sup> In questa specifica prospettiva i *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* di Niccolò Machiavelli (ca 1517) — con il pensiero rivolto soprattutto ai giovani e a quelli delle generazioni future — affrontano il fatto che l'uomo è incapace di comprendere la storia e questa è “la causa della meschinità dei tempi moderni rispetto agli antichi”.<sup>25</sup> Oggi le macchine sono addestrate per trarre vantaggio dalla storia e lo fanno come sono programmate a farlo. Ma come decidere cosa insegnare alle macchine?

Individui, istituzioni e società possono concordare obiettivi comuni che vogliono raggiungere per il bene di tutti.<sup>26</sup> Per questo compito enorme ma inevitabile, gli

---

<sup>21</sup> Andreas Gailus, “Forms of Life: Nature, Culture, and Art in Goethe’s Wilhelm Meister’s Apprenticeship,” *Germanic Review*, 87 (2012): 138-174.

<sup>22</sup> Julie Thompson Klein, *Interdisciplinarity: History, Theory and Practice*. Detroit: Wayne State University Press, 1990, pp. 55-57; and Deborah DeZure, *What is Interdisciplinary Learning?* on [http://departments.knox.edu/facdev/archives/POD\\_packets/Package1/Interdisciplinary%20Teach%23EC3.htm](http://departments.knox.edu/facdev/archives/POD_packets/Package1/Interdisciplinary%20Teach%23EC3.htm) (accessed on 20 July 2020).

<sup>23</sup> Andrea Nanetti e Anna Simpson, “Sharing our Heritage to Shape our Future. How Effective Are Multi-User Sharing Platforms in Supporting Collaborative Visioning for the Future, and why is Heritage Centre-Stage?” in *SOTICS 2015. The Fifth International Conference on Social Media Technologies, Communication, and Informatics (Barcelona, Spain, 15-20 Nov 2015)*. Wilmington, DE: IARIA XPS Press, 2015, p. 88.

<sup>24</sup> Nicola Gardini, *Rinascere. Storie e maestri di un'idea italiana*, Milano: Garzanti, 2019: 191.

<sup>25</sup> Maurizio Viroli, *Il sorriso di Niccolò. Storia di Machiavelli*, Roma-Bari: Editori Laterza, 1998: 182-183.

<sup>26</sup> Fare riferimento a Michael Ignatieff, *The ordinary virtues: Moral order in a divided world*, Cambridge:

---

esseri umani hanno sviluppato istruzione e leggi per mitigare lo sfruttamento degli esseri umani perpetrato dagli esseri umani contro altri esseri umani. Hanno l'eredità del Mahatma Gandhi per usare mezzi pacifici, non la violenza, per realizzare un cambiamento politico o sociale.<sup>27</sup> Pertanto, con riferimento ai principi del comportamento giusto e sbagliato, gli studiosi degli enti di ricerca e i professionisti del settore nell'industria sono moralmente responsabili di ciò che insegnano a fare gli algoritmi. Nel mondo accademico e nel mercato, le politiche di integrità della ricerca e condotta responsabile (ambiente, esperienza ed etica) non sono ancora all'altezza del compito di affrontare domande come "Chi decide cosa insegnare agli algoritmi" e "Come viene eseguito il processo di insegnamento e monitoraggio".

Questo processo algoritmico deve anche prendere in considerazione un'altra distinzione fondamentale per essere efficace nel dominio delle scienze del patrimonio. Conoscenze e valori si comportano in modo diverso in termini di come vengono trasmessi da una generazione all'altra. L'epistemologia – la teoria della conoscenza, in particolare per quanto riguarda i suoi metodi, validità e portata, e la distinzione tra credenza giustificata e opinione – ci insegna che i dati, le informazioni, la conoscenza e, possibilmente, la saggezza crescono con l'umanità.<sup>28</sup> Possono essere accumulati, posti in latenza e trasmessi da una generazione all'altra sia naturalmente, attraverso i geni, seguendo le regole dell'evoluzione, sia artificialmente attraverso artefatti, educazione ed esperienza.<sup>29</sup> Tuttavia, i valori cambiano nello spazio e nel tempo tanto secondo l'assiologia (cioè lo studio della natura del valore e della valutazione, e del tipo di cose che hanno valore estetico, epistemico, morale, religioso e sentimentale) quanto secondo l'economia (cioè l'apprezzamento e la valutazione di ciò che vale per essere prodotto, consumato, trasferito e considerato ricchezza).<sup>30</sup> Pertanto, i valori devono essere costantemente condivisi (cioè posseduti in comune con gli altri) e continuamente confermati per operare selezioni culturali nel tesoro delle esperienze umane e progettare il futuro che sogniamo e desideriamo.

In pratica, possiamo abbracciare il concetto di *Enciclopedia Massimale* di Umberto Eco, come espresso nelle conclusioni del suo saggio *Dall'albero al labirinto*. Da un lato, «se le culture sopravvivono, un motivo è che sono riuscite a ridurre il peso del loro bagaglio enciclopedico mettendo in latenza tante nozioni, garantendo così ai loro membri una sorta di vaccinazione contro la Vertigine del Labirinto». D'altra

---

Harvard University Press, 2017.

<sup>27</sup> Fare riferimento a Giuliano Pontara, *L'antibarbarie. La concezione etico-politica di Gandhi e il XXI secolo*, [second revised, updated, and augmented edition], Torino: Edizioni Gruppo Abele, 2019 [prima edizione 2006]: 135-161 (*Contro la violenza nei conflitti umani*).

<sup>28</sup> Nanetti et al., *Maps as Knowledge Aggregators*: 163-164.

<sup>29</sup> Fare riferimento a Shuzhen Sim e Benjamin Seet (Eds.), *Sydney Brenner's 10-on-10. The Chronicles of Evolution*, Singapore: Wildtype Books, 2018.

<sup>30</sup> Per l'assiologia, fare riferimento a Samuel L. Hart, "Axiology--Theory of Values," *Philosophy and Phenomenological Research*, 32/1 (1971); e, per l'economia, a Jack Reardon, Maria Alejandra Caporale Madi, e Molly Scott Cato, "Economic Value," in *Introducing a New Economics: Pluralist, Sustainable and Progressive*. London: Pluto Press, 2018.

---

parte, «non è il fatto che le culture sminuiscono le loro enciclopedie (che è comunque un fenomeno fisiologico), ma piuttosto che ciò che è stato messo in latenza può sempre essere recuperato. Per questo motivo, l'idea regolatrice di un'*Enciclopedia Massimale* è un potente aiuto all'Avanzamento dell'Apprendimento, e doversi confrontare di continuo con la Vertigine del Labirinto è spesso il prezzo che dobbiamo pagare per mettere in discussione la più pigra delle nostre ontologie". Questa *Enciclopedia Massimale* è "l'enciclopedia veramente virtuale" a cui ogni enciclopedia fa riferimento "attraverso una serie di rimandi". È «la somma totale di tutto ciò che è stato detto, o almeno di tutto ciò che potrebbe, in teoria, essere scoperto, nella misura in cui è stato espresso attraverso una serie di interpretanti materialmente identificabili... una sorta di World Wide Web molto più ricco di quello a cui abbiamo accesso tramite Internet».<sup>31</sup>

Nel 2016, dopo quello che Shawn Graham, Ian Milligan e Scott Weingart hanno chiamato il "Momento delle scienze umane digitali",<sup>32</sup> quando gli storici hanno iniziato ad approfondire la gestione dei dati e a sperimentare vari software per gettare nuova luce sui loro set di dati, questi autori sembravano trovare più difficile andare avanti per sfruttare appieno il fatto che il calcolo stesso si sta *trasformando*, come direbbe William Brian Arthur.<sup>33</sup> In effetti, gli algoritmi di apprendimento automatico, una delle tecnologie chiave del calcolo, hanno subito un cambiamento radicale e hanno ora aperto nuovi orizzonti all'automazione e alla velocità del riconoscimento dei modelli, come delineato da Pedro Domingos [Figura 2].<sup>34</sup> Graham, Milligan e Weingart hanno riconosciuto questo cambiamento come un'opportunità per la terza ondata di storia computazionale, perché le barriere all'ingresso per l'elaborazione potente e i big data non sono mai state così basse per gli storici.<sup>35</sup>

Come direbbe Mario Carpo, "la prima svolta digitale ha cambiato il modo di fare la storia, la seconda sta cambiando il modo di pensare".<sup>36</sup> Questo secondo cambiamento può avviare un campo interdisciplinare di ricerca algoritmica in cui, ad esempio, *Natural Language Processing* (NLP) e Metodi Storici sono in grado di passare dal semplice riconoscimento automatico di pattern alla mappatura (semi)automatica di informazioni significative (ossia, associare elementi semistrutturati o non strutturati del dominio storico con uno o più elementi di un secondo insieme di entità diverse

---

<sup>31</sup> Umberto Eco, *Dall'Albero al Labirinto. Studi storici sul segno e l'interpretazione*. Milano: Bompiani, 2007: 96. Per una versione precedente dello stesso testo, vedere anche Umberto Eco, *Semiotics and the philosophy of language*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1983, Capitolo 2 ("Dictionary vs. Encyclopedia"): 46-86.

<sup>32</sup> Shawn Graham, Ian Milligan, and Scott Weingart (Curatori), *Exploring Big Historical Data. The Historian's Macroscopic*, London: Imperial College Press, 2016: 37-72.

<sup>33</sup> William Brian Arthur, *The Nature of Technology. What it is and how it Evolves*, New York: Free Press, 2009: 150-151.

<sup>34</sup> Si veda Pedro Domingos, *The Master Algorithm: How the Quest for the Ultimate Learning Machine Will Remake Our World*, New York: Basic Books, 2015: 1-22 (Capitolo 1. *The Machine Learning Revolution*).

<sup>35</sup> Graham et al., *Exploring Big Historical Data*: 58.

<sup>36</sup> Mario Carpo, *The Second Digital Turn: Design Beyond Intelligence*, Cambridge, MA: MIT Press, 2017.

dello stesso tipo generale). Secondo Erik Cambria e Bebo White, per fare ciò, la NLP deve evolversi dalla sua attuale “Curva sintattica” (cioè, una fase che fornisce un “Borsa di parole”) a una nuova “Curva pragmatica” (che fornisce un “Borsa di narrative”), attraverso una “Curva Semantica” intermedia (“Borsa di concetti”).<sup>37</sup> Questo è il percorso proposto per guidare una nuova scienza coerente in grado di spingere un campo più maturo sia nel NLP che nelle discipline umanistiche digitali verso una nuova scienza del patrimonio attraverso la storia computazionale.<sup>38</sup>

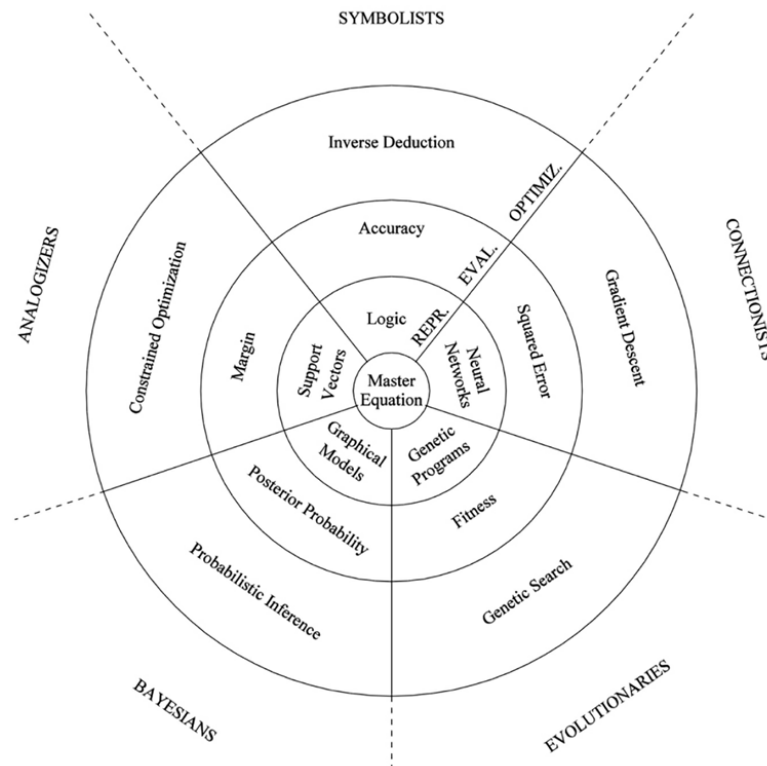


Figura 2. Diagramma di Pedro Domingos (p. 240) delle “cinque tribù dell’apprendimento automatico e dei loro algoritmi principali: simbolisti e deduzione inversa; connessionisti; evolucionisti e algoritmi genetici; bayesiani e inferenza probabilistica; analogici e macchine vettoriali” (p. 291).

Nel 2015 Pedro Domingos ha affermato che “Il motore che trasforma i dati in conoscenza non è più una scatola nera: sai come avviene la magia e cosa può e non

<sup>37</sup> Erik Cambria, and Bebo White, “Jumping NLP Curves: A Review of Natural Language Processing Research,” *IEEE Computational Intelligence Magazine*, 9/2: 51, Fig. 1.

<sup>38</sup> Andrea Nanetti e Siew Ann Cheong, “Computational History: From Big Data to Big Simulations,” in *Big Data in Computational Social Science and Humanities*, a cura di Shu-Heng Chen (Cham, Switzerland: Springer International Publishing AG, 2018); e Andrea Nanetti, “Overcoming Linguistic Obstacles and Cultural Barriers in the Transcultural (Re)-Reading of Primary Sources and Secondary Literature for Afro-Eurasian Pre-Modern History (1205-1533),” in *Order/Disorder in Asia: Historical Perspectives*, ed. Rila Mukherjee (Kolkata, India: The Asiatic Society). Il libro su *Storia e Computers* è in stampa per i tipi di Routledge con il titolo di *Focus on the Engineering of the Historical Memory* (2022).

---

può fare”.<sup>39</sup> In questa ambiziosa prospettiva, la tecnologia ha sia opportunità che limiti. Nel 2009, William Brian Arthur ha pubblicato i risultati della sua ricerca su “La natura della tecnologia” (*The Nature of Technology*) con la chiara affermazione che “più di ogni altra cosa la tecnologia crea il nostro mondo. Crea la nostra ricchezza, la nostra economia, il nostro stesso modo di essere”. Tuttavia, non abbiamo ancora una chiara comprensione di come funziona l’innovazione. Non esiste una teoria del cambiamento e l’egemonia consolidata di una cultura tecno-scientifica sta diventando una fonte significativa di incertezza e instabilità sociale che le scienze umane devono affrontare.<sup>40</sup> La tecnologia non lavora da sola. Razza, religione e lingua sono sempre più fonti di incertezza. Sempre più spesso, India, Cina e Africa giocano un ruolo fondamentale nell’arena globale. Dal punto di vista della “Struttura delle rivoluzioni scientifiche” (*Structure of Scientific Revolutions*) di Thomas Kuhn,<sup>41</sup> la civiltà tecno-scientifica globale è l’ultimo cambio di paradigma. In un’intervista, tenuta in occasione del Congresso Internazionale, “All’alba dell’eternità. I primi 60 anni de La struttura originaria” (Brescia, 2-3 marzo 2018), il filosofo Emanuele Severino ha parlato di quello che ha definito “il sottosuolo filosofico del nostro tempo” e dei suoi tre grandi abitanti: Friedrich Nietzsche, Giacomo Leopardi e Giovanni Gentile.<sup>42</sup>

Nel 1999, nell’episodio di Alfabeto italiano intitolato “Alla ricerca della poesia”, Giuseppe Bertolucci affermava che “la poesia è... tentare di riuscire a superare questo stato di orribile meccanizzazione per riportare [l’umanità] verso la spontaneità e l’autenticità della persona umana”. Per Severino “non sarà più il capitale ad usare la tecnologia, non saranno più la democrazia o l’Islam o il cristianesimo o i nazionalismi o gli Stati ad usare la tecnologia, ma sarà la tecnologia ad usare loro”. In termini di miglioramento della condizione umana, la tecnologia non offre certezze per una vita migliore, ma si rivolge agli individui sulla base della promessa di una vita più lunga e più sana, un’economia più sostenibile, una società più stabile, un’istruzione più alla portata di tutti, e così via. La tecnologia chiede la fiducia che tutto questo accadrà in futuro. Discipline accademiche, come la Storia della scienza e della tecnologia e Scienza, tecnologia e società, stanno studiando questi argomenti come fattori cruciali per un futuro sostenibile.<sup>43</sup> In questo percorso, diventa più evidente la necessità di una nuova scienza del patrimonio che faccia il più possibile tesoro dell’esperienza umana.

L’essere umano può essere al centro di questo percorso, un modo per realizzare

---

<sup>39</sup> Domingos, *The Master Algorithm*: 291.

<sup>40</sup> Fare riferimento a Lorenzo Tomasin, *L'impronta digitale. Cultura umanistica e tecnologia*, Roma: Carocci editore, 2017: 38-39.

<sup>41</sup> Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press, 1962, 1970<sup>2</sup>, 1996<sup>3</sup>, 2012.<sup>4</sup>

<sup>42</sup> Fare riferimento a [www.raicultura.it](http://www.raicultura.it).

<sup>43</sup> Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes, Trevor J. Pinch, and Deborah G. Douglas, *The social construction of technological systems new directions in the sociology and history of technology*. Cambridge MA: MIT Press, 2012.

---

ciò che il concetto stoico greco/romano aveva definito φιλανθρωπία/humanitas,<sup>44</sup> e può essere tradotto oggi in italiano con la parola “empatia”. Questo concetto è sintetizzato da Publio Terenzio Afro (*Homo sum, humani nihil a me alienum puto* / *Sono umano, non considero niente di umano estraneo a me*) nella sua commedia intitolata *Il punitore di se stesso* (*Heautontimorumenos*) basata sull’omonima opera di Menandro (Ἐαυτὸν τιμωρούμενος),<sup>45</sup> e dagli *studia humanitatis ac litterarum* di Marco Tullio Cicerone nella sua orazione in difesa del poeta Archia (*Etenim omnes artes, quae ad humanitatem pertinent, habent quoddam commune vinculum et quasi cognatione quadam inter se continentur*/In verità, tutte le scienze relative alla natura e alla condizione umane hanno un certo legame comune e, per così dire, una relazione d’affinità).<sup>46</sup>

Nelle diverse identità filosofiche e politiche del movimento culturale rinascimentale noto come Umanesimo, i trattati di pedagogia sono stati spesso visti come il terreno comune per l’educazione del rappresentante ideale della società civile. Questo sottogenere letterario è stato introdotto dalla fortunatissima opera di Pier Paolo Vergerio, “Sulla morale del gentiluomo e sugli studi liberali” (*De ingenuis moribus et liberalibus studiis*).<sup>47</sup> In quest’opera, completata a Padova nel 1402-1403 e presto seguita da altri umanisti, gli *studia humanitatis* o *studia humaniora* (lo studio delle *humanae litterae*, gli studi umanistici, ovvero gli studi che si addicono a un essere umano)<sup>48</sup> non avevano lo scopo né di formare persone per lo sviluppo professionale né di avviare i giovani alla vita contemplativa. Piuttosto, la lettura e la discussione dei successi umani in grammatica, retorica, poesia, storia e filosofia morale “miravano a plasmare l’anima, a formare il senso morale ed estetico, a creare cittadini pronti per la vita attiva [*vita activa*];”<sup>49</sup> “nel tentativo di educare sia i principi che i privati cittadini a servire le necessità dello stato... in preparazione per una vita virtuosa.”<sup>50</sup> I valori della *paideia*/παιδεία (educazione) furono di fondamentale importanza

---

<sup>44</sup> James E. G. Zetzel, “Cicero and the Scipionic Circle,” *Harvard Studies in Classical Philology*, 76, 1972: 173; Chris Higgins, “Humanism, Cosmopolitanism, and the Ethics of Translation,” *Educational Theory*, 64/5, 2014: 429-430.

<sup>45</sup> Publii Terentii Afri [circa 190-185 – 159 BCE], *Heautontimorumenos*, Atto I, Scena 1, Verso 25 (77).

<sup>46</sup> Si veda Marci Tullii Ciceronis [106-43 BCE], *Pro Archia poeta*, 2 e II.3, rispettivamente.

<sup>47</sup> Si veda David Robey, Humanism and Education in the Early Quattrocento: the *De ingenuis moribus* of P.P. Vergerio [1370-1444], *Bibliothèque d’Humanisme et Renaissance*, 42/1, 1980.

<sup>48</sup> Benjamin G. Kohl, The changing concept of the *studia humanitatis* in the early Renaissance, *Renaissance Studies*, 6/2, 1992: 185, che fa riferimento a Paul Oskar Kristeller, Humanism and Scholasticism in the Italian Renaissance, *Byzantion*, 17, 1944-1945: 365; e le ristampe statunitensi con alcuni aggiornamenti bibliografici (in Id., *Renaissance Thought II. Papers on Humanism and the Arts*, New York: Harper and Row, 1965: 110; Id., *Renaissance Thought and Its Sources*, a cura di Michael Mooney, New York: Columbia University Press, e 1979: 98.

<sup>49</sup> Si veda Serena Ferente, *La civiltà dei maestri*, in Sergio Luzzato, Gabriele Pedullà (a cura di), *Atlante della letteratura italiana*, Vol. I. *Dalle origini al Rinascimento*, Torino: Einaudi, 2010: 427-432, citazione a pagina 427.

<sup>50</sup> Si veda Kohl, The changing concept: 28.

---

nella cultura del Rinascimento.<sup>51</sup> In particolare, possiamo fare riferimento alle tre qualità dell'*utilitas*/utilità, vale a dire *honor*/onore (cioè la qualità di fare ciò che è moralmente giusto), *decus*/distinzione (cioè la qualità di essere eccellenti) e *commodum*/comodità (cioè la qualità di essere idonei a servire i bisogni della società), così come sono stati elaborati dalla Chiesa e dalla cultura umanistica del tempo.<sup>52</sup> Oggi, all'indomani dell'evidente inadeguatezza dei *WASP-Gentlemen* a superare la loro natura intrinseca, la *φιλανθρωπία*/*humanitas*/empatia sembra essere la chiave per comprendere l'altro da sé e può servire ai giovani globalizzati contemporanei per connettersi come esseri umani al di là di razza, religione e cultura.

In Europa un esempio di questa comprensione filosofica e pratica dell'empatia, come *social catena* (catena umana), l'ultima qualità e speranza umana, può essere trovato nella poesia di Giacomo Leopardi *La Ginestra* (v. 149),<sup>53</sup> composta a Villa Ferrighi (Torre del Greco) nel 1836. Questo pensiero è il risultato di una vasta erudizione filosofica che spazia tra epoche e discipline attraverso linguaggi antichi e moderni, abbracciando il patrimonio che era disponibile in Europa a quel tempo. Dopo aver fatto il punto su quanto la scienza aveva scoperto sulla struttura materialistica della realtà, Leopardi affermò l'infondatezza dei valori umani e la totale indifferenza della natura verso il destino dell'umanità. Leopardi ha infatti anticipato Nietzsche ribaltando i valori religiosi e umanistici dell'ordine cristiano del mondo e ponendo la condizione umana in una nuova prospettiva.<sup>54</sup>

Franz Kafka, in una lettera a Oskar Pollak datata 9 novembre 1903, espresse speranze e bisogni simili quando scrisse: "... Siamo abbandonati come bambini smarriti nella foresta. Quando stai di fronte a me e mi guardi, cosa sai del dolore che è

---

<sup>51</sup> In italiano si veda Eugenio Garin, *Il pensiero pedagogico dell'Umanesimo*, Firenze: Coedizioni Giuntine Sansoni, 1958, che ha fornito un contributo ancora ineguagliato alla valorizzazione delle ragioni fondamentali del radicale rinnovamento umano che ha assicurato la felice diffusione della cultura umanistica in Europa; si veda Stefania Zanardi, "La pedagogia dell'Umanesimo nell'interpretazione di Eugenio Garin," in *Dimensioni dell'educare e il gusto della scoperta nella ricerca. Studi in memoria di Duilio Gasparini*, a cura di Luciano Malusa, Olga Rossi Cassottana. Roma: Armando Editore, 2011: 482-490. Le opere in inglese non aggiungono molto: si veda Paul F. Grendler, *Schooling in Renaissance Italy: Literacy and Learning, 1300-1600*, Baltimore e London: The Johns Hopkins University Press, 1989; e Robert Black, *Humanism and Education in Medieval and Renaissance Italy. Tradition and Innovation in Latin Schools from the Twelfth to the Fifteenth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001. In questi due ultimi libri è difficile vedere un progresso coerente dell'apprendimento rispetto a quanto già delineato da Eugenio Garin.

<sup>52</sup> Fare riferimento a Carla Frova, "Processi formativi istituzionalizzati nelle società comunali e signorili italiane: una politica scolastica?" in *Culture et idéologie dans la genèse de l'état moderne. Actes de la table ronde organisée par le Centre national de la recherche scientifique et l'École française de Rome (Rome, 15-17 octobre 1984)*, Roma: École française de Rome, 1985: 117-131; Silvia Marcucci, *La scuola tra XIII e XV secolo. Figure esemplari di maestri*, Pisa-Roma, Istituti editoriali e poligrafici internazionali, 2002: 69-100; Paolo Rosso, "La scuola nelle corti tardomedievali dell'Italia nord-occidentale: circolazione di maestri e di modelli," *Mélange de l'École française de Rome – Moyen Âge [online]*, 127/1. DOI: <https://doi.org/10.4000/mefrm.2414>

<sup>53</sup> Si veda Giacomo Leopardi, [1798-1837], *Canti*, poems bilingual edition translated and annotated by Jonathan Galassi, New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2010: 286-309. The poem was first published by Antonio Ranieri (ed.), *Opere di Giacomo Leopardi*, Firenze: Felice Le Monnier, 1845: I, 119-127.

<sup>54</sup> Fare riferimento a Pogue Harrison, "La magia di Leopardi."

---

in me e cosa so io del tuo. E se mi inchinassi a te e piangessi e raccontassi storie, cosa sapresti di più su di me se non di quello che sai dell'inferno quando qualcuno ti dice che è caldo e terribile. Solo per questo motivo noi esseri umani dovremmo stare l'uno di fronte all'altro con la stessa riverenza, la premura, l'amore con cui stiamo all'ingresso dell'inferno (*Verlassen sind wir doch wie verirrte Kinder im Walde. Wenn Du vor mir stehst und mich ansiehst, was weißt Du von den Schmerzen, die in mir sind und was weiß ich von den Deinen. Und wenn ich mich vor Dir niederwerfen würde und weinen und erzählen, was wüßtest Du von mir mehr als von der Hölle, wenn Dir jemand erzählt, sie ist heiß und fürchterlich. Schon darum sollten wir Menschen vor einander so ehrfürchtig, so nachdenklich, so liebend stehen wie vor dem Eingang zur Hölle*).<sup>55</sup>

In questo contesto culturale, la scienza del patrimonio può avere l'ambizione di:

- 1) sviluppare progresso transculturale per la comprensione della condizione umana con un approccio 'glocal' (cioè, per un futuro globale comune con patrimoni locali multipli);<sup>56</sup>
- 2) coltivare la cittadinanza globale come κοσμοπολιτεία/cosmopolitismo<sup>57</sup> in *l'aiuola che ci fa tanto feroci* (Dante Alighieri, *Paradiso*, xxii, 151), con l'etica della "libertà come generatore di responsabilità"<sup>58</sup>; e,
- 3) infine, educare la prossima generazione di scienziati umanisti e cittadini attivi nelle istituzioni che sono chiamati a raccogliere le grandi sfide dell'umanità nel XXI secolo,<sup>59</sup> per la vita sul pianeta Terra e per ciò che potrebbe trovarsi al di là.<sup>60</sup> Nel coltivare questa visione per una nuova scienza del patrimonio, l'ispirazione viene dalla *Ars Generalis Ultima*, alias *Ars Magna*, di Raimondo Lullo (1232-1316), che introdusse l'ideale enciclopedico, l'uso della matematica e della mnemotecnica visiva per aprire la strada a quella che oggi viene chiamata

---

<sup>55</sup> Si veda Franz Kafka [1883-1924], *Briefe 1902-1924*, Frankfurt am Main: S. Fischer, 1958.

<sup>56</sup> "Il neologismo *glocal* è stato apparentemente coniato da Manfred Lange che, nel suo lavoro per la *Global Change Exhibition* del maggio 1990, ha cercato di catturare la complessa interazione tra locale, regionale e mondiale", come riportato da Jeffrey Schnapp, *Animating the Archive*, in Fulvio Irace e Graziella Leyla Ciagà (a cura di), *Animated Archive*, Milano: Electa, 2013: 80.

<sup>57</sup> Secondo Diogenes Laërtius [180-240 CE], *Vitae Philosophorum* (*Βίοι και γνώμαι τῶν ἐν φιλοσοφίᾳ ἐὺδοκιμησάντων/Lives and Opinions of Eminent Philosophers*), quando al filosofo presocratico Diogene di Sinope (o Diogene il Cinico [circa 412-323 a.C.]) fu chiesto da dove venisse, "rispose: 'Sono un cittadino del cosmo' [κοσμοπολίτης/kosmopolitês (cosmopolita)]" (VI, 63).

<sup>58</sup> Si veda Michelangelo Pistoletto, *The Third Paradise*, Venezia: Marsilio Editori, 2010: 64-73.

<sup>59</sup> Si vedano i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che le Nazioni Unite si prefiggono di raggiungere entro il 2030 (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>), la lista della BBC pubblicata da Bryan Lufkin su <http://www.bbc.com/future/story/20170331-50-grand-challenges-for-the-21st-century> (accesso 18 febbraio 2022), e Jan W. Vassbinder, Balázs Gulyás, Jonathan Y. H. Sim (a cura di), *Grand Challenges for Science in the 21st Century*, Singapore: World Scientific, 2018.

<sup>60</sup> Per l'evoluzione del rapporto tra libertà e responsabilità dalla Seconda Guerra Mondiale ad oggi, si vedano Arendt, *The Human Condition*, e Christopher J. Preston, *The Synthetic Age. Outstanding Evolution, Resurrecting Species, and Reengineering Our World*, Cambridge MA e Londra: The MIT Press, 2018.

---

la teoria computazionale.<sup>61</sup> Un potente strumento di pensiero può essere trovato nelle Sette Circostanze (“Chi, cosa, dove, quando, perché, come e con quali mezzi”) usate da Aristotele per esaminare le azioni umane<sup>62</sup>, e applicate da Giambattista Vico, che, all’alba dell’Illuminismo, nel suo *magnum opus*, la *Scienza Nuova* (1725<sup>63</sup>), ha sostenuto che era necessaria una nuova grammatica per selezionare e definire i componenti essenziali (fatti) e per convalidare questi fatti sulla base di prove rispondendo alle domande “Chi”, “Cosa”, “Dove” e “Quando”. Con questa grammatica, gli studiosi possono strutturare una nuova lingua. Successivamente, la logica può essere applicata al trattamento dei dati. I fatti possono essere meglio compresi e messi in relazione tra loro dopo aver rimosso le contraddizioni, cioè dopo aver risposto alla domanda “perché” (ad esempio, in una relazione di causa ed effetto). Per completare questa metafora del *trivium*,<sup>64</sup> la retorica da mettere in atto per produrre saggezza deve rispondere alle domande “Come” e “Con quali mezzi”, sulla base di prove (cioè, prendendo in considerazione solo i fatti convalidati nella grammatica con una dimostrazione completa di “Chi”, “Cosa”, “Dove” e “Quando”). Inoltre, il *trivium* ci insegna che lavorare sulle relazioni senza averne verificati gli agenti è come mettere la logica prima della grammatica. Questo può facilmente portare a conclusioni prive di fondamento. A volte, questa procedura viene utilizzata per manipolare intenzionalmente fatti e produrre informazioni errate o forgiarne di false.

## Esplorando una nuova metodologia per una nuova scienza del patrimonio

Dopo aver discusso perché, cosa, chi, dove, quando e come, bisogna parlare dei mezzi sistematici, dei metodi che possono essere utilizzati da questa nuova scienza del patrimonio. Per alimentare IA e Apprendimento Automatico nel facilitare il pensiero umano e nel trovare soluzioni a problemi complessi, Andrea Nanetti, nel laboratorio LIBER, nella Scuola di Arte, Design e Media della Università Tecnologica Nanyang di Singapore, propone a studenti e docenti un tetraedro di metodologie di ricerca (Artistica, Design, Accademica) fondato su Arte, Cultura e Patrimonio [vedi Figura 3].

---

<sup>61</sup> Fare riferimento a Anthony Bonner, *The Art and Logic of Ramon Llull. A User's Guide*, Leiden: Brill Academic Publishers, 2008.

<sup>62</sup> Fare riferimento a Aristotle, *Etica Nicomachea*, 1111a3-8), più recentemente reso popolare da Rudyard Kipling (sorprendentemente senza “con quali mezzi” e con tale menomazione utilizzato nei curricula delle scuole di giornalismo statunitensi).

<sup>63</sup> Leon Pompa. [Giambattista Vico] *The first new science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139163705>.

<sup>64</sup> Il *Global Village* (Villaggio Globale) di McLuhan può essere visto come un epigono di questa tradizione. Fare riferimento a McLuhan, Marshall. *The Gutenberg galaxy: the making of typographic man*. London: Routledge and Kegan Paul, 1962.

---

Qui, questa apertura ad approcci multidisciplinari alla conoscenza è vista come un primo passo, non solo verso l'implementazione di metodologie olistiche in generale, ma anche per progettare e scrivere algoritmi che possono essere interdisciplinari (cioè la sintesi di due o più discipline, stabilendo un nuovo livello di discorso e integrazione delle conoscenze).<sup>65</sup> La logica è che diverse discipline accademiche hanno diverse comprensioni delle stesse cose e tutti questi diversi approcci devono essere insegnati alle macchine nella prospettiva di una nuova scienza del patrimonio. Ad esempio, possiamo evidenziare le modalità di registrazione dello spazio-tempo nella fisica e nella storia o la diversa comprensione di parole, come dati, informazioni, fatti, prove, eventi, nella storia e nell'informatica [Figura 4].

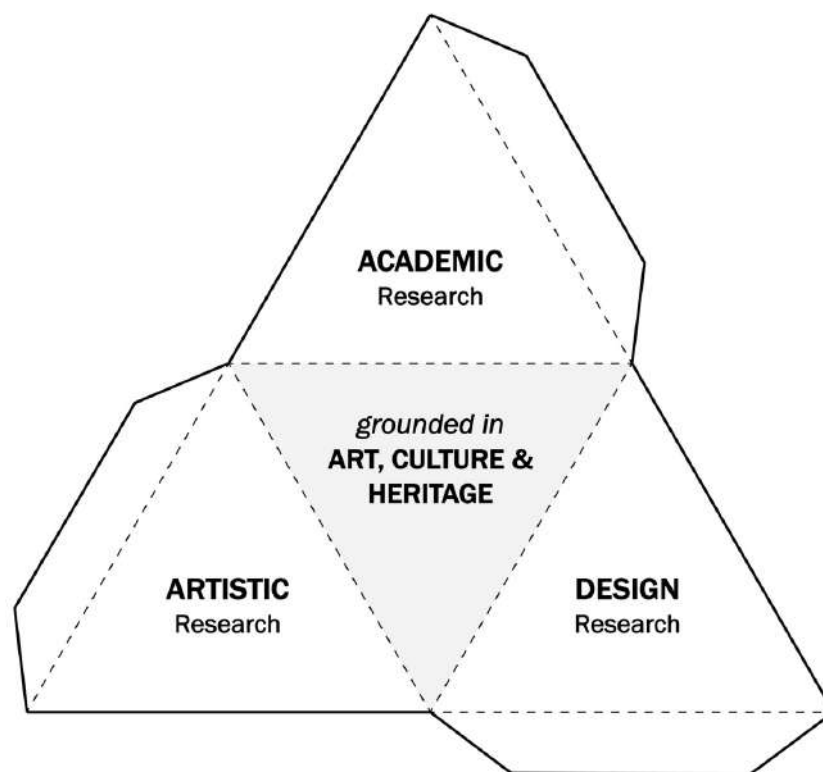


Figura 3. Tetraedro di approcci di ricerca (artistico, design, accademico) basati su arte, cultura e patrimonio per sollevare domande e prescrivere soluzioni interdisciplinari a problemi complessi. Questo lavoro è stato concesso in licenza ai sensi della *Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)* da Andrea Nanetti nel 2017.

---

<sup>65</sup> Secondo Julie Thompson Klein, le iniziative interdisciplinari sono caratterizzate dalla forma o dalla struttura che assumono (ad esempio, il lavoro di squadra), dalla loro motivazione (ad esempio, per soddisfare i bisogni della società), dal modo in cui le discipline si relazionano (ad esempio, la fisica può essere insegnata nel servizio della storia), o dal loro livello di integrazione (es. dal riferimento incrociato all'unità). Ciò contrasta con il multidisciplinare, che è un processo per fornire una giustapposizione di discipline che è additivo, non integrativo. Gli approcci transdisciplinari forniscono schemi olistici che subordinano le discipline, guardando alle dinamiche di interi sistemi, come lo strutturalismo o il marxismo. I metodi cross-disciplinari si riferiscono a esempi di una disciplina che possono essere utilizzati in altre. Fare riferimento a Klein, *Interdisciplinarity*: 55.

	Physics (only what can be measured belongs to physics)	History (evidence witnessed via personal observation or experience > knowledge acquired by investigation)
SPACE	geometry	geography
TIME	chronometry	chronology
MEMORY	the part of a computer in which data or program instructions can be stored for retrieval (discard?)	the faculty by which the mind stores and remembers information (memory > selection > eschatology)

	History/Humanities	Physics/Computing
<b>Data</b>	Things known or assumed as facts, making the basis of reasoning (Philosophy).	The quantities, characters, or symbols, on which operations are performed by a computer.
<b>Information</b>	Facts provided or learned about something or someone.	Data as processed, stored, or transmitted by a computer.
<b>Facts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A piece of information used as evidence or as part of a report or news article.</li> <li>- The truth about events as opposed to interpretation (Law).</li> <li>- The available body of facts or information indicating whether a belief or proposition is true or valid.</li> <li>- Information given personally, drawn from a document, or in the form of material objects, tending or used to establish facts in a legal investigation or admissible as testimony in court.</li> </ul>	Synonymous with information.
<b>Evidence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The available body of facts or information indicating whether a belief or proposition is true or valid.</li> <li>- Information given personally, drawn from a document, or in the form of material objects, tending or used to establish facts in a legal investigation or admissible as testimony in court (Law).</li> </ul>	Collection of data demonstrating the reproducibility (consistency) of an information/fact.
<b>Event</b>	A thing that happens, especially one of importance.	A single occurrence of a process (Physics).

Figura 4. La prima tabella (spazio, tempo, memoria) viene pubblicata qui per la seconda volta (la prima nella versione inglese di questo saggio). Per la seconda tabella (Storia/Umanità, Fisica/Informatica), fare riferimento ad Andrea Nanetti e Siew Ann Cheong, “Computational History: From Big Data to Big Simulations,” in Shu-Heng Chen (a cura di), Big Data in Computational Social Scienze e scienze umane, Cham (Svizzera): Springer International Publishing AG, ottobre 2018: 350, Tabella 18.1. Nella stessa pubblicazione, la Figura 18.1 a pagina 338, mostra le fasi attraverso cui una disciplina deve progredire per diventare computazionale: raccolta dei dati, gestione dei dati, visualizzazione dei dati, modello e simulazione.

La proposta è di supportare la formalizzazione assiomatica del patrimonio come nuova scienza in grado di costruire tassonomie semantiche e addestrare algoritmi di Apprendimento Automatico attraverso l'applicazione di quattro metodi chiave: 1) le triplete (triplice distinzione) applicate da Hannah Arendt per iniziare a pensare alla condizione umana [Figura 5]; 2) il metodo visivo, cinestetico, neuropsicologico introdotto da Alfred Korzybski per allenarsi nella non identità [Figura 6]; 3) il metodo D.A.N.C.I.N.G. (Definizione, Assunto, Nozione, Concezione, Interpretazione, Narrativa, Gamut) per comprendere parole complesse [Figura 7]; e, infine, ma non meno importante, 4) le sette circostanze utilizzate da Aristotele per esaminare le azioni umane (chi, cosa, dove, quando, con quali mezzi, perché e come) [Figura 8].



Hannah Arendt (1906-1975), portrait (1941) by photographer Fred Stein. Digital Image from [WorldHistoria](#).

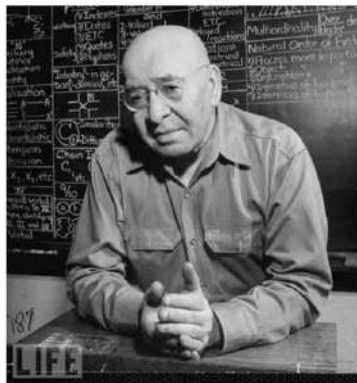
**Power:** the capacity or ability to direct or influence the behaviour of others or the course of events

**Violence:** the unlawful exercise of physical force or intimidation by the exhibition of such force

**Strength:** the influence or power possessed by a person, organization, or country

© Oxford Dictionary of English

*Figura 5.* “Hannah Arendt è per eccellenza la teorica degli inizi. Tutti i suoi libri sono racconti dell'imprevisto... e le riflessioni sulla capacità umana di iniziare qualcosa di nuovo pervadono il suo pensiero... Spesso il modo in cui fa luce negli angoli trascurati dell'esperienza è operando nuove distinzioni, molte delle quali triplici come se fossero dicotomie convenzionali erano troppo costrittive per la sua immaginazione intellettuale. La condizione umana [prima edizione 1958] è zeppa di distinzioni: tra lavoro, sforzo e azione; tra potere, violenza e forza, tra la Terra e il mondo”. Si veda Hannah Arendt, *The Human Condition*, [second edition] Introduction by Margaret Canovan. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1998: vii.



Alfred Habdank Skarbek Korzybski (1879-1950), independent scholar, in ca. 1949. Photographic portrait by unknown. © Life Magazine. Image from: <http://i.kinja-img.com/gawker-media/image/upload/vygbauraxhursmmvmsi.jpg>

Rejection of the principle of identity and the recognition of so-called "multiordinal terms." The principle of identity is structurally impossible, and orientation based on it is "delusional" and "cannot lead to adjustment and sanity." "The mechanism of identification" should be "eliminated by special training" which is "therapeutic in effect." The author proposes a simple structural diagram, "structural differential," with which "the general verbal rejection of 'identity' is translated into ordering, which becomes a visual, kinesthetic, neuro-psychological method to train in non-identity or discrimination, and so to eliminate the always dangerous identifications, which play such an important part in all maladjustments."

Refer to <https://psycnet.apa.org/record/1934-01910-000>

*Figura 6.* Metodo visivo, cinestetico, neuropsicologico. Introdotto da Alfred Korzybski per allenarsi nella non identità. Nel suo libro intitolato “Science and sanity. An Introduction to Non-Aristotelian Systems and General Semantics” (New York: International Non-Aristotelian Library Pub. Co., Fifth Edition, 1994), Korzybski afferma e dimostra che i sistemi aristotelici sono inadeguati ad affrontare le sfide della nostra società. Socrate (469-399 a.C.), il suo allievo Platone (427-347 a.C.) e lo studente di Platone Aristotele (384-322 a.C.) formularono il sistema completo di conoscenza e di educazione del loro tempo, perpetrato fino ad oggi. Aristotele “mirava a formulare un metodo generale per ‘tutto’ il lavoro scientifico”. Era così completo che, finora, è stato cambiato solo campo per campo. Korzybski usa la storia della matematica per evidenziare come fosse stato necessario sviluppare metodi non aristotelici per l'avanzamento dell'apprendimento in questo campo specifico (Introduzione alla seconda edizione, 1941, pp. xlix-l). Tuttavia, “nessuna teoria metodologica generale basata sui nuovi sviluppi della vita e della scienza era stata formulata fino a quando non fosse stata prodotta una semantica generale e un sistema generale, estensionale, insegnabile e comunicabile, non aristotelico. Le principali difficoltà che ci attendono sono neuro-semantica e neurolinguistica perché da più di 2000 anni i nostri sistemi nervosi sono canalizzati negli orientamenti inadeguati, aristotelici, che si riflettono anche nella struttura del linguaggio che abitualmente usiamo» (ibidem, pp. xlix-l).

## D.A.N.C.I.N.G.

### Definition

### Assumption

### Notion

### Conception

### Interpretation

### Narrative

### Gamut

#### **Definition (定义)**

A statement of the exact meaning of a word, especially in a dictionary, which aggregates the use of the term in a specific language (e.g., dictionary mashup).

#### **Assumption (臆测)**

A statement accepted as true without proof in a disciplinary context seen as a pre-requisite for interdisciplinary research. "Disciplinary researchers absorb a host of disciplinary assumptions in the course of their education: epistemological, ethical, ideological, theoretical, and methodological. They may often not be conscious of these assumptions. Yet they interpret what others say through the lens of these assumptions" (Szostak, Gnoli, & López-Huertas, 2016, p. 58).

#### **Notion (理解)**

A conception of or factual belief about something, especially in an encyclopedia that aggregates the knowledge of a cultural group or a disciplinary field (Eco 2014, pp. 3 to 94).

#### **Conception (概念)**

An abstract belief justified as true; a certain understanding as opposed to opinion; an idea presented as a plan (but not yet achieved as factual belief), especially conceived/born in a disciplinary silo (Koselleck, 2002).

#### **Interpretation (解释/翻译)**

The action of explaining the meaning of something (i.e., a translation of a sign into another system of signs according to the volume 4 of the collected papers by Charles S. Peirce (see Hartshorne & Weiss, 1933, p. 127), who apparently uses 'translation' as a synecdoche, i.e., pars pro toto, for 'interpretation').

#### **Narrative (叙述/故事)**

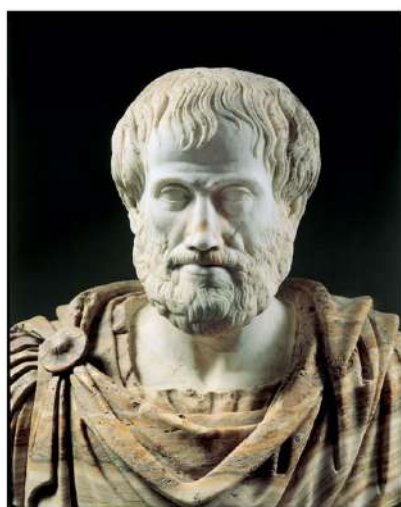
A spoken or written account of connected events; a story. Mid 17th century: from Latin *narrat*- 'related, told', from the verb *narrare* and from *gnarus*- 'knowing' (Altman, 2008).

#### **Gamut (范围)**

The complete range or scope of something (scale of musical notes).



Figura 7. Il metodo D.A.N.C.I.N.G. è una procedura sistematica per la comprensione di parole che connotano la complessità delle cose umane, della natura umana e della condizione umana (es. bellezza, conoscenza, scienza, arte, tecnologia, verità, giustizia, amore). Il metodo Dancing è stato creato da Andrea Nanetti per l'avanzamento dell'apprendimento digitale nel 2017. Da allora, questo metodo è stato introdotto con successo da Nanetti nella ricerca e nell'insegnamento presso l'Università Tecnologica Nanyang di Singapore, in lectiones magistrales e discorsi d'apertura a convegni, a livello internazionale, per fornire una comprensione multidisciplinare rapida e solida di parole complesse mentre si avvia una nuova ricerca o semplicemente si presenta un argomento a un pubblico. Questo metodo si è dimostrato utile per guidare gli esseri umani e può essere trasferito ad algoritmi nella realizzazione dell'intera gamma di diversi modi di vedere le parole fondamentali. Il metodo Dancing è stato concesso in licenza ai sensi della *Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)* da Andrea Nanetti nel 2017.



Aristotle,  
marble portrait bust,  
Roman copy  
(2nd c. BCE)  
of a Greek original  
(circa 325 BCE)  
© Museo Nazionale  
Romano, Rome, Italy

**Who**

**What**

**Where**

**When**

**Why**

**How**

**by What means**

Figura 8. Le Sette Circostanze sono rilevanti per esaminare le azioni umane. La prima prova dell'uso di questo metodo si trova in Aristotele, *Etica Nicomachea*, 1111a, 3-8.

---

## Conclusioni

In conclusione, la missione della scienza del patrimonio dovrebbe essere quella di rispondere alla domanda: di che tipo di patrimonio dovrebbe prendersi cura la nostra società e con quali mezzi può essere salvaguardato e trasmesso? Inoltre, come possiamo sfruttare la crescente prevalenza degli sviluppi tecnologici per evidenziare e spiegare i cambiamenti culturali e sociali, illustrare potenziali scenari futuri e *visionari*, trasmettere le conoscenze accumulate e discutere i valori (cioè ciò che è importante nella vita) che vogliamo condividere con le generazioni presenti e future? Queste sono le domande chiave a cui è necessario rispondere. La fondazione di una nuova scienza formale del patrimonio necessita del consolidamento di una grammatica che possa essere utilizzata in tutto il mondo e compresa in diversi contesti culturali. Questa scienza potrebbe quindi mostrare storie di successo, in cui il patrimonio culturale è stato impiegato in modo convincente per rivitalizzare una comunità afflitta da disastri naturali o causati dall'uomo. Potrebbe anche insegnare alla società a imparare dalle storie dei suoi fallimenti, in cui le comunità dotate di un ricco patrimonio culturale avrebbero dovuto essere in grado di far fronte alle crisi ma hanno preso una serie di decisioni sbagliate che portano a perdite significative nelle loro identità, coesione e patrimonio [Figura 9].



*Figura 9.* Questo rendering, realizzato nel 2014 da Muhammad Mustajab Bin Mohamad, *Higher Executive Officer (Publicity, outreach & Alumni Relations)* nella Scuola di Arte, Design e Media della Università Tecnologica Nanyang di Singapore, presenta il concetto della prima *Singapore Heritage Science Conference* come concepito dai presidenti della conferenza, il Andrea Nanetti e Siew Ann Cheong. Mostra una mano adulta che passa il mondo (identificato come un meccanismo complesso con il Sudest Asiatico al centro) a una più giovane. È una buona immagine per riassumere l'approccio ad arte, cultura e patrimonio in una prospettiva di intelligenza artificiale, in cui gli algoritmi generati dalle macchine possono migliorare la trasmissione umana di dati, informazioni, conoscenza, saggezza e le loro relazioni. Questo lavoro è stato concesso in licenza con una licenza *Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)* dalla Università Tecnologica Nanyang di Singapore nel 2014.

---

## Ringraziamenti

La versione finale del mio contributo in inglese al numero speciale della rivista *Complexity* (2021) è stata resa possibile da alcuni suggerimenti e osservazioni molto utili dei *peer reviewer*, ai quali sono estremamente grato per avermi incoraggiato e guidato ad affinare ulteriormente i miei pensieri. Questo contributo, che costituisce sia una presa di posizione che un riesame della letteratura di settore, è stato scritto nel campus della Università Tecnologica Nanyang di Singapore durante il confinamento dovuto al COVID-19, dopo l'orario di ufficio, nel 2020. I pensieri e le idee presentati in questo lavoro sono stati definiti e discussi prima, in primo luogo, con diversi colleghi, in diverse occasioni, durante il Forum "Next Generation, Please!" organizzato nell'ambito dell'UNESCO *Creative Cities Network* da Cittadellarte-Fondazione Pistoletto (Italia, Biella, 23 maggio 2019), in secondo luogo, quando ero Visiting Scholar all'Università Ca' Foscari di Venezia (dal 15 giugno al 15 agosto 2019), e, in terzo luogo, in occasione di una lezione sui "Big Data e l'avanzamento dell'apprendimento. Per una società della conoscenza sostenibile e aperta", che ho tenuto per il Dipartimento di scienze delle reti e dei dati e l'Ufficio del Prevosto presso l'Università dell'Europa Centrale il 5 marzo 2020, che è stato il mio ultimo viaggio all'estero prima del confinamento nella mia abitazione a causa della diffusione del COVID -19. A tutte queste istituzioni e alle persone che danno loro vita va la mia più profonda gratitudine per la loro generosità e lo spirito di libertà accademica che ha ispirato questo lavoro. Infine, ringrazio, l'editore Hindawi che ha concesso la liberatoria per la traduzione italiana (20 gennaio 2022), e il dottore Gianni Penzo Doria e il professore Donato Limone che mi hanno offerto l'opportunità di pubblicare la versione italiana di questo lavoro nel 2022.

---

## Riferimenti bibliografici

- Altman, Robert. *A theory of narrative*. New York NY: Columbia University Press, 2008.
- Arendt, Hannah. *The Human Condition*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1958; Second edition, with an *Introduction* by Margaret Canovan. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1998.
- Bast, Gerald. “DANCING over Ideas of Research’: Eine zukunftsorientierte Kooperation mit Singapur im Kunst- und Bildungsbereich”. In *Austria Kultur International Jahrbuch der Österreichischen Auslandskultur 2018*, pp. 65-67. Vienna: Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres – Sektion für Kulturelle Auslandsbeziehungen.
- Bijker, Wiebe E., Thomas P. Hughes, Trevor J. Pinch, and Deborah G. Douglas, *The social construction of technological systems new directions in the sociology and history of technology*. Cambridge MA: MIT Press, 2012 (first published in 1987).
- Black, Robert. *Humanism and Education in Medieval and Renaissance Italy. Tradition and Innovation in Latin Schools from the Twelfth to the Fifteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Bonner, Anthony. *The Art and Logic of Ramon Llull. A User’s Guide*. Leiden: Brill Academic Publishers, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004163256.i-342>
- Brian Arthur, William. *The Nature of Technology. What it is and how it Evolves*. New York: Free Press, 2009.
- Cambria, Erik, and Bebo White. “Jumping NLP Curves: A Review of Natural Language Processing Research.” *IEEE Computational Intelligence Magazine*, 9/2 (2014): 48-57.
- Carpo, Mario. *The Second Digital Turn: Design Beyond Intelligence*. Cambridge, MA: MIT Press, 2017.
- Comunian, Roberta, Anna Rickmers, and Andrea Nanetti. “The creative economy is dead - long live creative-social economies.” In *Social Enterprise Journal*, 16/2 (May 2020) Special Issue on *Social enterprise, social innovation & the creative economy: current knowledge and shared research* edited by Roberta Comunian, Anna Rickmers, and Andrea Nanetti: 101-119.
- Domingos, Pedro. *The Master Algorithm: How the Quest for the Ultimate Learning Machine Will Remake Our World*. New York: Basic Books, 2015.
- Eco, Umberto. *Semiotics and the philosophy of language*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1983.
- Eco, Umberto. *Dall’Albero al Labirinto. Studi storici sul segno e l’interpretazione*. Milano: Bompiani, 2007.
- Eco, Umberto. *From the tree to the labyrinth. Historical studies on the sign and interpretation*, translated by A. Oldcorn. Cambridge MA and London: Harvard University Press, 2014.
- Elytis, Odysseas. *(Offering) My Cards To Sight [Ανοιχτά χαρτιά (συλλογή κειμένων)]*. Athens: Asterias Editions, 1973.
- Ferente, Serena. *La civiltà dei maestri*. In *Atlante della letteratura italiana*, Vol. I. *Dalle origini al Rinascimento*, edited by Sergio Luzzato, Gabriele Pedullà. Torino: Einaudi, 2010: 427-432.
- Frova, Carla. “Processi formativi istituzionalizzati nelle società comunali e signorili italiane: una politica scolastica?” In *Culture et idéologie dans la g n se de l’ tat moderne. Actes de la table ronde organisée par le Centre national de la recherche scientifique et*

- 
- l'École française de Rome (Rome, 15-17 octobre 1984)*. Rome: École française de Rome, 1985: 117-131.
- Gailus, Andreas. "Forms of Life: Nature, Culture, and Art in Goethe's Wilhelm Meister's Apprenticeship." *Germanic Review*, 87 (2012): 138-174. DOI: 10.1080/00168890.2012.675249
  - Gardini, Nicola. *Rinascere. Storie e maestri di un'idea italiana*. Milano: Garzanti, 2019.
  - Garin, Eugenio. *Il pensiero pedagogico dell'Umanesimo*. Firenze: Coedizioni Giuntine Sansoni, 1958.
  - Graham, Shawn, Ian Milligan, and Scott Weingart (Eds.), *Exploring Big Historical Data. The Historian's Macroscope*, London: Imperial College Press, 2016.
  - Grendler, Paul F. *Schooling in Renaissance Italy: Literacy and Learning, 1300-1600*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1989.
  - Hart, Samuel L. "Axiology--Theory of Values." *Philosophy and Phenomenological Research*, 32/1 (1971): 29-41. DOI:10.2307/2105883.
  - Hartshorne, Charles and Paul Weiss (Eds.). *The Collected Papers of Charles Sanders Peirce (Vol. IV)*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1933.
  - Herren, Madeleine, Martin Rüesch, and Christiane Sibille. *Transcultural History: Theories, Methods, Sources*. Heidelberg: Springer Verlag, 2012.
  - Higgins, Chris. "Humanism, Cosmopolitanism, and the Ethics of Translation." *Educational Theory*, 64/5, 2014: 429-437.
  - Ignatieff, Michael. *The ordinary virtues: Moral order in a divided world*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.
  - Kafka, Franz [1883-1924]. *Briefe 1902-1924*. Frankfurt am Main: S. Fischer, 1958.
  - Kahane, Bernard. "La dimension identitaire de l'information à l'ère des algorithmes et de l'intelligence artificielle." In *La transmission en question(s)*, edited by Michel Gad Wolkowicz. Paris: éditions IN PRESS, 2020: 633-656.
  - Kitchin, Rob, Chris Perkins, and Martin Dodge. "Thinking about maps." In Dodge, Martin, Rob Kitchin, and Chris Perkins (Eds.). *Rethinking Maps. New Frontiers in Cartographic Theory* London: Routledge, 2009: 1-25. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203876848>
  - Klein, Julie Thompson. *Interdisciplinarity: History, Theory and Practice*. Detroit: Wayne State University Press, 1990.
  - Kohl, Benjamin G. "The changing concept of the *studia humanitatis* in the early Renaissance." *Renaissance Studies*, 6/2, 1992: 185-209.
  - Korzybski, Alfred. *Science and sanity*. An Introduction to Non-Aristotelian Systems and General Semantics. New York: International Non-Aristotelian Library Pub. Co., 1933 (First Edition), 1994 (Fifth Edition).
  - Koselleck, Reinhart. *The practice of conceptual history: Timing history, spacing concepts*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2002.
  - Kristeller, Paul Oskar. "Humanism and Scholasticism in the Italian Renaissance." *Byzantion*, 17, 1944-1945: 346-374; and its two American reprints with some updated bibliography (in Id., *Renaissance Thought II. Papers on Humanism and the Arts*, New York: Harper and Row, 1965; Id., *Renaissance Thought and Its Sources*, edited by Michael Mooney, New York: Columbia University Press, and 1979: 85-105.
  - Kuhn, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962, 1970 (second edition), 1996 (third edition), 2012 (fourth edition).
  - Leopardi, Giacomo, "L'Infinito," *Il Nuovo Ricoglitore*, XII aka 1/1 (Dec 1825): 903.

- 
- Leopardi, Giacomo [1798-1837]. *Canti*, poems bilingual edition translated and annotated by Jonathan Galassi. New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2010.
  - Luo, Shen Shen, Ben A. Shedd, and Andrea Nanetti. “Enhancing the Experience of the Western Xia Imperial Tombs Heritage Site (PRC, Ningxia) through Animated Installations.” *SCIRESt (SCientific REsearch and Information Technology)*, no. 8/1 (June 2018): 1-31. DOI: <http://dx.doi.org/10.2423/i22394303v8n1p1>
  - Marcucci, Silvia. *La scuola tra XIII e XV secolo. Figure esemplari di maestri*. Pisa-Roma, Istituti editoriali e poligrafici internazionali, 2002.
  - McLuhan, Marshall. *The Gutenberg galaxy: the making of typographic man*. London: Routledge and Kegan Paul, 1962.
  - Moreau, Thibault. “Héritage, transfert, mémoire. Ce qui se reçoit, s’élabore, se transmet – avec qui?” In *La transmission en question(s)*, edited by Michel Gad Wolkowicz. Paris: éditions IN PRESS, 2020: 361-370.
  - Nanetti, Andrea, Angelo Cattaneo, Siew Ann Cheong, and Chin-Yew Lin (2015). “Maps as Knowledge Aggregators: from Renaissance Italy Fra Mauro to Web Search Engines.” *The Cartographic Journal*, no. 52/2 (November 2015): 159-167. DOI: <https://doi.org/10.1080/00087041.2015.1119472>
  - Nanetti, Andrea, and Anna Simpson. “Sharing our Heritage to Shape our Future. How Effective Are Multi-User Sharing Platforms in Supporting Collaborative Visioning for the Future, and why is Heritage Centre-Stage?” In *SOTICS 2015. The Fifth International Conference on Social Media Technologies, Communication, and Informatics (Barcelona, Spain, 15-20 Nov 2015)*, pp. 82-90. Wilmington, DE: IARIA XPS Press, 2015.
  - Nanetti, Andrea and Siew Ann Cheong. “Computational History: From Big Data to Big Simulations.” In *Big Data in Computational Social Science and Humanities*, edited by Shu-Heng Chen, pp. 337-363. Cham (Switzerland): Springer International Publishing AG, 2018. URL: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-95465-3\\_18](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-95465-3_18). Translated in Korean, Yonsei University, 2019.
  - Nanetti, Andrea, and Siew Ann Cheong. “Computational History: From Big Data to Big Simulations.” In Shu-Heng Chen (Ed.), *Big Data in Computational Social Science and Humanities*. Cham (Switzerland): Springer International Publishing AG, October 2018: 337-363.
  - Nanetti, Andrea. *Dancing over ideas of research for a responsible innovation*. Three-day event (Singapore, Nanyang Technological University/NTU, School of Art, Design and Media/ADM, 19-21 November 2018) co-organised by NTU-ADM, University of Applied Arts Vienna, and King’s College London, with support of the NTU Institute of Science and Technology for Humanity, NTU-King’s College London Centre for Social Sciences and Humanities Research, NTU Centre for Asian Art and Design, and the Embassy of Austria to Singapore.
  - Nanetti, Andrea. “Expanding the thinkable future beyond inherited pasts and visible presents. In Cox, Geraldine and Henrik J. Jensen (eds.), *The Gingko Meeting (Vienna, 17 September 2018)*, pp. 20-21. Vienna: Complexity Science Hub, 2019.
  - Nanetti, Andrea. “The Third Paradise at NTU Singapore.” In Michelangelo Pistoletto, *Between Obverse and Reverse*, [Catalogue of the Exhibition, Partners and Mucciaccia, Singapore, 19 January – 27 July 2019], pp. 70-74. Rome: Carlo Cambi Editore, 2019.
  - Nanetti, Andrea, and Davide Benvenuti, “Animation of two-dimensional pictorial works into multipurpose three-dimensional objects. The Atlas of the Ships of the Known World depicted in the 1460 Fra Mauro’s mappa mundi as a showcase.” *SCIRES-IT (SCientific*

- 
- REsearch and Information Technology*), no. 9/2 (December 2019): 29-46. DOI: <http://dx.doi.org/10.2423/i22394303v9n2p29c>
- Nanetti, Andrea. "Overcoming Linguistic Obstacles and Cultural Barriers in the Transcultural (Re)-Reading of Primary Sources and Secondary Literature for Afro-Eurasian Pre-Modern History (1205-1533)." In *Order/Disorder in Asia: Historical Perspectives*, edited by Rila Mukherjee, Ch. 16. Kolkata (India): The Asiatic Society, forthcoming. Translation in Mandarin, Fudan University, forthcoming.
  - Pascal, Blaise. *Les Pensées*. Second Edition. Paris: Chez Guillaume Desprez, 1670. English translation by W.F. Trotter. New York: E. P. Dutton & Co., Inc., 1958. URL: <https://ebooks.adelaide.edu.au/p/pascal/blaise/p27pe/complete.html>
  - Pistoletto, Michelangelo. *The Third Paradise*. Venice: Marsilio Editori, 2010.
  - Pistoletto, Michelangelo. *The Third Paradise*. URL: <http://terzoparadiso.org/en/what-is> (accessed on 20 July 2020).
  - Pogue Harrison, Robert. "La magia di Leopardi." *451 Via della Letteratura della Scienza e dell'Arte*, 2014. URL: <https://www.451online.it/la-magia-di-leopardi/> and <https://www.youtube.com/watch?v=XBN715JD-OY>
  - Pompa, Leon. [*Giambattista Vico*] *The first new science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139163705>.
  - Pontara, Giuliano. *L'antibarbarie. La concezione etico-politica di Gandhi e il XXI secolo*, [second revised, updated, and augmented edition]. Torino: Edizioni Gruppo Abele, 2019 [First Edition, 2006].
  - Preston, Christopher J. *The Synthetic Age. Outstanding Evolution, Resurrecting Species, and Reengineering Our World*. Cambridge MA and London UK: The MIT Press, 2018.
  - Ranieri, Antonio (Ed.). *Opere di Giacomo Leopardi*. Firenze: Felice Le Monnier, 1845.
  - Reardon, Jack, Maria Alejandra Caporale Madi, and Molly Scott Cato. "Economic Value." In *Introducing a New Economics: Pluralist, Sustainable and Progressive*, 153-66. London: Pluto Press, 2018. DOI:10.2307/j.ctt1x07zbb.14
  - Recalcati, Massimo. *Il complesso di Telemaco. Genitori e figli dopo il tramonto del padre*. Milano: Feltrinelli Editore, 2013.
  - Rendgen, Sandra, and Julius Wiedemann. *Information Graphics*. [No Place]: Tashen, [2013].
  - Robey, David. "Humanism and Education in the Early Quattrocento: the *De ingenuis moribus* of P.P. Vergerio [1370-1444]." *Bibliothèque d'Humanisme et Renaissance*, 42/1, 1980: 27-58.
  - Rosso, Paolo. "La scuola nelle corti tardomedievali dell'Italia nord-occidentale: circolazione di maestri e di modelli." *Mélange de l'École française de Rome – Moyen Âge [online]*, 127/1. DOI: <https://doi.org/10.4000/mefrm.2414>
  - Schnapp, Jeffrey. "Animating the Archive". In *Animated Archive*, edited by Fulvio Irace and Graziella Leyla Ciagà. Milano: Electa, 2013: pp. 72-80.
  - Sim, Shuzhen, and Benjamin Seet (Eds.). *Sydney Brenner's 10-on-10. The Chronicles of Evolution*. Singapore: Wildtype Books, 2018.
  - Snow, Charles Percy. *The two cultures and the scientific revolution: The rede lecture 1959*. Cambridge: University Press, 1962; and
  - Slingerland, Edward Gilman, and Mark Collard. *Creating consilience: integrating the sciences and the humanities*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

- 
- Szostak, Rick, Claudio Gnoli, and López-Huertas, Maria. *Interdisciplinary knowledge organisation*, pp. 1-227. Berlin: Springer, 2016.
  - Tomasin, Lorenzo. *L'impronta digitale. Cultura umanistica e tecnologia*. Roma: Carocci Editore, 2017.
  - United Nations. *Environment Programme*. URL: <https://www.unenvironment.org>
  - Vasbinder, Jan W., Balázs Gulyás, Jonathan Y. H. Sim (eds.). *Grand Challenges for Science in the 21<sup>st</sup> Century*. Singapore: World Scientific, 2018.
  - Viroli, Maurizio. *Il sorriso di Niccolò. Storia di Machiavelli*. Roma-Bari: Editori Laterza, 1998.
  - Wilson, Edward O. *Sociobiology: the new synthesis*—25th anniversary ed. Copyright © 1975, 2000 by the President and Fellows of Harvard College.
  - Wilson, Edward O. *Biological diversity: the oldest human heritage*. Albany, N.Y.: University of the State of New York, State Education Dept., New York State Museum, 1999.
  - Wilson, Edward O. *Consilience The Unity of Knowledge*. Westminster: Knopf Doubleday Publishing Group, 2014 (first edition New York: Alfred Knopf 1998).
  - Zanardi, Stefania. “La pedagogia dell’Umanesimo nell’interpretazione di Eugenio Garin.” In *Dimensioni dell’educare e il gusto della scoperta nella ricerca. Studi in memoria di Duilio Gasparini*, edited by Luciano Malusa and Olga Rossi Cassottana. Roma: Armando Editore, 2011: 482-490.
  - Zetzel, James E. G. “Cicero and the Scipionic Circle.” *Harvard Studies in Classical Philology*, 76, 1972: 173-179.

# ARCHIVI E PNRR: QUALE DIGITALIZZAZIONE?

**Annalisa Rossi**

In quali condizioni gli archivi italiani giungono all'appuntamento con il PNRR?

Il contributo propone una lettura critica dei profili di stato con i quali gli archivi italiani arrivano all'appuntamento del PNRR.

Dismessa ogni pretesa di esaustività, quanto di analisi delle missioni specifiche del PNRR e delle sottostanti misure dedicate, l'analisi intende capitalizzare dapprima la conoscenza delle condizioni e delle caratteristiche proprie degli archivi (correnti, di deposito e storici) pubblici riveniente dall'esercizio dell'attività di tutela e di vigilanza archivistica in territori differenti ed eterogenei compresi fra la Lombardia, la Puglia, la Basilicata e il Veneto. Muovendo dalla descrizione di alcuni casi specifici, con l'ovvia epurazione dei dati che li rendono identificabili, l'analisi procede a delineare per progressiva inferenza una descrizione dello stato 'generale' degli archivi all'appuntamento con il PNRR.

Restano fuori dalla riflessione gli interventi sugli archivi statali (di competenza dell'Amministrazione centrale e dell'Archivio Centrale dello Stato) e quelli privati notificati, fatta eccezione per alcune situazioni specifiche attinenti a particolari categorie di archivi di impresa, professionali e personali.

Le aree del PNRR che intercettano gli archivi sono essenzialmente due. La prima è autoevidente ed esplicita negli obiettivi. Essa attiene alla esecuzione di progetti di digitalizzazione attinenti a fondi archivistici (e bibliografici) storici, di proprietà di Enti territoriali e/o locali, esplicitamente finalizzati a valorizzarne la dimensione culturale nei termini di miglioramento delle opportunità di accesso ai fondi e al tessuto di relazioni tra essi, che si identifica con il concetto di contesto e, appunto, di valore culturale<sup>1</sup>. La seconda è meno evidente e richiede prerequisiti specifici di consapevolezza archivistica e di cultura della gestione documentale in capo agli Enti destinatari. Quest'ultima attiene perlopiù alla reingegnerizzazione dei processi organizzativi sottesi all'esercizio dell'azione amministrativa degli Enti locali, che si reificano nella produzione dei flussi documentali digitali della cosiddetta 'Pubblica Amministrazione dematerializzata', genericamente sussunti sotto il cappello definitorio di 'semplificazione amministrativa', a sua volta identificata come passaggio obbligato della agognata 'transizione digitale', che tanto vantaggio si racconta arrechi

---

<sup>1</sup> Si vedano, tra gli altri, gli avvisi pubblici finalizzati alla acquisizione di manifestazioni di interesse da parte di archivi, biblioteche, musei di Enti locali, pubblicati nel corso dei mesi estivi dalle Regioni.

---

alla ‘sburocratizzazione’ della PA<sup>2</sup>. Come è evidente, si tratta di due aree di misure in tutto differenti, che intercettano e configurano approcci all’oggetto ‘archivio’ altrettanto differenti e lontani.

Provo di seguito a definire natura, *governance*, contenuti, dimensioni di rischio, margini di opportunità delle due macroaree di intervento sopra citate, per poi passare alla disamina dei soggetti ammessi a beneficiarne, in ordine all’articolazione soggettiva e allo ‘stato di salute’ forti del quale essi si presentano all’appuntamento con la ‘digitalizzazione’.

Il nodo da sciogliere primariamente è proprio il concetto di digitalizzazione, fino qui variamente invocato a *totem* salvifico, panacea risolutiva di ogni *gap*, sia esso democratico, istituzionale, culturale o sociale. Sul fronte del Ministero della Cultura (MIC) concetto e perimetro dei programmi e dei progetti che concorrono a strutturarli sono stati definiti dal Piano Nazionale di Digitalizzazione<sup>3</sup>, attraverso un metodo di consultazione pubblica *ex post*, per certi versi simile all’europeo metodo di coordinamento aperto. Redatto a cura dell’Istituto Centrale per la Digitalizzazione del Patrimonio Culturale e adottato formalmente dal MIC, esso definisce natura, perimetro, carattere degli interventi di digitalizzazione del patrimonio culturale (quale che sia la natura e l’identità dei beni culturali), pubblico e notificato. Nel rimandare, pertanto, alla sua lettura come *driver* di orientamento e ‘disciplinare’ di progettazione, mi limito qui a osservarne la parzialità, nella misura in cui, con riferimento agli archivi, esso attenga ai ‘soli’ archivi (ovvero fondi ovvero documenti) che, nati su supporti analogici tradizionali, ancorché variegati per natura e caratteristiche, si fanno oggetto di interventi di ‘traduzione digitale’ a fini di valorizzazione, ovvero con l’obiettivo di migliorarne l’accessibilità e di facilitarne una fruizione plurale, moltiplicandone le opportunità di potenziale accesso. Gli oggetti digitali prodotti si intendono, quindi, come riproduzioni degli originali analogici, connessi in una rete significativa di relazioni, in teoria infinitamente moltiplicabili in misura proporzionale alla ricchezza di informazioni aggiuntive, tradotte in metadati di corredo alle immagini degli originali analogici. Non affronto qui l’analisi, pur necessaria e indifferibile, della infungibilità, pur entro questo perimetro, dei concetti di documento, di fondo, di archivio, esulando essa dagli obiettivi della presente riflessione. Sottolineo, piuttosto, la configurazione del Piano e della sua articolazione con esclusivo riferimento, per quanto attiene agli archivi, al patrimonio documentale, statale e pubblico, nativo analogico, storicizzato (in senso archivistico), potenziale oggetto di valorizzazione, ovvero di rappresentazione entro una cornice narrativa che gli consenta di interagire con risorse digitali (derivate) ulteriori.

La *governance* del Piano è affidata all’Istituto Centrale per la Digitalizzazione (*Digital Library*) e, delle singole misure di finanziamento, quelle destinate al patrimonio archivistico pubblico transitano dal MIC alle Regioni, individuate come stazioni

---

<sup>2</sup> Una utile sintesi delle misure di riferimento è contenuta nel documento ANCI <https://www.anci.it/wp-content/uploads/PA-Digitale-2026-per-i-Comuni.pdf>

<sup>3</sup> Consultabile all’indirizzo: <https://digitallibrary.cultura.gov.it/il-piano/>

---

appaltanti committenti di interventi, definiti e dimensionati, a livello regionale, attraverso bandi e avvisi pubblici rivolti agli archivi degli Enti locali. A questo livello di sviluppo, le misure di digitalizzazione risultano, tuttavia, foriere di non poche aporie. Infatti, a fronte di aprioristici indicatori di *output* di tipo quantitativo, che dimensionano gli interventi in numero di immagini prodotte, la stessa mappatura dei bisogni territoriali appare eterogenea per contenuti e per forme, così come non meglio definita risulta la natura dei destinatari degli interventi dal punto di vista soggettivo: l'Ente locale, l'archivio storico dell'Ente locale, il settore patrimonio dell'Ente locale cui l'archivio fa capo, i singoli servizi dell'Ente locale che detengono anche la documentazione 'storicizzata', sebbene non ancora conferita alla Sezione di archivio storico comunale, la biblioteca comunale / civica e/o il servizio cui è stata aggregata, il museo, il sistema bibliomuseale, il sistema museale, ecc. Va da sé che, in tale scenario, l'interpretazione fornita delle istanze di digitalizzazione ricomprese nel Piano nazionale possa risultare variegata, alla stregua della fisionomia tecnica degli oggetti digitali prodotti, della scelta dei *dataset* di riferimento, dei luoghi virtuali e delle relative infrastrutture necessarie per l'esposizione degli stessi nel web, dei piani di manutenzione della loro vitalità attraverso una accurata conservazione a lungo termine, della coerenza o quantomeno della interoperabilità dei sistemi prodotti, ove prodotti, con i sistemi informativi, archivistici e, più in generale, culturali, esistenti. Quanto al merito dei fondi oggetto di progetti di digitalizzazione, nei casi più virtuosi, nei quali le Regioni hanno saputo capitalizzare il dialogo con gli uffici di tutela del MIC (i.e. con le Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche), gli avvisi pubblici finalizzati alla raccolta di manifestazioni di interesse sono stati costruiti in modo da orientare e filtrare le proposte e le richieste, al fine di pervenire, a fronte del budget regionale noto, alla produzione di *output* realmente *deliverable* in termini di leggibilità e spendibilità effettiva per la valorizzazione del territorio<sup>4</sup>.

E gli Enti locali? Come stanno rispondendo alla sollecitazione coordinata di Stato e Regione? Quale riflessione interna sui fabbisogni di digitalizzazione hanno avviato? In quali termini riescono a rappresentare le proprie istanze nel contesto di una pianificazione strategica e coerente di interventi sul patrimonio culturale di proprietà? La quantità di interesse (e di interessi) non corrisponde ad alcuna linea di coerenza nella autodiagnosi strategica che dovrebbe essere sottesa al disegno delle progettualità specifiche. I *desiderata* risultano più o meno consapevolmente elaborati a seconda che, nell'Ente e/o nel singolo servizio dell'Ente e/o nel singolo archivio, lavorino dipendenti competenti e consapevoli o consulenti esterni altrettanto avveduti o, di contro, addetti o avventori raccoglitori e a digiuno dei fondamentali necessari a ra-

---

<sup>4</sup> Regione Lombardia, ad esempio, ha orientato le richieste alla digitalizzazione delle porzioni storicizzate degli archivi comunali delle opere pubbliche, ove gli stessi risultino già descritti e inventariati secondo metodi, standard e con strumenti correnti che ne consentano una transizione digitale corretta e il più possibile completa dal punto di vista della metadattazione. Ciò è stato possibile grazie al confronto fra Regione e Soprintendenza fondato su una riflessione che ha cercato di bilanciare i profili di fattibilità (economica, tecnica e logistica) con la mappa dei bisogni degli Enti e con le visioni di sviluppo proprie della committenza.

---

gionare nel merito. Ancora peggio va agli Enti locali che, già intercettati da operatori economici non di rado improvvisati nel settore della 'digitalizzazione', propongono batterie di interventi, costruiti a tavolino col ciclostile, palesemente neutri rispetto a qualsivoglia disegno strategico dell'Ente sul proprio patrimonio culturale e, quindi, sul proprio patrimonio archivistico e, di contro, coerenti con le sole attitudini degli operatori proponenti. Lungi da chi scrive l'intento di formulare giudizi sulla pleora di interessi scatenatisi sulla partita della 'digitalizzazione' con l'obiettivo di assicurarsi una fetta delle risorse, progressivamente allocate ai diversi livelli istituzionali. Appare evidente, quantomeno nei diversi territori nei quali chi scrive ha operato e opera nel periodo di riflessione che ha condotto alla piccola riflessione qui condivisa, che l'appuntamento del PNRR per gli archivi pubblici, con riferimento alla parte storicizzata di essi, potenziale oggetto di intervento, si qualifichi come un appuntamento con lo specchio: una inevitabile presa di coscienza del proprio profilo o della propria inesistenza in ordine agli obiettivi propri degli interventi di digitalizzazione che dovrebbero arrivare a valle di azioni sistematiche di cura, di conservazione, di investimenti sul patrimonio archivistico comunale, già radicate nella tradizione degli Enti locali oggi chiamati a ragionare sulla valorizzazione di porzioni dei propri patrimoni con il mezzo digitale. Questi prerequisiti, che, a loro volta, presuppongono cognizione e metacognizione del patrimonio, oltre che relazioni consolidate e significative (in termini pedagogici, di apprendimento organizzativo generatosi nel tempo e sedimentato nelle abitudini dell'Ente) fra i singoli Enti e gli altri livelli istituzionali, sono propri di questi contesti nei quali la pianificazione e la programmazione strategica di interventi sul patrimonio culturale, quindi archivistico, sono tradizionalmente oggetto di riflessione congiunta fra Soprintendenze, Regioni, comunità dei professionisti chiamati a operare sui patrimoni, comunità cittadine e loro corpi intermedi, consapevoli della urgenza di salvaguardare il patrimonio archivistico a garanzia della esigibilità dei propri diritti civili e culturali. In altri termini, laddove la sollecitazione del PNRR, pervenuta agli Enti locali attraverso un processo *top-down* e un meccanismo di *governance* 'a maglie larghe', atterra in contesti in cui la filiera istituzionale è tradizionalmente connessa e capace, per posizionamento e postura dei singoli livelli, di intercettare ed elaborare mappe e bisogni dei contesti territoriali e delle comunità locali di riferimento, è possibile disegnare ipotesi di sviluppo e di effettiva valorizzazione di porzioni del patrimonio archivistico locale, nella prospettiva di colmare taluni *gap* di accessibilità del patrimonio, ovvero di pari opportunità di accesso alla conoscenza. Diversamente, il rischio dell'effetto 'assalto alla diligenza' pur di partecipare alla festa, è altissimo, con un potenziale rischio per la manutenzione stessa del patrimonio archivistico storicizzato, nella convinzione, evidentemente errata, che l'opzione 'digitale' accorra a sanare finalmente antiche mancanze degli Enti nella presa in carico dei propri patrimoni archivistici in termini di corretta conservazione e descrizione. Altro è comprendere se e quanto, nei casi, pur fortunati, ricompresi nel primo nucleo di interlocutori, il contesto descritto sia in condizione di presidiare i complessi processi in atto, riuscendo a governarli lasciandoli accadere. Il tema centrale dell'uso efficace dei fondi PNRR con riferimento

---

al patrimonio culturale di segno archivistico è dapprima un tema culturale, quindi un tema di *governance* di sistemi complessi: esso richiede consapevolezza dei singoli livelli istituzionali in ordine al proprio perimetro di azione e di interazione con gli altri, a fronte di una preliminare e imprescindibile conoscenza del patrimonio esistente e delle sue condizioni di conservazione e di descrizione. In mancanza di detti presupposti, l'accesso ai fondi PNRR rischia di tradursi in una occasione mancata di esercizio riflessivo di metacognizione finalizzata a comprendersi, per restare dequalificata al rango di ennesima opportunità di finanziamento da collezionare, come altre, entro una mancata prospettiva generale di consapevolezza del proprio posizionamento strategico di Ente e, quindi, della funzione del patrimonio archivistico in relazione allo stesso. Resta da auspicare che l'appuntamento allo specchio, ancorché rivelatore di immagini non del tutto gradevoli, rappresenti piuttosto una opportunità di autodiagnosi strategica degli Enti e di avviamento alla assunzione di comportamenti organizzativi e amministrativi virtuosi, di presa in carico dei bisogni del patrimonio archivistico, a partire dalla istituzione della sezione di archivio storico, della corretta conservazione (che necessita di investimenti di adeguamento degli spazi), della descrizione e inventariazione dei fondi, della organizzazione e della tenuta di servizi adeguati capaci di rendere i fondi accessibili e consultabili.

Sulla responsabilità della *governance* dei processi sottesi e generati dal ciclone PNRR tornerò dappresso, limitandomi ad affermare qui che essa dovrebbe ricadere per definizione in capo alle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, in quanto ente-rete, che per sua stessa natura interagisce con la rete territoriale, istituzionale e multilivello, orientandola.

Veniamo alla seconda area di intervento del PNRR, che intercetta gli archivi digitali nativi, ovvero correnti, ovvero prodotti naturali dei processi organizzativi (e produttivi) della Pubblica Amministrazione dematerializzata. La pandemia, con il suo costringere alla dematerializzazione dei processi organizzativi le amministrazioni pubbliche che, fino al 2020, procedevano in ordine sparso e non senza arretratezze e resistenze culturali, ha dimostrato come le amministrazioni che meglio e con maggiore consapevolezza organizzativa avevano già compiuto la transizione digitale, nei termini della corretta produzione di flussi documentali, a fronte del preliminare *design* di sistemi di gestione documentale coerenti con gli assetti organizzativi e capaci di garantire le dimensioni qualitative assunte negli standard correnti, siano riuscite a far fronte con maggiore agilità alle esigenze coartatamente proposte dalla congiuntura ancora in atto. Meno contezza generale e sociale sussiste in ordine alla natura essenzialmente e direi esclusivamente archivistica del tema della 'transizione digitale della PA' e della cosiddetta 'semplificazione amministrativa' che ad essa sarebbe connessa. Vigge ormai diffusa, nelle amministrazioni come nel comune sentire, la convinzione che il compimento della 'transizione digitale della PA' rechi con sé la necessaria 'semplificazione' amministrativa, da ogni parte invocata come necessaria panacea per 'svecchiare' e 'sburocratizzare' la PA. In questa direzione, la narrazione della sopravvenienza dei fondi PNRR a sostegno della transizione digitale, così intesa, della PA, vi individua la chiave di volta della introduzione, finale e definitiva, di

---

processi innovativi e dirompenti, capaci di alleggerire le procedure e le pastoie della burocrazia, cui l'immagine della PA si sovrappone per confondersi. Poca o nessuna contezza, più o meno deliberata e volontaria, vi è della natura archivistica delle questioni strategiche, organizzative e tecniche sottese a detti proclami. Ancora minore o assente è la consapevolezza della riconduzione di detta partita, ove attinente alle pubbliche amministrazioni (che soggetto plurale permangono) diverse dallo Stato, sotto l'egida della tutela archivistica in capo alle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, in capo alle quali insiste l'obbligo di vigilare sulla formazione degli archivi pubblici sin dalla loro nascita, ovvero degli archivi correnti nativi digitali, ovvero dei flussi documentali. Momento tipico, in cui l'esercizio di detta funzione da parte delle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche si esplica, è il procedimento di autorizzazione del manuale di gestione documentale degli Enti pubblici: accede ad esso un provvedimento finale che, nel sancire il corretto ed efficiente *design* dei flussi documentali prodotti da un dato Ente pubblico, determina assetti organizzativi e funzionali (i.e. il funzionigramma) dell'Ente medesimo e il perimetro stesso delle interazioni fra l'Ente e i cittadini / utenti dei servizi erogati, di cui quei flussi documentali sono la sostanza prima.

Se gli interventi di digitalizzazione sostenuti da quella, qui definita per comodità come prima, area del PNRR destinata agli archivi pubblici storicizzati, con l'intento di valorizzarne la dimensione culturale, garantiscono, alle condizioni illustrate, la esigibilità dei diritti culturali delle comunità di cittadini, le misure finalizzate alla invocata 'semplificazione amministrativa' e alla 'transizione digitale della PA' insistono sulla garanzia di esigibilità dei diritti democratici da parte dei cittadini, intervenendo sulla materia viva degli archivi correnti (digitali per obbligo di legge), nei quali e attraverso i quali l'esercizio delle funzioni amministrative si compie in termini di erogazione di prestazioni e servizi. Che l'oggetto di questa area di intervento del PNRR sia patrimonio culturale oggetto di vigilanza del MIC, attraverso l'attività delle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, alla stessa stregua degli archivi storici degli Enti locali, è tema ritenuto secondario, a giudicare dalla imputazione all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) della gestione degli avvisi pubblici finalizzati alla raccolta delle manifestazioni di interesse e delle proposte progettuali da parte degli Enti locali. Che l'oggetto di questa area di intervento insista direttamente sui diritti democratici dei cittadini è nodo cruciale rappresentato, nella narrazione mediatica e nella conseguente percezione pubblica, nei soli termini di perniciosità per i cittadini di una Pubblica Amministrazione non sensibile alla necessità di semplificazione e di svecchiamento, piuttosto che nei termini della necessaria acquisizione, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, infatuate della semplificazione (non di rado interpretata come riduzione della complessità piuttosto che come gestione corretta di fenomeni e processi complessi), della consapevolezza culturale necessaria a comprendere che la transizione digitale dei processi produttivi dei servizi pubblici locali è un processo complesso di rigida formalizzazione di detti processi all'interno di contenitori virtuali unici ed unitari che portano il nome di sistemi di gestione documentale e che presidiano la correttezza dei processi, a

---

garanzia della esigibilità reale dei diritti civili, piuttosto che il contrario. La partita è, insomma, ben diversa da quella delle mistificate destrutturazione o svuotamento o smantellamento, come pure si arriva ad auspicare, dei procedimenti amministrativi di cui l'azione amministrativa, esecrata in termini di 'burocrazia', è costituita. Malgrado tutto ciò, si assiste, invece, a misure di finanziamento che individuano come destinatari gli Enti locali, per introdurre questa o quella manovra di 'semplificazione' di alcuni processi, attraverso l'implementazione di sistemi informativi o di applicativi o di piattaforme, senza porre la questione del coordinamento degli *output* attesi con i sistemi esistenti di gestione dei flussi documentali (laddove già esistenti e correttamente autorizzati ed adottati, ovvero noti e vigilati, a tutela dei cittadini e non per mero gusto di controllo burocratico). La sollecitazione, di tipo *top-down* anche in questo caso, individua la committenza in ANCI, allocandovi le risorse da distribuire, in assenza totale di *governance* delle azioni messe in campo, delle quali le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche dovrebbero essere al corrente a monte, previa condivisione dei perimetri di riferimento, in quanto chiamate ad autorizzarle a valle, ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs. n. 42/2004 *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*. Il meccanismo di distribuzione dei fondi, tarato su indicatori che, ove esistenti, non appaiono affatto coerenti con i presupposti propri dell'esercizio della funzione di vigilanza sui medesimi oggetti sui quali si interviene, interviene, dunque, a frantumare e parcellizzare ulteriormente i modelli di gestione dei flussi documentali degli Enti pubblici, già complessi e, in molti casi, compromessi. Laddove lo stato di salute degli archivi di deposito e storici degli Enti pubblici giunge all'appuntamento con il PNRR zoppicante, spesso privo di adeguate misure di conservazione e salvaguardia dei patrimoni, quindi privo degli strumenti di corredo necessari a garantire una corretta progettazione ed esecuzione di progetti di digitalizzazione, efficacemente volti ad ampliare le opportunità di conoscenza e di accesso al patrimonio culturale, lo stato di salute con il quale gli archivi correnti (digitali) giungono al medesimo appuntamento è parimenti preoccupante per numero di situazioni che sfuggono ancora alla conoscenza e per inadeguatezza culturale e organizzativa degli Enti pubblici nel merito. In questo secondo caso, il rischio è, purtroppo, molto più alto che nel primo: si rischiano non solo inefficacia degli investimenti e non solo inefficienza nell'uso dei fondi, quanto veri e propri danni, irrimediabili, ai diritti democratici e civili della comunità nazionale. La balcanizzazione dei flussi documentali degli Enti pubblici, aggravata come è dall'alto grado di affezione della classe politica e delle rispettive narrazioni al concetto di semplificazione come 'alleggerimento' ovvero eliminazione dei procedimenti tipici dell'azione amministrativa che, soli, garantiscono il corretto esercizio delle funzioni pubbliche e i limiti entro i quali tenerli, a garanzia dei diritti e degli interessi dei singoli cittadini e delle comunità, piuttosto che a detrimento degli stessi, rischia di tradursi in perdita definitiva di segmenti di archivi pubblici, ovvero di inesigibilità dei diritti democratici da parte dei cittadini. Investimenti così poderosi, in assenza di un processo di *governance* multilivello che tenga all'interno della pianificazione strategica e della regia i presidi di tutela territoriali che, soli, conoscono la mappa dello stato di avanzamento dei processi di

---

transizione digitale delle pubbliche amministrazioni italiane, rischiano di tradursi in una distribuzione di danaro a *software-house*, anche competenti e virtuose che, per natura loro propria, orientano il bisogno di transizione digitale degli Enti pubblici a configurarsi coerentemente con le ‘mappe’, ovvero con le soluzioni da loro prodotte, piuttosto che mettersi al servizio di esigenze e di piani strategici di sviluppo disegnati su misura del singolo Ente e del suo funzionamento nel contesto di riferimento.

A parere di chi scrive, avere messo le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche nella condizione di inseguire a valle, laddove vi riescono e ne hanno la forza, pur pesantemente fiaccate dalla mancanza di adeguate risorse professionali e finanziarie altrove dedicate, i rivoli di detti interventi, piuttosto che farne il nodo generativo, in quanto il solo soggetto effettivamente consapevole delle mappe territoriali, e la chiave di volta dei processi di *governance* territoriale necessari a consentire che detti fondi siano adeguatamente utilizzati per conseguire gli obiettivi effettivi per i quali sono stati stanziati, è scelta che potrebbe costare molto cara al Paese intero.

Certamente non tutti gli uffici di tutela interpretano la funzione in termini generativi, pro-attivando processi pedagogici nei confronti della comunità degli Enti pubblici vigilati, affinché essi acquisiscano l’apprendimento significativo necessario a dotarsi della cultura organizzativa e archivistica utile a presidiare con consapevolezza la transizione.

Certamente non è possibile attendere che gli Enti pubblici siano detentori di cultura adeguata a garantire che i fondi atterrino in terreni perfettamente fertilizzati e pronti ad accoglierne i semi per generare piante vigorose.

Altrettanto certamente le Soprintendenze avvedute, talora forti di tradizioni consolidate di dialogo con gli Enti dei territori di riferimento, sono attive a costruire la consapevolezza necessaria affinché essi non diventino terra di conquista di facili e allettanti proposte di innovazione e transizione digitale, parziali e sufficientemente spendibili come spot per alimentare la macchina del consenso e della narrazione che *‘questa amministrazione è differente poiché è capace di semplificare (ad esempio) esternalizzando a privati la gestione di segmenti di azione amministrativa’* propria e diretta senza un preliminare intervento di analisi e di revisione dei flussi documentali sottostanti<sup>5</sup>.

Altrettanto certo è che la mancata individuazione e il mancato coinvolgimento delle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche nella *governance* delle azioni rappresenta un *vulnus* significativo rispetto alla effettiva conseguibilità degli obiettivi di buon andamento dell’azione amministrativa, prima ancora che di sola spesa, trasformando l’agognato appuntamento con il PNRR in un appuntamento mancato.

---

<sup>5</sup> Si pensi a taluni casi di Enti locali che hanno esternalizzato, ad esempio, alle edicole la gestione di servizi propri dell’ufficio anagrafe, senza problematizzare preventivamente il tema in sede di disegno dei flussi documentali, di revisione degli stessi e di verifica della correttezza della scelta.

# DIGITALIZZARE E DESCRIVERE, UN'ILLUSIONE OTTICA E QUALCHE PROSPETTIVA

**Cecilia Poggetti**

**Abstract:** Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è indubbiamente una buona notizia. Ma se non vogliamo rimanere prigionieri degli errori passati, è necessaria una riflessione sulle problematiche emerse nel primo ventennio di attività di riproduzione in ambito archivistico. In particolare, merita soffermarsi sul rapporto fra riproduzione digitale e descrizione archivistica.

In molti hanno pensato che la prima potesse essere una sorta di alternativa alla seconda. E che sia stata un'aspettativa (e una pratica) diffusa, lo dimostra il PNRR stesso che prevede risorse economiche anche per la metadating dei materiali digitalizzati pregressi.

Allora valuteremo a cosa potremmo rinunciare, scorrendo le principali tipologie di metadati descrittivi. E alla fine del nostro percorso, scopriremo l'illusione ottica che si nasconde nel modo attuale di intendere la digitalizzazione degli archivi.

Ma evidenzieremo anche nuove prospettive.

Le potenzialità di un'economia circolare archivistica. E la necessità di un ulteriore salto evolutivo degli strumenti di metadating e descrizione.

Con l'auspicio finale che sia proprio questa l'occasione giusta. E che fra vent'anni, il tempo del PNRR sia ricordato come un passaggio fondamentale e positivo di evoluzione dei nostri archivi.

The National Recovery and Resilience Plan (PNRR) is undoubtedly good news. But if we do not want to remain prisoners of past errors, it is necessary to reflect on the problems that emerged in the first twenty years of reproduction activity in the archival field. In particular, it is worth dwelling on the relationship between digital reproduction and archival description.

Many thought that the former could be a sort of alternative to the latter.

And that it was a widespread expectation (and practice), as demonstrated by the PNRR itself, which also provides economic resources for the metadating of previous digitized materials.

Then we will evaluate what we could give up, scrolling through the main types of descriptive metadata. And at the end of our journey, we will discover the optical illusion that is hidden in the current way of understanding the digitization of archives. But we will also highlight new perspectives.

The potential of an archival circular economy. And the need for a further evolutionary leap in metadating and description tools.

With the final hope that this is the right opportunity. And that in twenty years the

---

time of the PNRR will be remembered as a fundamental and positive step in the evolution of our archives.

**Parole chiave:** PNRR, riproduzione digitale, descrizione archivistica, metadattazione, economia circolare archivistica.

Era nell'aria da tempo che le risorse messe a disposizione degli archivi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sarebbero state indirizzate soprattutto ad attività di riproduzione digitale del conservato analogico: se ne ha ora la conferma, grazie alla recente uscita dei primi bandi pubblici, che rappresentano una vera e propria "chiamata alle armi" delle imprese operanti nel settore.

Senz'altro una buona notizia, che induce tuttavia ad un'attenta riflessione sulle problematiche che il primo ventennio (e forse più) di attività di riproduzione in ambito archivistico ha fatto emergere. E' infatti già a partire dalla fine degli anni '90 che nascono e poi rapidamente si moltiplicano i progetti di riproduzione negli archivi storici italiani: dapprima timide sperimentazioni condotte su materiali di particolare antichità e pregio, principalmente con scopo di preservazione degli originali; poi una diffusione sempre più intensa e capillare di questa pratica, accompagnata e supportata dall'evolvere della tecnologia e degli standard tecnici di riferimento, per garantire e promuovere una più ampia accessibilità; al punto che oggi è difficile immaginare un progetto archivistico che non preveda anche la riproduzione, parziale o integrale, della documentazione interessata.

Ed è in quell' "anche" che si nasconde un ragionamento ineludibile, se non si vuole rimanere prigionieri degli errori del passato. Perché inizialmente, e del tutto comprensibilmente, si è spesso ritenuto che l'attività di riproduzione potesse vivere di vita propria, una sorta di sostituto rapido e indolore della più complessa, paziente e perciò costosa attività di descrizione. Molti sono caduti nell'equivoco, còlti dall'entusiasmo che sempre genera l'avvento di una nuova tecnologia. E che ciò sia avvenuto, e in misura probabilmente non piccola, ne sono prova proprio i bandi sopra citati, i quali perlopiù prevedono la metadattazione delle risorse digitali prodotte e archiviate nel corso dei decenni passati.

Dagli errori ci si può emendare, per cui oggi non verrebbe più in mente a nessuno di condurre una campagna di riproduzione senza prevedere l'aggancio delle immagini prodotte a schede, per quanto sintetiche, che ne assicurino la ricercabilità.

Ma è pur sempre opinione a tutt'oggi ampiamente condivisa che il diffondersi della digitalizzazione negli archivi abbia un'immediata ripercussione sull'attività descrittiva, consentendone la semplificazione, o sarebbe meglio dire la riduzione. Poiché l'utente finale avrà a portata di mano il documento integrale, che bisogno c'è ormai più, si sostiene, di accompagnarlo con una metadattazione dettagliata?

Abbiamo provato a fare una rapida verifica della attendibilità di questo ragionamento, chiedendoci quali siano, in realtà, le tipologie di metadato che una buona riproduzione potrebbe risparmiarci di rilevare.

Cominciamo dai metadati di contesto. Salta subito agli occhi che non è a questi

---

che possiamo rinunciare, se non altro per il semplice motivo che potrebbero non essere estrapolabili dalla riproduzione stessa. Sappiamo bene che ogni documento, di qualunque natura sia, deve trovare il suo posto nella più ampia descrizione del fondo, pena la sua illeggibilità, e nel mondo digitale ciò è tanto più indispensabile! Non possiamo quindi neppure immaginare una descrizione in cui l'oggetto riprodotto non venga adeguatamente collocato, attraverso i relativi metadati, nel proprio "habitat" archivistico.

Veniamo allora ai metadati di contenuto. Che bisogno c'è di descrivere, ad esempio, il soggetto di una foto, se l'utente può comodamente visualizzarla sul proprio computer? Il problema è che se le foto sono parecchie, e i soli metadati di contesto non aiutano, trovare quella o quelle che interessano può significare doverle scorrere tutte.

Non rimangono che i metadati relativi ai caratteri estrinseci della documentazione, e al suo stato di conservazione. Non c'è dubbio che un'immagine aiuta molto più di mille parole a raccontare il tipo di muffa che ha aggredito una pergamena. Si ma come fa il conservatore dell'archivio a trovare nella banca dati tutte le pergamene affette da quel certo tipo di muffa, per programmarne lo spostamento in un locale meno umido?

Guardando le cose dal punto di vista della ricercabilità della documentazione, nulla cambia, e l'impressione che avevamo in partenza svanisce.

A ben pensarci, l'attività di digitalizzazione, da sola, non fa altro che riprodurre l'archivio, sic et simpliciter, su un altro supporto, e non risolve in alcun modo il problema della ricercabilità delle informazioni in esso contenute. Il fatto che il nuovo supporto sia più facilmente raggiungibile e più comodamente utilizzabile contribuisce a creare l'illusione di una maggiore accessibilità anche dei contenuti, ma in buona parte si tratta, appunto, solo di un'illusione.

Questo non significa che la possibilità di visionare rapidamente, e da remoto, grandi moli di documenti non rappresenti un passo avanti più che significativo a sostegno della ricerca; o che lo sforzo di valorizzazione che utilizza le immagini facendone una sorta di biglietto da visita di questo o quell'archivio sia inutile o addirittura inopportuno, tutt'altro: ma la descrizione archivistica rimane, ad oggi, l'unica attività capace di rendere realmente accessibile un insieme documentario, indipendentemente dal fatto che questo insieme si trovi su supporto originale cartaceo, o sia stato riprodotto digitalmente. Continua a valere il vecchio principio per cui più la descrizione è analitica più tale accesso è facilitato.

Tutto come prima dunque? Non proprio.

Non proprio perché la tecnologia che permette di trasformare l'immagine di un testo a stampa in un testo elettronico (OCR) è ampiamente consolidata, mentre si stanno ormai facendo strada le tecnologie cosiddette ICR ([https://en.wikipedia.org/wiki/Intelligent\\_character\\_recognition](https://en.wikipedia.org/wiki/Intelligent_character_recognition)), che consentono di estendere questo tipo di percorso anche ai testi manoscritti. Inoltre, la tecnologia semantica permette l'effettuazione di una indicizzazione automatica sui testi elettronici, e si stanno sempre più perfezionando, com'è noto, gli applicativi di riconoscimento automatico del conte-

---

nuto di un'immagine grafica o fotografica o di un file audio.

Esistono già, quindi, tutte le possibilità tecniche necessarie ad estrarre e indicizzare, a partire dalla riproduzione del documento, il suo stesso contenuto, il quale, una volta reso disponibile in formato digitale, può essere variamente utilizzato.

Se dunque non è vero che la riproduzione digitale di un documento, qualunque esso sia, può sostituirne la descrizione, rimane vero però che la riproduzione può rappresentare il primo passo di un processo che porta all'incremento automatico della descrizione stessa, attivando così una sorta di "economia circolare" archivistica. Pensiamo ad esempio ad un testo a stampa, estratto dalla relativa immagine grazie alle ormai sofisticatissime tecniche di OCR: una volta ottenuto il formato elettronico, esso costituirà la trascrizione dell'intero documento, a sua volta indicizzabile automaticamente grazie alla tecnologia del web semantico e liberamente ricercabile da parte dell'utente finale.

Si aprono prospettive ancora assai poco esplorate, destinate però a suscitare, queste sì, nuove e legittime domande sul rapporto fra descrizione e riproduzione, non più statica ma interrogabile, della documentazione.

Avevamo pensato alla riproduzione digitale come lo strumento che ci avrebbe consentito di ridurre le nostre descrizioni, e ci ritroviamo invece con un processo che ci permette di arricchirle, di renderle più dettagliate ma con molto minore sforzo, attraverso una serie di passaggi automatici, che dovranno, sì, essere supervisionati e controllati dall'archivista, ma non eseguiti a mano partendo da zero.

Si tratta di far evolvere i nostri strumenti di metadattazione, consentendo loro non solo, semplicemente, di agganciare e pubblicare le riproduzioni, ma anche di utilizzarle ai fini dell'arricchimento della descrizione.

Sarebbe bello se le risorse del PNRR potessero servire non solo per digitalizzare, ma anche per potenziare ed integrare queste tecnologie, accrescendo le possibilità del loro impiego nel mondo degli archivi, per gettare lo sguardo aldilà dell'oggi.

# LE SFIDE DEL PNRR: LA DIGITALIZZAZIONE. LA GESTIONE DEL CICLO DI VITA DEI DOCUMENTI INFORMATICI NEGLI ENTI LOCALI ALLA LUCE DELLE LINEE GUIDA AGID E DELLA NORMATIVA ITALIANA.

**Sabrina Catani**

**Abstract:** Il PNRR non si propone come programma di investimento tradizionale, ma si presenta invece come una nuova tipologia di progetto di tipo trasformativo, nel quale gli stanziamenti di risorse sono accompagnati dalle riforme necessarie per sostenere la ripresa dell'economia, la crescita del PIL e del reddito per il futuro.

Il PNRR si sviluppa in sei Missioni che riguardano:

- 1 Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- 2 rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- 4 Istruzione e ricerca;
- 5 Inclusione e coesione;
- 6 Salute.

La prima Missione, in particolare, si pone l'obiettivo di promuovere e sostenere la transizione digitale, sia nel settore privato che nella Pubblica Amministrazione, sostenere l'innovazione del sistema produttivo, e investire nei settori chiave per l'Italia del turismo e della cultura. La Componente di questa Missione denominata M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, in particolare, stanZIA 11,15 miliardi di euro per la informatizzazione della Pubblica Amministrazione e il rafforzamento delle competenze digitali.

Archivi e documenti informatici sono pienamente ricompresi in questa Missione e i fondi previsti dal PNRR possono essere finalmente il volano per gli Enti Locali per portare a compimento quella transizione al digitale che il legislatore aveva già previsto con il DPR 445/2000 e ribadito dal 2006 con il CAD, le sue successive modifiche e le innumerevoli norme che si sono succedute in tema di pubblica amministrazione digitale. Il quadro normativo attuale, in particolare, conferisce a cittadini e imprese il diritto di richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione nelle comunicazioni con gli enti locali, e questi ultimi hanno il dovere di attrezzarsi e organizzarsi per garantire l'esercizio di questi diritti. I decreti semplificazioni 2020 e 2021 hanno accelerato il processo introducendo nuove forme di dialogo fra cittadini,

---

imprese e pubbliche amministrazioni in modalità digitale e nuovi sistemi di autenticazione on line, che devono portare gli enti locali a rivedere i propri processi in chiave digitale e conseguentemente produrre e gestire documenti nativi informatici. L'occasione può essere colta anche grazie all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2022, delle Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, adottate dall'Agenzia per l'Italia Digitale, che forniscono per la prima volta, una cornice unica di regolazione sulla materia, in coerenza con la disciplina dei Beni culturali. Le linee guida costituiscono un "corpo unico" di norme prima disciplinate separatamente e, grazie ad un approccio di tipo olistico, mettono in evidenza interdipendenze funzionali tra le varie fasi della gestione documentale, dalla formazione, allo scarto o alla conservazione permanente.

Da non dimenticare che il decreto semplificazioni 2021 modifica il Codice dell'amministrazione digitale introducendo forti sanzioni pecuniarie per le pubbliche amministrazioni che non applicano le disposizioni in materia di digitalizzazione; è dunque importante attuare il percorso normativo previsto, innanzitutto per sfruttare i fondi stanziati dal PNRR e giungere finalmente alla necessaria informatizzazione dei sistemi documentali, ma anche per evitare l'impianto sanzionatorio appena approvato. Il documento informatico sarà la base di questo processo, oltre una analisi complessiva e approfondita delle fasi dei processi che si vorranno digitalizzare, occorrerà verificare attentamente i modi di formazione dei documenti, i loro formati, la loro autenticità ed integrità, il loro inserimento nel sistema di protocollo e gestione documentale, la loro rispondenza a requisiti che ne consentano la conservazione a lungo termine. Il percorso di digitalizzazione documentale dovrà portare gli enti locali a produrre documenti digitali nativi che, attraversando tutto il loro ciclo di vita, possano essere facilmente conservati in forma permanente in depositi digitali riducendo il rischio di riversamenti successivi.

**Parole chiave:** PNRR - CAD - Linee Guida AgID - Documento informatico – Documento amministrativo informatico – Modalità di formazione – Diritti di cittadinanza digitale

**Sommario:** 1. Le fasi per la transizione digitale della PA. - 2. Misure del PNRR e gestione documentale. - 3. Principi generali della gestione documentale. - 4. Formazione dei documenti informatici. - 5. Scelta del formato. - 6. Identificazione. - 7. Immodificabilità. - 8 Metadati. 9. Formazione del documento amministrativo informatico. 10. Conclusioni. - Bibliografia. - Sitografia.

## **1. Le fasi per la transizione digitale della PA.**

Le fasi per la transizione digitale della PA italiana, legate all'approvazione del PNRR, sono efficacemente sintetizzate sul sito Pa digitale2026 gestito dalla Presidenza del

---

Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la trasformazione digitale:<sup>1</sup>

- **Luglio 2020 - Next Generation EU**  
Il percorso di transizione al digitale legato al PNRR parte nel luglio 2020 quando l'Unione Europea approva "Next Generation EU" "un piano da 750 miliardi di euro con l'obiettivo di rilanciare l'economia europea dopo la pandemia di Covid-19 e renderla più verde e digitale."<sup>2</sup>
- **Aprile 2021 - Italia Domani<sup>3</sup>**  
Il Governo Italiano presenta "Italia Domani", il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Grazie all'integrazione di un Fondo Complementare, il totale degli investimenti previsti è di 222,1 miliardi.
- **Aprile 2021 - Italia Digitale 2026<sup>4</sup>**  
Con l'approvazione del PNRR, viene definito il piano strategico per la transizione digitale e la connettività della paese: Italia Digitale 2026. Degli oltre 13 miliardi di euro, 6,74 sono dedicati alla digitalizzazione della PA.
- **Novembre 2021 - PA digitale 2026<sup>5</sup>**  
Inizia il percorso di accompagnamento per aiutare le PA a conoscere le grandi opportunità del digitale previste dal PNRR.
- **Aprile 2022 - Partono i primi avvisi**  
Su PA digitale 2026 le PA possono accedere attraverso soluzioni standard alle risorse del PNRR.

La piattaforma PA digitale 2026 è infatti il punto di accesso ai fondi per la transizione digitale delle pubbliche amministrazioni italiane. Essa riporta il dettaglio delle opportunità del PNRR dedicate alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: fondi allocati, beneficiari e modalità di accesso alle misure. Il mese di aprile 2022 vede la pubblicazione delle prime misure dedicate ai Comuni, con i seguenti bandi che rivestono particolare interesse per la gestione documentale e la creazione di documenti informatici:<sup>6</sup>

- Avviso Misura 1.4.1 "Esperienza del cittadino nei servizi pubblici"
- Avviso Misura 1.4.3 "Adozione app IO"
- Avviso Misura 1.4.3 "Adozione piattaforma pagoPA"

---

<sup>1</sup> <https://padigitale2026.gov.it/iniziativa/>

<sup>2</sup> 17 e 21 luglio 2020. I leader dell'UE raggiungono un accordo sul pacchetto per la ripresa e sul bilancio europeo per il periodo 2021-2027. Nel corso di una riunione in presenza a Bruxelles, i leader dell'UE raggiungono un accordo su uno sforzo per la ripresa pari a 750 miliardi di EUR volto ad aiutare l'UE ad affrontare la crisi causata dalla pandemia di COVID-19 e su un bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 pari a 1074 miliardi di EUR. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>

<sup>3</sup> Per approfondimenti <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

<sup>4</sup> Per approfondimenti <https://innovazione.gov.it/italia-digitale-2026/>

<sup>5</sup> Per approfondimenti <https://padigitale2026.gov.it/>

<sup>6</sup> <https://padigitale2026.gov.it/misure>

- 
- Avviso Misura 1.4.4 “Estensione dell’utilizzo delle piattaforme nazionali di identità digitale - SPID CIE”

Questa elencazione mostra come i primi interventi finanziati dal PNRR siano volti all’attuazione dei diritti di cittadinanza digitale, ossia il complesso dei diritti digitali che contribuiscono a facilitare a cittadini e imprese la fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione.

L’Agenzia per l’Italia Digitale<sup>7</sup> (di seguito AgID) commenta che “I diritti di cittadinanza digitali risultano concreti quando chiunque può:

- accedere ai servizi online in maniera semplice, sicura e veloce (diritto all’uso delle tecnologie, Identità digitale, accessibilità di siti web e applicazioni mobili);
- acquisire rapidamente informazioni affidabili e/o esprimere chiaramente la propria esigenza, instaurando una comunicazione rapida e con pieno valore giuridico con la pubblica amministrazione alla quale ci si rivolge per un procedimento o un servizio (istanze telematiche, comunicazioni elettroniche, domicilio digitale);
- beneficiare di modalità di pagamento digitali che assicurino maggiore trasparenza e sicurezza (pagamenti con modalità informatiche)”.<sup>8</sup>

A livello normativo i diritti di cittadinanza digitale sono indicati dal Codice dell’Amministrazione digitale (D.Lgs.82/2005) nel capo I, sezione II, artt. 3-9. Di particolare interesse la recente pubblicazione da parte di AgID della Guida dei diritti di cittadinanza digitale<sup>9</sup>, che raccoglie diritti, strumenti, tutele del cittadino digitale, in ottemperanza dell’articolo 17, comma 1-quinquies, del CAD.<sup>10</sup>

Una concreta applicazione dei diritti di cittadinanza digitale dovrebbe portare ad una riorganizzazione delle attività della PA e delle modalità di erogazione dei servizi, al fine di semplificare il rapporto cittadino-Pubblica Amministrazione.

---

<sup>7</sup> L’Agenzia per l’Italia Digitale è stata istituita con Decreto legge 22 giugno 2012, n.83 “Misure urgenti per la crescita del Paese” (convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134) è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato. ‘Agenzia per l’Italia Digitale è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell’agenda digitale italiana, in coerenza con l’agenda digitale europea.

L’Agenzia assicura il coordinamento informatico dell’amministrazione statale, regionale e locale, in attuazione dell’articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione. L’Agenzia, fra l’altro:

- contribuisce alla diffusione dell’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, allo scopo di favorire l’innovazione e la crescita economica;
- elabora indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard per la piena interoperabilità e uniformità dei sistemi informatici della pubblica amministrazione;
- vigila sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa informatica della pubblica amministrazione;
- promuove e diffonde le iniziative di alfabetizzazione digitale. <https://www.AgID.gov.it/agenzia/strategia-quadro-normativo>

<sup>8</sup> <https://www.AgID.gov.it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2022/03/16/online-guida-diritti-cittadinanza-digitali>

<sup>9</sup> AgID – Guida dei diritti di cittadinanza digitale, marzo 2022

<sup>10</sup> L’art.17 comma 1-quinquies del CAD prevede: “AgID pubblica sul proprio sito una guida di riepilogo dei diritti di cittadinanza digitali previsti dal presente Codice”.

---

## 2. Misure del PNRR e gestione documentale.

I bandi del PNRR riguardano la realizzazione di interventi di miglioramento dei siti web comunali e l'offerta di servizi digitali per il cittadino, accessibili on line oppure mediante smartphone attraverso un app dedicata, l'app IO<sup>11</sup> e utilizzando come sistemi di autenticazione SPID<sup>12</sup> e CIE<sup>13</sup> e come sistema di pagamento la piattaforma pagoPA<sup>14</sup>.

I servizi digitali proposti dal PNRR richiederanno ai Comuni una rivisitazione dei propri procedimenti che parta dalla compilazione di moduli in modalità telematica ai quali si potrà accedere con identità digitale. Si propone di fatto l'implementazione della fase relativa alla presentazione di istanze on line, ma per una corretta digitalizzazione dei procedimenti i Comuni non potranno fermarsi solo a questo punto; i dati raccolti attraverso le istanze e la modulistica on line andranno convertiti in documenti digitali nel rispetto delle Linee Guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici<sup>15</sup> (di seguito Linee Guida), che ne richiedono inoltre l'inserimento nel sistema di gestione documentale e la protocollazione. Una piena digitalizzazione della PA però non potrà riguardare solo i servizi verso l'esterno, ma dovrà prendere in considerazione anche processi interni quali, ad esempio, la creazione, protocollazione e spedizione via PEC di documenti e i processi di creazione ed adozione di atti amministrativi, quali delibere, determinazioni dirigenziali, liquidazioni, ordinanze, decreti. In questo modo, oltre ad offrire servizi digitali ai cittadini, si potrà sviluppare quella digitalizzazione della pubblica amministrazione da tempo richiesta dalla normativa italiana e finora mai pienamente attuata. In ogni caso tutti i documenti digitali prodotti dovranno rispettare i requisiti previsti dalle Linee Guida.

---

<sup>11</sup> L'app io mette a disposizione dei cittadini un unico punto di accesso per interagire in modo semplice e sicuro con i servizi pubblici locali e nazionali, direttamente da smartphone. Per approfondimenti <https://io.italia.it/>

<sup>12</sup> SPID: il sistema pubblico di identità digitale. SPID è il sistema di autenticazione che permette a cittadini ed imprese di accedere ai servizi online della pubblica amministrazione con un'identità digitale unica. L'identità SPID è costituita da credenziali (nome utente e password) che vengono rilasciate all'utente e che permettono l'accesso a tutti i servizi online. Per maggiori informazioni relative a SPID [www.spid.gov.it](http://www.spid.gov.it), <https://www.AgID.gov.it/it/spid-come-ottenere-identita%3%A0-digitale>

<sup>13</sup> La Carta di Identità Elettronica (CIE) è la chiave di accesso, garantita dallo Stato e rilasciata dal Ministero dell'Interno, che permette al cittadino di autenticarsi in tutta sicurezza ai servizi online di enti e pubbliche amministrazioni che ne consentono l'utilizzo. Grazie alla CIE i cittadini non devono più utilizzare credenziali diverse per ogni Amministrazione, ma hanno a disposizione un unico strumento di identificazione fisica e digitale per accedere ai servizi in rete, pubblici e privati, in Italia e in Europa. Infatti, con la realizzazione del nodo eIDAS italiano si completa il progetto di cittadinanza digitale europea, che permette ai titolari di una CIE di accedere anche ai servizi online di altri Paesi dell'Unione Europea (ad esempio servizi universitari, bancari o delle pubbliche amministrazioni). La Carta di Identità Elettronica può essere utilizzata come strumento di autenticazione digitale attraverso un computer, uno smartphone o entrambi. <https://www.cartaidentita.interno.gov.it/cittadini/entra-con-cie/>

<sup>14</sup> PagoPA è la piattaforma nazionale che permette di scegliere come pagare tributi, imposte o rette verso la Pubblica Amministrazione e altri soggetti aderenti che forniscono servizi al cittadino. <https://www.pagopa.gov.it/>

<sup>15</sup> AgID – Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, maggio 2021

---

Il primo passo da attuare sarà la individuazione dei processi da digitalizzare. L'allegato 2 all'avviso 14.1 per i Comuni *"Esperienza del Cittadini nei servizi pubblici"*<sup>16</sup>, propone una lista di servizi che possono essere oggetto di digitalizzazione "identificati per diffusione e frequenza d'uso, bilanciando tanto i servizi a vantaggio prevalente del cittadino (quali vantaggi economici, domande con graduatoria, servizi a pagamento) quanto quelli a vantaggio prevalente dell'amministrazione (pagamenti dovuti, permessi e autorizzazioni)."

Analizzate le norme da applicare (sia specifiche del processo, sia relative alla PA digitale), sarà poi estremamente importante la verifica delle fasi procedurali, nell'intento di ridurre il numero e migliorare e velocizzare il flusso documentale. Una digitalizzazione efficace infatti non deve portare a ripetere e riproporre le fasi del processo cartaceo, ma ad una sua reingegnerizzazione al fine di ottenere un processo nuovo ed orientato al raggiungimento di quei criteri di economicità ed efficacia che l'attività amministrativa deve perseguire, ai sensi dell'art.1 della Legge 241/1990.<sup>17</sup>

La digitalizzazione dei processi dovrà essere affiancata da una corretta gestione documentale. L'offerta di servizi on line, non può limitarsi all'immissione di credenziali di autenticazione da parte dell'utente e alla compilazione di dati relativi al servizio richiesto, occorrerà invece far sì che le informazioni inserite siano stabilizzate in un documento inserito nel sistema di gestione documentale dell'ente.

Sia per i processi legati al PNRR, sia per quanto riguarda la digitalizzazione di procedure interne o la produzione di atti amministrativi, l'obiettivo da raggiungere sarà la creazione di documenti digitali affidabili che dovranno essere conservati integri, autentici e leggibili nel tempo. Il flusso documentale dovrà essere gestito all'interno del sistema di gestione documentale con registrazione, classificazione e fascicolazione dei documenti, come richiesto dall'art.56 del TUDA.<sup>18</sup> L'analisi delle Linee Guida AgID e della normativa nazionale ci guiderà in questo percorso.

### **3. Principi generali della gestione documentale.**

Le Linee Guida AgID sono suddivise in quattro capitoli e sono corredate di sei allegati tecnici<sup>19</sup> che ne costituiscono parte integrante.

---

<sup>16</sup> [https://areariservata.padigitale2026.gov.it/Pa\\_digitale2026\\_dettagli\\_avviso?id=a017Q00000dk829QAA#allegati](https://areariservata.padigitale2026.gov.it/Pa_digitale2026_dettagli_avviso?id=a017Q00000dk829QAA#allegati)

<sup>17</sup> L'Art.1 della L.241/1990 prevede che: "1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

<sup>18</sup> L'art. 56 del TUDA "Operazioni ed informazioni minime del sistema di gestione informatica dei documenti" prevede che "Le operazioni di registrazione indicate all'articolo 53 e le operazioni di segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 nonché le operazioni di classificazione costituiscono operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni."

<sup>19</sup> All.1 – Glossario dei termini e degli acronimi - All.2 – Formati di file e riversamento - All.3

---

Il primo capitolo ha una funzione introduttiva; di particolare interesse per la nostra analisi è il paragrafo 1.11 dedicato ai principi generali della gestione documentale che viene descritta come “un processo che può essere suddiviso in tre fasi principali: formazione, gestione e conservazione. Nell’ambito di ognuno delle suddette fasi si svolgono una serie di attività che si distinguono per complessità, impatto, natura, finalità e/o effetto, anche giuridico, alle quali corrispondono approcci metodologici e prassi operative distinte”.

Se si vuole porre in essere correttamente un processo di digitalizzazione documentale, come evidenziato nelle Linee Guida: “Una corretta gestione dei documenti sin dalla loro fase di formazione rappresenta .... la migliore garanzia per il corretto adempimento degli obblighi di natura amministrativa, giuridica e archivistica tipici della gestione degli archivi pubblici ... Nella fase di formazione devono essere perseguiti obiettivi di qualità, efficienza, razionalità, sistematicità, accessibilità e coerenza alle regole tecniche che presidiano la formazione dei documenti informatici, tenendo in debito conto le esigenze e i bisogni pratici del lavoro quotidiano. ... In un contesto in continua trasformazione ... i processi e le attività che governano la fase di formazione dei documenti informatici devono essere sottoposti ad un costante lavoro di valutazione, monitoraggio, riprogettazione e reingegnerizzazione. ... La gestione dei documenti informatici prosegue con il suo trasferimento in un sistema di conservazione da realizzarsi in ottemperanza a quanto disposto dal CAD e dalle presenti Linee guida. La conservazione dei documenti è tipicamente svolta all’interno di un sistema di conservazione dedicato a questa funzione. Tuttavia, l’attenzione al profilo conservativo deve essere posta fin dal momento della formazione del documento, al fine di garantirne la tenuta all’interno del sistema di gestione informatica dei documenti e di eventuale conservazione a lungo termine all’interno di sistemi dedicati.”

## **4. Formazione dei documenti informatici.**

Sottolineata l’importanza della fase di formazione del documento informatico, le Linee Guida ne declinano le modalità di formazione da parte degli enti locali e più in generale dei soggetti di cui all’art. 2 commi 2 e 3 del CAD<sup>20</sup>.

---

– Certificazione di processo - All.4 – Standard e specifiche tecniche - All.5 – I Metadati - All.6 - Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi protocollati

<sup>20</sup> L’Art. 2 del CAD “Finalità e ambito di applicazione” al comma 2 prevede che “Le disposizioni del presente Codice si applicano: a) alle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all’articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le parti di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse; c) alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175, escluse le società quotate di cui all’articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b).

---

Innanzitutto analizziamo la definizione fornita dal CAD, all'art.1, comma 1, lettera lett.p), per il documento informatico: "il documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti".

Il capitolo 2 delle Linee Guida ne descrive invece le quattro modalità di formazione:

a) creazione tramite l'utilizzo di strumenti software o servizi cloud qualificati che assicurino la produzione di documenti nei formati e nel rispetto delle regole di interoperabilità di cui all'allegato 2 delle Linee Guida. Le pubbliche amministrazioni potranno scegliere fra strumenti software diversi come individuati dall'art.68 del CAD<sup>21</sup> mentre dovranno rispettare indicazioni specifiche, ai sensi dall'allegato 2 delle Linee Guida, relativamente ai formati e alle regole di interoperabilità;

"b) acquisizione di un documento informatico per via telematica o su supporto informatico, acquisizione della copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico, acquisizione della copia informatica di un documento analogico". Le modalità di acquisizione possono essere a titolo esemplificativo:

- ricezione via PEC<sup>22</sup>;
  - acquisizione da un supporto di memoria rimovibile quale pen drive, Cd, DVD, memory card;
  - acquisizione di una copia per immagine, ossia mediante scansione, di un documento in origine in formato analogico;<sup>23</sup>
  - acquisizione della copia informatica<sup>24</sup> di un documento analogico. In questo caso la copia di un originale su carta sarà trasferita su file, ad esempio, mediante un sistema di riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) che rileva i caratteri all'interno di un documento e li trasforma in testo digitale. La copia ottenuta avrà lo stesso contenuto giuridico del documento analogico da cui è tratta ma non la stessa forma;
- c) memorizzazione su supporto informatico in formato digitale delle informazioni

---

<sup>21</sup> L'Art. 6 del CAD "Analisi comparativa delle soluzioni" prevede che "Le pubbliche amministrazioni acquisiscono programmi informatici o parti di essi nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica, a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato: a) software sviluppato per conto della pubblica amministrazione; b) riutilizzo di software o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione; c) software libero o a codice sorgente aperto; c-bis) software fruibile in modalità cloud computing; d) software di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso; e) software combinazione delle precedenti soluzioni.

<sup>22</sup> La Posta Elettronica Certificata (PEC) ha lo stesso valore legale di una raccomandata tradizionale con avviso di ricevimento. Per certificare l'invio e la ricezione di un messaggio di PEC, il gestore di posta invia al mittente una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale documentazione allegata. Allo stesso modo, il gestore invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna del messaggio, con precisa indicazione temporale. <https://www.AgID.gov.it/it/piattaforme/posta-elettronica-certificata>

<sup>23</sup> L'art.1 comma 1 lettera i-ter) del CAD descrive come copia per immagine su supporto informatico di documento analogico: il documento informatico avente contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto.

<sup>24</sup> L'art.1 comma 1 lettera i-bis) del CAD descrive come copia informatica di documento analogico: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto.

---

risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente;

d) generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più banche dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica.”

Accanto a modalità tradizionali di formazione del documento informatico, quali quelle previste alle lettere a) e b), vengono dunque introdotte forme di creazione più nuove e meno utilizzate fino ad ora delle Pubbliche Amministrazioni, quali quelle previste alle lettere c) e d).

La procedura di formazione descritta alla lettera c), in particolare, è quella applicabile ai casi di digitalizzazione dei processi previsti dal PNRR con presentazione di istanze on line; i dati inseriti per la presentazione dell'istanza da parte del cittadino verranno poi stabilizzati e su supporti informatici e gestiti dal sistema di gestione documentale dell'ente destinatario della domanda.

In ogni modo, qualunque modalità di formazione venga attuata, una volta creato, il documento informatico deve essere sottoposto ad una serie di operazioni che dovranno consentire di mantenerne l'immodificabilità l'integrità e l'autenticità nel tempo e che sono individuate dalle Linee Guida in:

- scelta del formato;
- identificazione;
- immodificabilità;
- generazione e associazione dei metadati.

## **5. Scelta del formato.**

Ai sensi delle Linee Guida l'evidenza informatica corrispondente al documento informatico immodificabile è prodotta in uno dei formati contenuti nell'Allegato 2 "Formati di file e riversamento" alle linee guida stesse, ove sono anche specificate le caratteristiche e i criteri di scelta del formato stesso.

I formati descritti nell'Allegato 2 sono stati scelti tra quelli che possono maggiormente garantire il principio dell'interoperabilità tra i sistemi di gestione documentale e conservazione. Per rispettare il principio di interoperabilità e cercando di mitigare il rischio di "obsolescenza tecnologica", i formati consigliati sono quanto più possibile "aperti", liberamente utilizzabili e non coperti da brevetto. Sono inoltre reperibili online diversi software applicativi open-source in grado di leggere tali file. Per quanto riguarda in particolare i formati da utilizzare da parte di una Amministrazione Comunale o da una PA in genere chiamata a digitalizzare i propri processi e procedimenti, le Linee Guida individuano il formato PDF come il "principe" dei

---

formati per documenti impaginati.<sup>25</sup> Un file PDF può essere conforme a più livelli (profili o sotto-profili) ed estremamente importante rilevare che il profilo PDF/A (*archival*) è ufficialmente riconosciuto come particolarmente adatto alla creazione di documenti di cui deve essere garantita la leggibilità in caso di archiviazione a lungo termine e conservazione.<sup>26</sup>

In base a queste indicazioni, il PDF/A dovrà essere il formato posto alla base della produzione di documenti informatici, sia per la gestione corrente, sia soprattutto ai fini della conservazione a lungo termine.

## 6. Identificazione.

Ai sensi del paragrafo 2.1.1. delle Linee Guida, “Il documento informatico deve essere identificato in modo univoco e persistente. Nel caso della Pubblica Amministrazione, l’identificazione dei documenti oggetto di registrazione di protocollo è rappresentata dalla segnatura di protocollo univocamente associata al documento”. La registrazione di protocollo è invece definita al paragrafo 3.1.4 delle Linee Guida come “l’insieme dei metadati che il registro di protocollo deve memorizzare, per tutti i documenti ricevuti o spediti dalla Pubblica Amministrazione e per tutti i documenti informatici che non rientrano tra le tipologie specificate dall’art. 53, comma 5 del TUDA<sup>27</sup> e che non sono oggetto di registrazione particolare da parte dell’amministrazione, al fine di garantirne l’identificazione univoca e certa. In merito, l’articolo 53, comma 1, del TUDA indica le informazioni che caratterizzano il registro di protocol-

---

<sup>25</sup> Le Linee Guida all’Allegato 2 prevedono che “I formati “orientati alla pagina”, o “impaginati”, suddividono un documento informatico in unità separate chiamate *fogli*, in quanto il loro utilizzo primario è la carta stampata, come mezzo di origine (tramite scansione di documento cartaceo) ovvero di destinazione (tramite stampa). Nato come formato proprietario (sviluppato da Adobe Corporation), è stato rapidamente adottato come standard *de facto* per la produzione digitale del cartaceo; nel 2008 è diventato uno standard *de iure*, con il nome di ISO 32000-1 (PDF versione 1.7); successivamente rivisto nel 2017, con il nome di ISO 32000-2 (PDF versione 2.0).

<sup>26</sup> Le Linee Guida all’Allegato 2 suddividono il profilo PDF/A in due sotto-profili:

- PDF/A-1 - Basato su PDF versione 1.4, impedisce al file di contenere (graficamente o come allegati) niente altro che testi, ipertesti, immagini *raster* o vettoriali; sono in particolar modo vietati i moduli con contenuti variabili (e.g. codice Java eseguibili), Infine, il formato contenere al suo interno tutti i caratteri tipografici utilizzati.
- PDF/A-1a (*accessible*) — Specifica “forte” del sotto-profilo PDF/A-1, ove ad ogni contenuto non testuale del file è garantita piena coerenza semantica e accessibilità (p.es. ogni immagine deve avere un commento, ed ogni glifo un codice UNICODE); questo consente non solo una visualizzazione del file a lungo termine, ma anche un suo utilizzo da parte di *parser* e di lettori del documento per persone diversamente abili.

<sup>27</sup> L’art. 53, comma 5 del TUDA prevede che: “Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall’amministrazione e tutti i documenti informatici. Ne sono esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell’amministrazione”

---

lo<sup>28</sup>, a cui si aggiungono le informazioni inerenti l'assegnazione interna all'amministrazione e la eventuale classificazione.

La segnatura di protocollo è l'associazione ai documenti amministrativi informatici in forma permanente e non modificabile di informazioni riguardanti i documenti stessi, in ingresso e in uscita al sistema di protocollo, utile alla sua identificazione univoca e certa.

In merito l'articolo 55, comma 1, del TUDA individua le informazioni che caratterizzano la segnatura di protocollo<sup>29</sup>.

Le operazioni di segnatura e registrazione di protocollo sono effettuate contemporaneamente.”

Quindi l'identificazione del documento informatico si ottiene associando ad esso la registrazione e la segnatura di protocollo ottenute attraverso il sistema di gestione informatica dei documenti.

## 7. Immodificabilità.

Il paragrafo 2.1.1 delle Linee guida specifica anche che “il documento informatico è immodificabile se la sua memorizzazione su supporto informatico in formato digitale non può essere alterata nel suo accesso, gestione e conservazione”.

Vengono individuate quattro modalità per ottenerne la immodificabilità, che sono correlate alle quattro modalità di creazione del documento già descritte in precedenza al capitolo 4, e precisamente:

1) Nel caso di documento informatico formato tramite l'utilizzo di strumenti softwa-

---

<sup>28</sup> L'art. 53, comma 1, del TUDA prevede che: “La registrazione di protocollo per ogni documento ricevuto o spedito dalle pubbliche amministrazioni è effettuata mediante la memorizzazione delle seguenti informazioni:

- a) numero di protocollo del documento generato automaticamente dal sistema e registrato in forma non modificabile;
- b) data di registrazione di protocollo assegnata automaticamente dal sistema e registrata in forma non modificabile;
- c) mittente per i documenti ricevuti o, in alternativa, il destinatario o i destinatari per i documenti spediti, registrati in forma non modificabile;
- d) oggetto del documento, registrato in forma non modificabile;
- e) data e protocollo del documento ricevuto, se disponibili;
- f) l'impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica, costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificarne univocamente il contenuto, registrata in forma non modificabile”.

<sup>29</sup> L'art. 55, comma 1, del TUDA prevede che: “La segnatura di protocollo è l'apposizione o l'associazione all'originale del documento, in forma permanente non modificabile, delle informazioni riguardanti il documento stesso. Essa consente di individuare ciascun documento in modo inequivocabile. Le informazioni minime previste sono:

- a) il progressivo di protocollo, secondo il formato disciplinato all'articolo 57;
- b) la data di protocollo;
- c) l'identificazione in forma sintetica dell'amministrazione o dell'area organizzativa individuata ai sensi dell'articolo 50, comma 4”.

---

re o servizi cloud qualificati, l'immodificabilità e l'integrità sono garantite da una o più delle seguenti operazioni:

- apposizione di una firma elettronica qualificata, di una firma digitale o di un sigillo elettronico qualificato o firma elettronica avanzata;
- memorizzazione su sistemi di gestione documentale che adottino idonee misure di sicurezza;
- il trasferimento a soggetti terzi attraverso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal regolamento (UE) 23 luglio 2014 n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (regolamento eIDAS)<sup>30</sup>, valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale;
- versamento ad un sistema di conservazione.

2) Nel caso di documento informatico acquisito per via telematica o su supporto informatico, o di acquisizione della copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico, oppure di acquisizione della copia informatica di un documento analogico, l'immodificabilità ed integrità sono garantite da una o più delle seguenti operazioni mediante:

- apposizione di una firma elettronica qualificata, di una firma digitale o di un sigillo elettronico qualificato o firma elettronica avanzata;
- memorizzazione su sistemi di gestione documentale che adottino idonee misure di sicurezza;
- versamento ad un sistema di conservazione.

3) Nel caso di documento informatico formato mediante:

- memorizzazione su supporto informatico in formato digitale delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente;
- generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati

---

<sup>30</sup> Il Regolamento eIDAS (electronic IDentification Authentication and Signature) - Regolamento UE n° 910/2014 sull'identità digitale - ha l'obiettivo di fornire una base normativa a livello comunitario per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli stati membri. Il regolamento eIDAS fornisce una base normativa comune per interazioni elettroniche sicure fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni e incrementa la sicurezza e l'efficacia dei servizi elettronici e delle transazioni di e-business e commercio elettronico nell'Unione Europea. Il regolamento:

- fissa le condizioni a cui gli Stati membri riconoscono i mezzi di identificazione elettronica delle persone fisiche e giuridiche che rientrano in un regime notificato di identificazione elettronica di un altro Stato membro;
- stabilisce le norme relative ai servizi fiduciari, in particolare per le transazioni elettroniche;
- istituisce un quadro giuridico per le firme elettroniche, i sigilli elettronici, le validazioni temporali elettroniche, i documenti elettronici, i servizi elettronici di recapito certificato e i servizi relativi ai certificati di autenticazione di siti web.

Rispetto ai sistemi di identificazione elettronica, eIDAS prevede che ciascuno stato membro possa notificare i sistemi di identificazione elettronica forniti ai cittadini e alle aziende per consentire un reciproco riconoscimento. Il regolamento eIDAS è stato emanato il 23 luglio 2014 e ha piena efficacia dal 1 luglio del 2016. <https://www.AgID.gov.it/it/piattaforme/eidas>

---

o registrazioni, provenienti da una o più banche dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica.”

Le caratteristiche di immodificabilità e di integrità sono garantite da una o più delle seguenti operazioni:

- apposizione di una firma elettronica qualificata, di una firma digitale o di un sigillo elettronico qualificato o firma elettronica avanzata
- registrazione nei log di sistema dell’esito dell’operazione di formazione del documento informatico, compresa l’applicazione di misure per la protezione dell’integrità delle basi di dati e per la produzione e conservazione dei log di sistema;
- produzione di una estrazione statica dei dati e il trasferimento della stessa nel sistema di conservazione.

Nel caso di istanze presentate on line dovremmo quindi applicare questo ultimo caso.

## 8. Metadati.

Il capitolo 2.1.1. delle Linee Guida prevede che “al momento della formazione del documento informatico immodificabile, devono essere generati e associati permanentemente ad esso i relativi metadati. L’insieme dei metadati del documento informatico è definito nell’allegato 5 “Metadati” alle linee guida” che illustra i metadati relativi al documento informatico, al documento amministrativo informatico e all’aggregazione documentale informatica, intendendo, con quest’ultima, sia il fascicolo informatico, che la serie documentale.

Il precedente DPCM 3 dicembre 2013 prevedeva l’obbligatorietà di soli 5 metadati. Nelle nuove Linee Guida sono stati aggiunti nuovi metadati per ottemperare ai principi di interoperabilità, trasparenza e conoscenza approfondita del contesto documentale. Ad oggi sono previsti 18 metadati, di cui 14 sono obbligatori.<sup>31</sup> Di seguito viene riportata l’elencazione dei metadati del documento informatico con a fianco l’indicazione della obbligatorietà e della sua novità o meno:

Metadato 1 – IdDOC – Obbligatorio

Metadato 2 – Modalità formazione - Obbligatorio - Nuovo

Metadato 3 – Tipologia documentale - Obbligatorio - Nuovo

Metadato 4 – Dati di registrazione - Obbligatorio -Nuovo

Metadato 5 – Soggetti - Obbligatorio

Metadato 6 – Chiave descrittiva – Obbligatorio - Nuovo

Metadato 7 – Allegati – Obbligatorio - Nuovo

---

<sup>31</sup> I metadati del documento informatico di natura fiscale e contabile. [https://www.AgID.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/i\\_metadati\\_del\\_documento\\_informatico\\_di\\_natura\\_fiscale\\_e\\_contabile.pdf](https://www.AgID.gov.it/sites/default/files/repository_files/i_metadati_del_documento_informatico_di_natura_fiscale_e_contabile.pdf)

---

Metadato 8 – Classificazione – Non obbligatorio - Nuovo  
Metadato 9 – Riservato - Obbligatorio  
Metadato 10 – Identificativo del formato – Obbligatorio - Nuovo  
Metadato 11 – Verifica – Obbligatorio - Nuovo  
Metadato 12 – Identificativo dell’aggregazione documentale – Non obbligatorio  
Metadato 13 – Identificativo de documento primario – Obbligatorio - Nuovo  
Metadato 14 – Nome del documento/file – Obbligatorio - Nuovo  
Metadato 15 – Versione del documento - – Obbligatorio - Nuovo  
Metadato 16 – Tracciatore modifiche del documento – Obbligatorio - Nuovo  
Metadato 17 - Tempo di conservazione – Non obbligatorio - Nuovo  
Metadato 18 - Note – Non obbligatorio - Nuovo

## **9. Formazione del documento amministrativo informatico.**

Il documento amministrativo informatico, è il documento tipico di tutte le pubbliche amministrazioni, è prodotto ed utilizzato nel corso della loro attività amministrativa. Il documento amministrativo è stato dapprima disciplinato dal TUDA che all’art.1 lett. a) lo definisce: ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell’attività amministrativa.

L’allegato 1 delle Linee Guida “Glossario dei termini e degli acronimi” definisce il documento amministrativo informatico “ogni rappresentazione, grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni, o, comunque, da queste ultime utilizzati ai fini dell’attività amministrativa”

Inoltre l’art.23 ter del CAD statuisce AL c.1 che “Gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per gli usi consentiti dalla legge”, da cui ne deriva che le pubbliche amministrazioni devono produrre documenti nativi digitali, come atti primari e originali; i finanziamenti del PNRR coniugando procedimento amministrativo digitale e documento informatico possono aiutare gli Enti locali nell’applicazione effettiva di questo dettato normativo. Per quanto riguarda la formazione, le Linee Guida indicano che al documento amministrativo informatico si applicano le stesse regole valide per il documento informatico, che sono già state analizzate al capitolo 4.

Una specifica regolamentazione è però riservata alla acquisizione di istanze, dichiarazioni e comunicazioni di cui agli articoli 5-bis, 40-bis e 65 del CAD. Questi tre articoli costituiscono la base per l’avvio del processi di digitalizzazione previsti dal PNRR.

---

L'art. 5-bis, comma 1, del CAD richiede, in via esclusiva, l'utilizzo di tecnologie digitali nei rapporti amministrativi tra PA e imprese, prevedendo che "La presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese".

L'art. 40-bis del CAD prevede poi l'obbligatorietà della registrazione di protocollo per i documenti inviati da domicili digitali, nonché per le istanze ricevute in modalità telematica, indicando che "Formano comunque oggetto di registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le comunicazioni che provengono da o sono inviate a domicili digitali eletti ai sensi di quanto previsto all'articolo 3-bis<sup>32</sup>, nonché le istanze e le dichiarazioni di cui all'articolo 65".

Occorre precisare che, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n-ter del CAD, il domicilio digitale è l'indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata (PEC) o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS, valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale. I domicili digitali sono già attivi sia per le pubbliche amministrazioni (consultabili presso l'Indice IPA<sup>33</sup>), sia per imprese e professionisti (reperibili attraverso lo specifico Indice Nazionale INI-PEC<sup>34</sup>). Il domicilio digitale delle persone fisiche è invece in fase di attuazione; lo scorso settembre sono entrate in vigore le specifiche Linee guida dell'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione

---

<sup>32</sup> L'art. 3-bis del CAD prevede che "1. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, i professionisti tenuti all'iscrizione in albi ed elenchi e i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro delle imprese hanno l'obbligo di dotarsi di un domicilio digitale iscritto nell'elenco di cui agli articoli 6-bis o 6-ter. 1-bis. Fermo restando quanto previsto al comma 1, chiunque ha facoltà di eleggere il proprio domicilio digitale da iscrivere nell'elenco di cui all'articolo 6-quater. Nel caso in cui il domicilio eletto risulti non più attivo si procede alla cancellazione d'ufficio dall'indice di cui all'articolo 6-quater secondo le modalità fissate nelle Linee guida. 1-ter. I domicili digitali di cui ai commi 1, 1-bis e 4-quinquies sono eletti secondo le modalità stabilite con le Linee guida. Le persone fisiche possono altresì eleggere il domicilio digitale avvalendosi del servizio di cui all'articolo 64-bis, di quello reso disponibile on-line dall'ANPR di cui all'articolo 62, ovvero recandosi presso l'ufficio anagrafe del proprio comune di residenza".

<sup>33</sup> L'IPA è una banca dati di libera consultazione in cui puoi trovare i riferimenti per comunicare con le Pubbliche Amministrazioni e i Gestori di Pubblici Servizi. Se hai rapporti contrattuali con le Pubbliche Amministrazioni in IPA trovi i riferimenti necessari per la fatturazione elettronica e per gli ordini elettronici <https://indicepa.gov.it/ipa-portale/>

<sup>34</sup> INI-PEC è l'Indice Nazionale degli Indirizzi di PEC (Posta Elettronica Certificata) istituito dal Ministero dello Sviluppo Economico. INI-PEC raccoglie tutti gli indirizzi di PEC delle Imprese e dei Professionisti presenti sul territorio italiano: chiunque può accedere alla sezione di ricerca del portale ([inipec.gov.it](http://inipec.gov.it)) e cercare l'indirizzo di posta elettronica certificata di proprio interesse. Avere un registro che raccoglie tutti gli indirizzi PEC è fondamentale per velocizzare le comunicazioni tra le aziende, tra impresa e clienti, tra professionisti e imprese. INI-PEC è stato realizzato da InfoCamere in attuazione del decreto legge del 18 ottobre 2012, n.179. <https://www.registroimprese.it/ini-pec>

---

in albi, elenchi o registri professionali e nel registro delle imprese (INAD), di cui all'art. 6-quater del Codice dell'Amministrazione Digitale.<sup>35</sup> Le Linee guida, emesse da AgID, riguardano cittadini, professionisti e enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese (ad esempio tributaristi, amministratori di condominio, ecc.), e definiscono le regole e le funzionalità disponibili per l'elezione, la modifica e la cancellazione del domicilio digitale nell'elenco INAD.<sup>36</sup> L'attuazione dell'INAD dovrebbe incentivare e incrementare la presentazione di istanze e lo scambio di documenti e informazioni in modalità telematica fra PA e privati, che specialmente per i Comuni costituiscono ancora una parte consistente dei documenti analogici ricevuti e prodotti.<sup>37</sup>

Relativamente invece alla trasmissione di istanze e dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni, l'articolo 65 del CAD è da considerare attentamente in quanto ne disciplina la presentazione per via telematica. L'articolo è stato modificato dal D.L. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020, e anche dalla Legge n.108 del 2021, per inserire i nuovi strumenti di identificazione ed accesso ai servizi online delle pubbliche amministrazioni.<sup>38</sup> Il comma 1 ha un forte rilievo per le attività di digitalizzazione e così recita:

1. Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del d.P.R. 28, dicembre 2000, n.445,<sup>39</sup> sono valide:

---

<sup>35</sup> [https://trasparenza.AgID.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/2125816104200\\_OLinee+guida+INAD+art.+6-quater+CAD.pdf](https://trasparenza.AgID.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/2125816104200_OLinee+guida+INAD+art.+6-quater+CAD.pdf)

<sup>36</sup> <https://www.AgID.gov.it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2021/09/20/domicilio-digitale-pubblicate-linee-guida>

<sup>37</sup> L'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, presentata dall'Istat alla Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione nel maggio 2021, rileva che, da informazioni relative all'anno 2018, quasi il 40% dei Comuni, utilizza ancora procedure analogiche quali timbri, firme autografe, ecc. per almeno il 50% della produzione documentale. <https://www.istat.it/it/files/2021/05/Audizione-20-maggio-2021.pdf>

<sup>38</sup> Il "decreto semplificazioni" D.L. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020, è intervenuto sul CAD modificando gli articoli 64 "Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni", che disciplina lo SPID, l'art. 64-bis "Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione", relativo all'utilizzo dell'AppIO. Il decreto inoltre ha fissato nel 28 febbraio 2021 la data per lo Switch off alle identità digitali, a PagoPA e agli strumenti di pagamento elettronico (Artt. 24 e 24-bis, D.L. 76/2020).

<sup>39</sup> L'art. 38 del d.P.R. 445/2000 "Modalità di invio e sottoscrizione delle istanze" prevede che: " 1. Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica. 2. Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica ivi comprese le domande per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione, a qualsiasi titolo, in tutte le pubbliche amministrazioni, o per l'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti presso le pubbliche amministrazioni, sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82. 3. Le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da produrre agli organi della amministrazione pubblica o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento è inserita nel fascicolo. La copia dell'istanza sottoscritta dall'interessato e la copia del documento di identità possono essere inviate per via telematica; nei procedimenti di aggiudicazione di contratti pubblici, detta facoltà è consentita nei limiti stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 15, comma 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

- 
- a) se sottoscritte mediante una delle forme di cui all'articolo 20;<sup>40</sup> (es. firma digitale, firma elettronica qualificata, firma elettronica avanzata);
- b) ovvero, quando l'istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi; (*lettera così modificata dall'art.24, comma 1, lettera g), legge n.120 del 2020*)
- b-bis) ovvero formate tramite il punto di accesso telematico per i dispositivi mobili di cui all'articolo 64-bis; (*lettera introdotta dall'art. 24, comma 1, lettera g), legge n. 120 del 2020*)
- c) ovvero sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- c-bis) ovvero se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale iscritto in uno degli elenchi di cui all'articolo 6-bis<sup>41</sup>, 6-ter<sup>42</sup> o 6-quater<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> L'art. 20 del CAD "Validità ed efficacia probatoria dei Documenti informatici" prevede al comma 1-bis "Il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice Civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore. In tutti gli altri casi, l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immodificabilità. La data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle Linee guida".

<sup>41</sup> L'art. 6-bis del CAD "Indice nazionale dei domicili digitali delle imprese e dei professionisti" prevede che: "1. Al fine di favorire la presentazione di istanze, dichiarazioni e dati, nonché lo scambio di informazioni e documenti tra i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 e le imprese e i professionisti in modalità telematica, è istituito, il pubblico elenco denominato Indice nazionale dei domicili digitali (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti, presso il Ministero per lo sviluppo economico. 2. L'Indice nazionale di cui al comma 1 è realizzato a partire dagli elenchi di indirizzi PEC costituiti presso il registro delle imprese e gli ordini o collegi professionali, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 16 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. Nell'Indice nazionale sono inseriti anche i domicili digitali dei professionisti diversi da quelli di cui al primo periodo, iscritti in elenchi o registri detenuti dalle pubbliche amministrazioni e istituiti con legge dello Stato. I domicili digitali inseriti in tale Indice costituiscono mezzo esclusivo di comunicazione e notifica con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2. 2-bis. L'INI-PEC acquisisce dagli ordini e dai collegi professionali gli attributi qualificati dell'identità digitale ai fini di quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 64, comma 2-sexies".

<sup>42</sup> L'art. 6-ter del CAD "Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi" prevede che "1. Al fine di assicurare la pubblicità dei riferimenti telematici delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi è istituito il pubblico elenco di fiducia denominato "Indice degli indirizzi della pubblica amministrazione e dei gestori di pubblici servizi", nel quale sono indicati i domicili digitali da utilizzare per le comunicazioni e per lo scambio di informazioni e per l'invio di documenti a tutti gli effetti di legge tra le pubbliche amministrazioni, i gestori di pubblici servizi e i privati. 2. La realizzazione e la gestione dell'Indice sono affidate all'AgID, che può utilizzare a tal fine elenchi e repertori già formati dalle amministrazioni pubbliche. 3. Le amministrazioni di cui al comma 1 e i gestori di pubblici servizi aggiornano gli indirizzi e i contenuti dell'Indice tempestivamente e comunque con cadenza almeno semestrale, secondo le indicazioni dell'AgID. La mancata comunicazione degli elementi necessari al completamento dell'Indice e del loro aggiornamento è valutata ai fini della responsabilità dirigenziale e dell'attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili".

<sup>43</sup> L'art. 6-quater del CAD "Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato, non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese" prevede che " 1. E' istituito il pubblico elenco dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione nell'indice

---

ovvero, in assenza di un domicilio digitale iscritto, da un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS. In tale ultimo caso, in assenza di un domicilio digitale iscritto, la trasmissione costituisce elezione di domicilio digitale speciale, ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 4-quinquies, per gli atti e le comunicazioni a cui è riferita l'istanza o la dichiarazione...(lettera modificata dall'art. 24, comma 1, lettera g), legge n. 120 del 2020, poi dall'art. 38, comma 2, lettera d), della legge n. 108 del 2021)

Le Linee Guida al paragrafo 2.4.1 precisano “le istanze, le dichiarazioni e le comunicazioni di cui agli articoli 5-bis, 40-bis e 65 del CAD sono identificate e trattate come i documenti amministrativi informatici”, quindi sono equiparati a tutti gli altri documenti utilizzati dalle pubbliche amministrazioni nel corso della loro attività amministrativa e come tali devono essere trattati.

Per quanto riguarda le caratteristiche di immodificabilità e integrità le Linee Guida specificano che “Il documento amministrativo informatico assume le caratteristiche di immodificabilità e di integrità, oltre che con le modalità di cui al paragrafo 2.1.1, anche con la sua registrazione nel registro di protocollo, negli ulteriori registri, nei repertori, negli albi, negli elenchi, negli archivi o nelle raccolte di dati contenute nel sistema di gestione informatica dei documenti con le modalità descritte nel manuale di gestione documentale.” Occorre pertanto inserire il documento amministrativo informatico nel sistema documentale dell'ente mediante protocollazione o altre forme di registrazione particolare.

Al documento amministrativo informatico viene associato l'insieme dei metadati previsti per la registrazione di protocollo ai sensi dell'art 53 del TUDA, nonché i metadati relativi alla classificazione, ai sensi dell'articolo 56 del TUDA, e ai tempi di conservazione, in coerenza con il piano di conservazione, e quelli relativi alla relazione con l'aggregazione documentale informatica d'appartenenza.

Al documento amministrativo informatico sono associati ulteriori metadati rilevanti ai fini amministrativi o per finalità gestionali o conservative, definiti, per ogni tipologia di documento, nell'ambito del contesto a cui esso si riferisce, secondo quanto

---

di cui all'articolo 6-bis, nel quale sono indicati i domicili eletti ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 1-bis. La realizzazione e la gestione del presente Indice sono affidate all'AgID, che vi provvede avvalendosi delle strutture informatiche delle Camere di commercio già deputate alla gestione dell'elenco di cui all'articolo 6-bis. È fatta salva la facoltà del professionista, non iscritto in albi, registri o elenchi professionali di cui all'articolo 6-bis, di eleggere presso il presente Indice un domicilio digitale professionale e un domicilio digitale personale diverso dal primo. 2. Per i professionisti iscritti in albi ed elenchi il domicilio digitale è l'indirizzo inserito nell'elenco di cui all'articolo 6-bis, fermo restando il diritto di eleggerne uno diverso ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 1-bis. Ai fini dell'inserimento dei domicili dei professionisti nel predetto elenco il Ministero dello sviluppo economico rende disponibili all'AgID, tramite servizi informatici individuati nelle Linee guida, i relativi indirizzi già contenuti nell'elenco di cui all'articolo 6-bis. 3. AgID provvede costantemente all'aggiornamento e al trasferimento dei domicili digitali delle persone fisiche contenuti nell'elenco di cui al presente articolo nell'ANPR e il Ministero dell'interno provvede costantemente all'aggiornamento e al trasferimento dei domicili digitali delle persone fisiche contenuti in ANPR nell'elenco di cui al presente articolo. Le funzioni di aggiornamento e trasferimento dei dati sono svolte con le risorse disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

---

previsto dall'Allegato 5 alle presenti Linee guida. “

In sintesi la formazione del documento amministrativo richiede le stesse modalità e l'applicazione delle regole già analizzate per il documento informatico, con alcune peculiarità legate alla trasmissione di istanze e documenti mediante domicili digitali o per via telematica. Per questi documenti è necessaria la protocollazione e l'associazione obbligatoria dei metadati di protocollazione, classificazione, fascicolazione e dei tempi di conservazione, oltre a quelli previsti dall'Allegato 5 delle Linee guida. A differenza del documento informatico, in applicazione dell'art.23-ter comma 5-bis del CAD<sup>44</sup>, i documenti amministrativi informatici devono essere accessibili secondo le regole previste dall'art.11 della legge n. 4/2004.

## 10. Conclusioni.

I fondi legati al PNRR possono aiutare Comuni ed Enti locali nella riprogettazione dei procedimenti amministrativi in modalità digitale e nella corretta gestione dei documenti informatici e amministrativi informatici innescando un processo positivo che, innanzitutto, attraverso le nuove modalità di comunicazione e trasmissione con cittadini e imprese, possa garantire i diritti di cittadinanza digitale e fornire risposte concrete ai bisogni degli utenti.

La corretta gestione del documento amministrativo informatico all'interno del modello di dematerializzazione dei procedimenti amministrativi e dei processi, anche di rilevanza interna alle amministrazioni, consente inoltre di monitorare e garantire l'intero ciclo di vita del documento, dalla sua produzione fino alla sua conservazione, nel rispetto delle norme di legge, in particolare CAD e Linee Guida.

Sintetizzando quanto esposto dalle Linee Guida, quando si affrontano processi di digitalizzazione documentale non si può prescindere dall'applicare alcuni principi fondamentali, che si possono sintetizzare nei seguenti:

- la corretta gestione dei documenti deve essere effettuata sin dalla fase della formazione per garantirne la conservazione successiva;
- l'importanza della scelta del formato corretto per la creazione dei documenti digitali. Il formato PDF/A è già idoneo per la conservazione a lungo termine in archivi digitali certificati;
- l'obbligatorietà di associare ai documenti amministrativi informatici i metadati di registrazione di protocollo, classificazione e fascicolazione per mantenerne l'integrità e imputabilità nel tempo<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> L'art-53 ter del Cad al comma 5-bis prevede che “I documenti di cui al presente articolo devono essere fruibili indipendentemente dalla condizione di disabilità personale, applicando i criteri di accessibilità definiti dai requisiti tecnici di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4.

<sup>45</sup> In ogni caso i documenti debbono mantenere integrità nel tempo e imputabilità certa, al fine di garantire stabilità e oggettività del contenuto giuridico che rappresentano. La verificabilità

---

La corretta gestione di procedimenti e documenti, oltre agli importantissimi benefici nei confronti di imprese e persone fisiche ha ricadute benefiche anche all'interno del Comune che la attua, tra le quali:

- la presentazione di istanze on line da parte dei cittadini, associata alla registrazione automatica di protocollo delle evidenze informatiche stabilizzate, comporta un abbattimento dei tempi di protocollazione e dei carichi di lavoro degli addetti al protocollo;
- la velocizzazione della circolazione dei documenti all'interno del un sistema documentale informatico con il contestuale abbandono della consegna a mano ai vari uffici;

oltre al tradizionale:

- risparmio di carta;
- risparmio dei costi di stampa;
- ottimizzazione degli spazi con l'eliminazione dei fascicoli cartacei.

L'occasione offerta dal PNRR per promuovere la transizione digitale degli enti locali e del paese non può essere persa. Occorre applicare finalmente i principi guida del Piano Triennale per l'informatica:

- favorire lo sviluppo di una società digitale, dove i servizi mettono al centro i cittadini e le imprese, attraverso la digitalizzazione della pubblica amministrazione che costituisce il motore di sviluppo per tutto il Paese,
- promuovere lo sviluppo sostenibile, etico ed inclusivo, attraverso l'innovazione e la digitalizzazione al servizio delle persone, delle comunità e dei territori, nel rispetto della sostenibilità ambientale,
- contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando la standardizzazione, l'innovazione e la sperimentazione nell'ambito dei servizi pubblici;<sup>46</sup> sta a noi cogliere questa importante occasione per applicarli.

In ogni caso il legislatore ha introdotto una leva estremamente potente che potrebbe convincere anche le amministrazioni più riottose nell'attivare progetti di innovazione: il Decreto Semplificazioni bis (Legge n. 108/2021) "introduce nel Codice dell'amministrazione digitale l'art. 18-bis rubricato "Violazione degli obblighi di transizione digitale". La norma mira a rafforzare la disciplina sanzionatoria in caso di violazione degli obblighi legati alla trasformazione digitale, al fine di assicurare l'attuazione dell'Agenda Digitale Italiana ed europea nonché la digitalizzazione dei cittadini, delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese, anche in base agli obiettivi fissati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).<sup>47</sup> In caso di inadempienze accertate

---

di tali condizioni, cioè la garanzia dell'autenticità nel tempo, costituisce l'aspetto centrale della conservazione. Maria Guercio, *Archivistica informatica*, Carocci Editore 2002.

<sup>46</sup> <https://www.AgID.gov.it/index.php/it/agenzia/piano-triennale>

<sup>47</sup> Ernesto Belisario, Francesca Ricciulli, *Pubblica Amministrazione digitale: arrivano le sanzioni per gli enti inadempienti*, <https://www.maggioli.com/it-it/maggioli-now/magazine/settembre-2021/pubblica-amministrazione-digitale-arrivano-le-sanzioni-per-gli-enti-inadempienti>.

---

sono previste sanzioni da 10.000 a 100.000 euro.

Si auspica quindi che i fondi del PNRR e lo spauracchio delle sanzioni consentano l'attuazione della transizione digitale della PA italiana a partire dai Comuni, che sono gli enti più vicini ai cittadini sia territorialmente, sia per i servizi offerti.

## **Bibliografia**

- Maria Guercio, Archivistica informatica, Carocci Editore 2002

## **Sitografia**

- [www.agid.gov.it](http://www.agid.gov.it)
- Ernesto Belisario, Francesca Ricciulli, Pubblica Amministrazione digitale: arrivano le sanzioni per gli enti inadempienti, <https://www.maggioli.com/it-it/maggioli-now/magazine/settembre-2021/pubblica-amministrazione-digitale-arrivano-le-sanzioni-per-gli-enti-inadempienti>
- [www.cartaidentita.interno.gov.it](http://www.cartaidentita.interno.gov.it)
- [www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/](http://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/)
- [www.innovazione.gov.it/italia-digitale-2026/](http://www.innovazione.gov.it/italia-digitale-2026/)
- [www.indicepa.gov.it/ipa-portale/](http://www.indicepa.gov.it/ipa-portale/)
- [www.inipec.gov.it](http://www.inipec.gov.it)
- [www.io.italia.it/](http://www.io.italia.it/)
- [www.istat.it](http://www.istat.it)
- [ww.italiadomani.gov.it](http://ww.italiadomani.gov.it)
- [www.padigitale2026.gov.it](http://www.padigitale2026.gov.it)
- [www.pagopa.gov.it](http://www.pagopa.gov.it)
- [www.registroimprese.it](http://www.registroimprese.it)
- [www.spid.gov.it](http://www.spid.gov.it)

# DAL CODICE ALLE LINEE GUIDA, PASSANDO PER IL PNRR: IL PERCORSO COMPLESSO E FRAMMENTATO DELLA DIGITALIZZAZIONE DOCUMENTALE IN ITALIA

Andrea Lisi - Francesca Cafiero

**Abstract:** Il percorso della digitalizzazione italiana ha attraversato diverse fasi e continua attraverso la continua evoluzione di strumenti normativi e operativi, sullo sfondo del PNRR. L'Avv. Andrea Lisi e la Dott.ssa Francesca Cafiero ne ripercorrono le tappe proponendo un'interpretazione di alcuni dei passi più importanti compiuti fino ad oggi, provando ad immaginare quali elementi potrebbero perfezionare la realizzazione di una corretta innovazione, in una prospettiva archivistica e democratica.

**Sommario:** 1. Premesse; 2. Struttura del codice amministrazione digitale; 3. Un'analisi contenuti più significativi del Codice dell'amministrazione digitale; 4. L'evoluzione della normativa: le Linee Guida AgID; 5. Il segreto dei documenti è racchiuso nella "consegna"; 6. Documenti informatici e firme; 7. Le tre età del documento sono racchiuse nei metadati; 8. Cosa vuol dire (veramente) applicare le Linee Guida; 9. La vera rivoluzione contenuta nelle Linee Guida è fuori dalle Linee Guida; 10. Arrivano le sanzioni: il ruolo di AgID; 11. Conclusioni.

## 1. Premesse

Oggi la digitalizzazione è una delle "missioni" del PNRR, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che sembra aver risvegliato il Paese da un certo, innegabile torpore che lo caratterizzava, almeno nell'ultimo periodo. Eppure, la digitalizzazione italiana ha inizio con una scelta fondamentale: l'adozione di un "Codice", il Codice dell'amministrazione digitale istituito con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82<sup>1</sup>, ma sembra ancora mancare una diffusa consapevolezza in merito a questo fondamentale testo normativo che qualsiasi soggetto pubblico deve conoscere e osservare. Originariamente codex significava "libro compatto cucito sul dorso contenente ma-

---

<sup>1</sup> In realtà, a voler essere precisi, a livello normativo il CAD è stato preceduto prima dal D. Lgs. 39/1993, poi dalla legge Bassanini bis (legge n. 127/1997), quindi dal DPR 513/1998 e dal TUDA (DPR 445/2000), ma senz'altro il CAD ha conferito sistematicità e completezza alla materia o almeno ha cercato di garantirlo.

---

teriale giuridico”. La legge per antonomasia è dunque il codice, definito da Tarello<sup>2</sup> “un libro di regole giuridiche organizzate secondo un sistema (un ordine) e caratterizzate dall’unità di materia, vigente per tutta l’estensione geografica dell’area di unità politica (per tutto lo Stato), rivolto a tutti i sudditi o soggetti all’autorità politica statale, da questa autorità voluto e pubblicato, abrogante tutto il diritto precedente sulla materia da esso disciplinata e perciò non integrabile con materiali giuridici previgenti, e destinato a durare a lungo”.

E dunque non poteva che essere un “testo unico” che riunisce e organizza le norme riguardanti i diritti di cittadinanza digitale (ma non solo) il riferimento per guidare la trasformazione della Pubblica Amministrazione. Considerandone la natura, l’attuale Codice meriterebbe di essere piuttosto semplificato e ridotto al massimo a una decina di articoli; invece, nel tempo si è tramutato in un coacervo di buoni principi, regole tecniche e “disquisizioni metafisiche” su strategie che cambiano ogni anno. In realtà, il Legislatore ha provato a disciplinare in un unico sistema normativo sia ambiti pubblicistici sia privatistici nel contesto digitale, spesso complicando inutilmente processi che ben avrebbero potuto essere semplificati e svilendo alcuni indispensabili presidi di garanzia per l’integrità, la sicurezza e l’imputabilità giuridica, che invece dovrebbero caratterizzare i documenti amministrativi che entrano a far parte dell’archivio di una PA (alla cui certezza giuridica – è giusto ricordarlo – è attribuito il valore di fede pubblica).

## **2. Struttura del Codice amministrazione digitale**

Evidenziamo, quindi, che una delle caratteristiche che dovrebbe avere un Codice è quella della sistematicità. Ci si aspetterebbe, cioè, di sfogliare il CAD allo stesso modo in cui si sfoglia qualunque altro Codice, sperando di avere a che fare con un quadro normativo di riferimento omogeneo ed armonioso. Ma si tratta di un’aspettativa che è stata presto disattesa. Con il CAD siamo invece in presenza di un complesso di disposizioni – decisamente poco votate alla chiarezza, alla stabilità e al perdurare nel tempo – caratterizzate, inoltre, da un’applicabilità a volte limitata. Possiamo di fatto affermare che il Codice – forse proprio per la sua attinenza con una materia tanto variegata – è stato da sempre considerato alla stregua di un sistema informativo, da sottoporre a periodiche “patch” per renderlo più usabile e sicuro. In tali interventi normativi si è spesso modificato l’assetto formale e probatorio di documenti informatici e firme elettroniche, oltre che di tutte le principali questioni relative alla digitalizzazione documentale (dalla generazione delle copie/duplicati informatici alla conservazione digitale dei documenti sino alla stessa natura e struttura delle regole tecniche previste nell’art. 71). In ogni caso, il Codice, pur nella sua imperfezione, complessità, scarsa sistematicità e incompiutezza, resta un formidabile corpus normativo che potrebbe garantire al cittadino una rivoluzione in termini di

---

<sup>2</sup> Tarello, Introduzione teorica allo studio del diritto, Prime lezioni, IV ed., GENOVA, 1984.

---

rapporto trasparente con la PA in chiave digitale. Il problema è che non sempre c'è reale consapevolezza su questo e soprattutto sul fatto che **la chiave di volta per arrivare a una PA digitale non è la tecnologia da sviluppare.**

### **3. Un'analisi dei contenuti più significativi del Codice dell'amministrazione digitale**

Forse l'aspetto più significativo del CAD è l'introduzione nel nostro ordinamento di un nutrito elenco di diritti in capo a cittadini e imprese (purtroppo non sempre disposti in modo ordinato ed efficace). L'agere amministrativo in chiave digitale andrebbe sviluppato secondo il CAD come **specifica concretizzazione da parte della PA di tali diritti e non come riedizione più digitale della precedente burocrazia analogica.** Qui di seguito i principali diritti di cui dispone il cittadino in seguito all'entrata in vigore del CAD:

- diritto alla propria identità digitale
- diritto a comunicare e partecipare digitalmente
- diritto al proprio domicilio digitale
- diritto a servizi on-line semplici e integrati
- diritto ad effettuare pagamenti elettronici nei rapporti con la PA
- diritto alla alfabetizzazione informatica
- diritto a non esibire certificati alla PA
- diritto alla trasparenza amministrativa digitale
- diritto alla protezione dei propri dati digitali
- diritto all'accessibilità e usabilità

**Volendo andare ad analizzare i principali contenuti del Codice dell'amministrazione digitale e delle nuove Linee guida AgID su formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, occorre sicuramente soffermarsi su:**

- le esigenze di gestione e controllo di dati, informazioni e documenti per organizzazioni pubbliche e private;
- le identità e gli strumenti di identificazione nel contesto digitale;
- i documenti informatici e le firme elettroniche nel quadro normativo attuale: nozione ed evoluzione normativa.

### **4. L'evoluzione della normativa: le Linee Guida AgID**

Il 1° gennaio 2022 sono (finalmente) divenute definitivamente efficaci le Linee Guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici<sup>3</sup>, come previsto nella proroga inserita nella [determinazione n. 371/2021](#) del 17

---

<sup>3</sup> Le Linee Guida AgID sono reperibili al seguente URL: <https://www.agid.gov.it/sites/default/files/>

---

maggio 2021. Le Linee Guida che, come sappiamo, si attendevano da tempo hanno avuto una sofferta e complessa gestazione, per poi essere pubblicate (in modo non proprio impeccabile) con la determinazione n. 407/2020 del 9 settembre 2020<sup>4</sup>.

Le nuove Linee Guida AgID **assorbono l'intera regolamentazione tecnica** della formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, **andando ad abrogare (con alcune eccezioni previste nel paragrafo 1.4 delle stesse) le regole tecniche** precedentemente in vigore (e contenute nei DPCM del 13 novembre 2014 e del 3 dicembre 2013).

Nonostante l'ampio sforzo profuso da AgID nel semplificare la materia, ricondurla in un unico documento sistematico e di pratica lettura, l'argomento rimane complesso e delicato e genera accesi confronti e diverse preoccupazioni tra chi ha esperienza in materia. In ogni caso, le Linee Guida rappresentano **una semplice e importante evoluzione della normativa settoriale, al loro interno è condensata l'organizzazione necessaria per affrontare quel processo di trasformazione digitale** delineato nel CAD e nel TUDA - Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa (DPR 445/2000). **Esse, pertanto, costituiscono il necessario presupposto per ogni azione amministrativa in ottica digitale.**

Senza queste regole non si può efficacemente sviluppare, ad esempio, un **sito web amministrativo istituzionale** in grado di garantire servizi on line a cittadini, imprese e professionisti e non si possono raggiungere gli **obiettivi di semplificazione, imparzialità, partecipazione**, né perseguire quei principi di **economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza** che devono caratterizzare l'agere amministrativo (già previsti dalla legge 241/1990) e, infine, senza la loro attenta applicazione **non si può garantire la fede pubblica in ambiente digitale**<sup>5</sup>.

## 5. Il segreto dei documenti è racchiuso nella “consegna”

Nel 2015, in un editoriale<sup>6</sup>, ci si interrogava sulla natura del documento informatico, e giustamente si sottolineava che *“le definizioni utilizzate per il documento informatico (e per le stesse firme apposte su un documento di natura digitale) sono cam-*

---

[repository files/linee\\_guida\\_sul\\_documento\\_informatico.pdf](#)

<sup>4</sup> Foglia L., Lisi A. (2020) “Conservazione dei documenti, ecco tutte le regole nelle linee guida AgID”, in Agendadigitale.eu - URL <https://www.agendadigitale.eu/documenti/conservazione-dei-documenti-ecco-tutte-le-regole-nelle-linee-guida-agid/>

<sup>5</sup> All'interno di questa normativa generale e tecnica possono in realtà trovare conforto nella loro validità giuridica anche altre rappresentazioni informatiche sviluppate attraverso i nuovi strumenti della blockchain, dei registri distribuiti e degli smart contract, in attesa delle Linee Guida previste dall'art. 8-ter della legge 11 febbraio 2019, n. 12.

<sup>6</sup> Documentare in digitale, Editoriale di Andrea Lisi alla rivista Il Documento Digitale, Testata iscritta al tribunale di Roma n. 129/2012 del 3/5/2012. ISSN: 2280-4188, Trimestre gennaio-febbraio-marzo 2015, edita da LEX ET ARS.

---

*biate nel tempo e con esse il concetto stesso che le accompagna. Si utilizzano tutt'ora terminologie differenti per definire i documenti in ambito giuridico (dove ci sono già differenze di approccio tra ambito civile, penale e amministrativo), diplomatico e archivistico. Le stesse attuali **definizioni normative di documento informatico e documento digitale andrebbero messe in discussione, cercando di favorire un approccio che ricomprenda anche una valutazione terminologica di base sui concetti di dato, informazione e documento, spesso utilizzati impropriamente dal legislatore, anche come sinonimi intercambiabili**.*

La situazione oggi non è mutata, anzi, forse la confusione è maggiore sui termini (documento informatico, documento digitale, dati e metadati, firme elettroniche e digitali, fascicoli informatici) ed è attribuibile, comunque, non tanto alla regolamentazione tecnica portata avanti da AgID, quanto piuttosto alla **difficile e a volte frettolosa opera di sistematizzazione tra normativa italiana ed europea**.

Se “prima” i documenti cartacei dovevano essere necessariamente firmati e sottoscritti, ora i documenti informatici sono formati e trasmessi attraverso partner fidati come previsto dal Regolamento eIDAS (Reg. 910/2014/UE) che si occupa di identificazione elettronica e servizi fiduciari. **Viene sancito, dunque, un'ulteriore evoluzione, un passaggio fondamentale: dal “segnare” al “consegnare” un documento (informatico)**. Il partner fidato, che garantisce certi processi informatici o eroga “servizi fiduciari” è il soggetto che – previa verifica di affidabilità da parte delle autorità competenti nel caso in cui siano soggetti “qualificati” – concorre alla formazione, firma, gestione, trasmissione, conservazione dei documenti informatici. Proprio in questa prospettiva, in effetti, le firme elettroniche “non firmano” (o meglio non sottoscrivono), ossia non sono apposte “sul documento” per attribuirne l'imputabilità giuridica, bensì **sono associate a quel contenuto giuridicamente rilevante, “validando” processi digitali**: esse, cioè, attribuiscono quel contenuto – con un diverso valore giuridico e probatorio in base alla sicurezza e all'affidabilità del processo – a un determinato soggetto dell'ordinamento.

## 6. Documenti informatici e firme

Nel CAD ritroviamo la seguente definizione di documento informatico: “documento elettronico<sup>7</sup> che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti” (art. 1, comma 1, lett. p) che si contrappone a quella di documento analogico, definito come documento non informatico (art. 1, comma 1, lett. p-bis). In base all'art. 20 del CAD, il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta (acquisendo anche il valore probatorio di cui all'art. 2702 Cod. civ., ossia della

---

<sup>7</sup> Secondo l'art. 3 del Regolamento eIDAS (Reg. UE 910/2014) il documento elettronico è qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva.

---

scrittura privata) quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID con modalità tali da garantire sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore<sup>8</sup>. La formulazione dell'art. 20 del CAD, comunque, ricomprende la validità giuridica anche per il documento informatico che in generale rispecchi i **requisiti di sicurezza, integrità e immodificabilità** e a cui sia apposta una qualunque firma elettronica, anche una firma elettronica semplice (purché, appunto, la riconducibilità all'autore sia "manifesta e inequivoca").

Le disposizioni dell'art. 20 del CAD risultano, quindi, in linea con l'attuale concezione di documento informatico e con quella di documento elettronico, prevista dal Regolamento eIDAS (Reg. 910/2014/UE). **In tal senso, documento informatico è il "contenuto" che si dovrebbe adattare a molti "contenitori" per essere formato, gestito e conservato, e che può avere, infatti, molti formati, molte firme, può essere oggetto di molti strumenti di trasmissione, ma ne devono essere comunque garantite la sicurezza, l'immodificabilità e l'integrità.** Nello specifico, dunque, il documento non deve essere necessariamente scritto o redatto sotto forma di un testo, bensì può essere **costituito da un qualsiasi flusso di dati** in forma elettronica: l'importante è che tale contenuto sia *stored*, cioè reso statico e preservato nella sua integrità nel tempo.

## 7. Le tre età del documento sono racchiuse nei metadati

A nostro avviso si dovrebbe portare l'interprete a individuare concettualmente ben **tre processi di metadattazione**, da ricondurre alle rispettive fasi di vita del ciclo documentale. Proviamo ad immaginare la sezione del tronco di un albero: così come ogni cerchio rappresenta un ciclo vegetativo, allo stesso modo **dovremmo essere in grado di dedurre dal corredo dei metadati di un documento il suo ciclo vitale e le fasi che ha attraversato**. Ogni "età" del documento dovrebbe pertanto poter

---

<sup>8</sup> Art. 20, comma 1-bis, CAD: "Il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore. In tutti gli altri casi, l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immodificabilità. La data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle Linee guida"

---

vantare dei metadati propri, la cui funzione risulta congeniale allo stato della sua maturazione.

Ecco che i **metadati obbligatori propri della fase di formazione** dovrebbero più che altro essere considerati delle **“proprietà” del documento**, in grado di assicurare l'autenticità allo stesso, indispensabili quindi nella sua fase generativa. Questo corredo congenito è perciò utile a **garantire una verifica successiva della sua paternità**, attestandone con certezza l'origine. Si tratta di metadati che non esistono per essere già funzionali alla sua *ricercabilità*, ma sono parte del DNA del documento e ne determinano le **informazioni genetiche essenziali**. Del resto, le stesse firme elettroniche – come già riferito – non “sottoscrivono” documenti, ma associano a oggetti informatici dal contenuto giuridicamente rilevante dei metadati che ne preservino l'appartenenza, garantendone così l'imputabilità giuridica. Le firme elettroniche insomma finiscono per essere esse stesse metadati garantiti, nel loro legame ai documenti informatici a cui si riferiscono, da processi affidabili in mano a terze parti fidate<sup>9</sup>.

Cosa diversa è invece **la fase di gestione documentale**, che prevede l'aggiunta dei **metadati propri della fase “attiva” del documento**, ossia quelli della segnatura di protocollo. Questo corredo di informazioni è utile per garantire il **vincolo archivistico**, ossia il nesso documentale all'interno del contesto proprio del soggetto produttore, favorendone la ricercabilità e l'usabilità, preservandone la stessa autenticità all'interno del contesto documentale.

Intervengono poi solo in una terza e ultima fase - quella “di riposo” - i **metadati previsti dallo standard UNI SinCRO** che servono per garantire la storicizzazione del documento nel sistema di conservazione, garantendone il mantenimento del vincolo, la descrizione e la ricercabilità nel lungo periodo<sup>10</sup>.

## 8. Cosa vuol dire (veramente) applicare le Linee Guida

In ogni caso, applicare oggi le Linee Guida in un ente pubblico (ma anche privato) è indispensabile per garantire effetti giuridici a processi documentali. Esse, infatti, definiscono, da una parte, le regole tecniche per **garantire la forma scritta digitale** e, quindi, per assicurare sicurezza, integrità, immutabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore. Dall'altra parte

---

<sup>9</sup> E forse le attuali regole tecniche sulle firme elettroniche contenute ancora nel l'ormai obsoleto DPCM del 22 febbraio 2013 meriterebbero di confluire al più presto in più aggiornate Linee Guida AgID, magari sistematizzate e ben coordinate (se non - meglio - inglobate) con le attuali Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.

<sup>10</sup> Si fa riferimento naturalmente alla norma UNI 11386 - Standard SInCRO - Supporto all'Interoperabilità nella Conservazione e nel Recupero degli Oggetti digitali.

---

– ed è sicuramente l’aspetto più importante delle stesse –cercano di porre le basi di una **corretta fascicolazione informatica**, onde concretizzare i principi del CAD contenuti nell’art. 41, dedicato appunto al procedimento amministrativo sviluppato utilizzando le tecnologie dell’informazione.

Si avverte finalmente **una sana impostazione archivistica** che mira a garantire in ambiente digitale il vincolo (collegamento funzionale) tra i diversi documenti prodotti o ricevuti dall’ente (e tra essi e il processo decisionale che li ha generati), **superando quel monadismo documentale** che ha gravemente pervaso in tutti questi anni la materia della digitalizzazione.

Purtroppo - non si può non sottolinearlo - **l’allegato 5 delle Linee Guida dedicato ai metadati rimane debole e controverso**, mettendo a nudo una impostazione della materia archivistica molto formale, ancora lontana dal contesto di riferimento dell’ente e dalla sua organizzazione pratica. L’allegato contiene una “somma di informazioni obbligatorie prive di contesto temporale e di finalità esplicite (non è chiaro chi, quando, come debba acquisire queste informazioni e gestirle sia all’interno del sistema documentale sia nelle successive - sottolineo successive - fasi di conservazione”).<sup>11</sup>

In realtà, l’importanza della metadattazione ai fini della ricercabilità del documento, come già osservato in precedenza, andrebbe riportata nell’alveo originario della gestione documentale e non della formazione del documento. Infatti, se per una pubblica amministrazione l’utilizzo dei metadati resta assolutamente indispensabile per gestire le operazioni di registrazione e di segnatura, quindi di classificazione (e di corretta formazione dell’archivio digitale), **in ambito privato, al contrario, non vi è alcun obbligo di gestione documentale e l’utilizzo dei metadati, specie nell’attuale configurazione, rischia di rimanere solo un inutile e periglioso esercizio di stile**, in una fase documentale, quella di formazione, dove l’importanza della metadattazione dovrebbe assolvere a finalità diverse e legate all’attestazione di autenticità dello stesso. Su questi punti la materia andrebbe senz’altro (e ulteriormente) riordinata, ma forse partendo non dalle regole tecniche, ma dalla disciplina generale contenuta nella legislazione ordinaria.

## **9. La vera rivoluzione contenuta nelle Linee Guida è fuori dalle Linee Guida**

Le Linee Guida comunque costituiscono complessivamente un ottimo manuale pratico su come procedere nella digitalizzazione di un ente pubblico (o privato). La maggior parte delle critiche a esse rivolte, considerato che in molte parti hanno semplicemente ordinato la normativa precedente, evolvendola, sono sterili e dettate da

---

<sup>11</sup> Guercio M., intervento nel Gruppo Facebook [Italian Digital Minions](#), in data 29 dicembre 2021.

---

una scarsa conoscenza della materia e delle sue (anche recenti) evoluzioni. La stessa metadattazione di cui tanti si lamentano oggi, era presente (in forma più embrionale) nelle vecchie regole (e negli allegati ad esse). Peraltro, nelle Linee Guida AgID viene **ben esplicitato il ruolo dei conservatori dei documenti informatici** e vengono correttamente riportate le **implicazioni sulla protezione dei dati personali** del processo di affidamento all'esterno, garantendo un collegamento sistematico con il GDPR<sup>12</sup>. Peccato che si sia stati poco coraggiosi nel difendere a livello europeo il ruolo dei fornitori<sup>13</sup> del servizio di conservazione, rischiando di causare oggi una involuzione dei requisiti tecnici e organizzativi raggiunti grazie all'esperienza dell'accreditamento (oggi purtroppo abrogato nel CAD)<sup>14</sup>. Si confida comunque nel ruolo - che deve essere autorevole e intransigente - di AgID per riportare l'esperienza sino ad oggi acquisita in ambito europeo.

Ma ciò che è veramente cambiato nella cogenza di queste normative tecniche è proprio **il ruolo di AgID**. Infatti, le ultime modifiche al CAD, introdotte con la legge n. 108 del 2021, attribuiscono all'Agenzia importanti **poteri sanzionatori**. Facciamo riferimento all'art. 18-bis del Codice, nel quale si prevedono in capo ad AgID poteri del tutto simili a quelli di Anac (Autorità Nazionale Anti Corruzione).

## 10. Arrivano le sanzioni: il ruolo di AgID

In particolare, secondo l'art. 18-bis, l'AgID esercita **poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio** sul rispetto delle disposizioni del Codice e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della pubblica amministrazione, ivi comprese quelle contenute nelle Linee guida e nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione e procede d'ufficio, ovvero su segnalazione del difensore civico digitale, all'accertamento delle relative violazioni da parte di tutti i soggetti pubblici. Nell'esercizio dei poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio, l'AgID richiede e acquisisce presso tutti i soggetti pubblici, dati, documenti e ogni altra informazione strumentale e necessaria. La mancata ottemperanza alla richiesta di dati, documenti o informazioni ovvero la trasmissione di informazioni o dati parziali o non veritieri è punita (finalmente) con pesanti sanzioni. Le violazioni accertate dall'AgID, infatti, rilevano ai fini della misurazione e della **valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili** e comportano responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. E, soprattutto, AgID, in caso di manca-

---

<sup>12</sup> General Data Protection Regulation (Regolamento UE 679/2016).

<sup>13</sup> Foglia L. (2021) "Conservatori a norma, come cambia la certificazione Accredia e quando si rischia la revoca", in Agendadigitale.eu – URL <https://www.agendadigitale.eu/documenti/conservatori-a-norma-come-cambia-la-certificazione-accredia-e-quando-si-rischia-la-revoca/>

<sup>14</sup> Conservazione dei documenti informatici: standard comuni e prospettive europee - URL <https://www.youtube.com/watch?v=IBT-Y5Kgb3s>

---

ta ottemperanza alle sue richieste o in caso di accertate violazioni di diversi obblighi di transizione digitale da parte dei soggetti pubblici, può irrogare **sanzioni amministrative pecuniarie nel minimo di euro 10.000 e nel massimo di euro 100.000**. Ottima notizia, se non fosse che **AgID è continuamente sotto scacco politico**, in una **dimensione organizzativa depotenziata** e non ha le risorse umane in grado di gestire il grande potere conferitole recentemente dalla normativa del CAD. Si ha la spiacevole sensazione che **sia stato conferito un grande potere a un generale senza esercito** in modo da mandarlo da solo in una guerra in cui nessuno crede davvero. Spero sinceramente che questa sia solo una nostra sensazione sbagliata.

## 11. Conclusioni

Tanto si è detto e tanto ci sarebbe da riferire ancora sulle Linee Guida e sui suoi allegati. A chi ci chiede oggi quale sia la strada da seguire e come “mettersi in regola” rispondiamo semplicemente che **la strada è lunga e laboriosa e deve partire da un approccio che è necessariamente interdisciplinare**. Il problema è che manca una formazione specifica e diffusa in grado di farlo comprendere agli amministratori pubblici.

Diversi sono gli elementi chiave che il PNRR punta ad accelerare per l'innovazione del Paese. Non sono gli strumenti tecnologici oggi a rappresentare la soluzione - anche se non si possono non guardare con attenzione (e preoccupazione) le odierne scelte tecnologiche a livello di sistema Paese<sup>15</sup> - ma sono le **risorse umane** e, quindi, le competenze da sviluppare. Purtroppo, questo ovvio concetto lo si ripete da troppo tempo, tanto che si rischierà di stancarsi di farlo, **aprendo la strada a scorciatoie pericolose** che potrebbero delegare a nuove forme di tecnocrazia, o meglio algocrazia<sup>16</sup>, anche la gestione della nostra burocratica macchina amministrativa. E le scorciatoie non sempre garantiscono reali miglioramenti.

È bene ricordare che la trasparenza amministrativa dipende dalla digitalizzazione e che questa non si ottiene (solo) con investimenti tecnologici, ma attraverso **strategie di governance più complesse**, articolate e lungimiranti che partano da una riorganizzazione di metodi e procedure. Oggi 49,86 miliardi possono cambiare tutto, raddrizzare un Paese e catapultarlo verso gli orizzonti dell'innovazione oppure relegarlo ancora di più a un terzo mondo informativo.

---

<sup>15</sup> Lisi A. (2021) “Per fare l'amministrazione digitale non bastano firme elettroniche, cloud e blockchain: ecco cosa serve”, in Agendadigitale.eu – URL <https://www.agendadigitale.eu/documenti/per-fare-lamministrazione-digitale-non-bastano-firme-elettroniche-cloud-e-blockchain-ecco-cosa-serve/>

<sup>16</sup> Del Vecchio G. (2021) “Troppo potere ai padroni delle macchine. Siamo in piena algocrazia”, in Huffington Post – URL [https://www.huffingtonpost.it/entry/troppo-potere-ai-patroni-delle-macchine-siamo-in-piena-algocrazia\\_it\\_61c8d0cbe4b0d637ae8de471/](https://www.huffingtonpost.it/entry/troppo-potere-ai-patroni-delle-macchine-siamo-in-piena-algocrazia_it_61c8d0cbe4b0d637ae8de471/)

# PNRR, PA DIGITALE, SERVIZI ON LINE E ACCESSIBILITÀ

**Simonetta Zingarelli**

**Abstract:** L'articolo 3 del Decreto legislativo n. 82 del 2005 (CAD) ha statuito il diritto di chiunque ad usare gli strumenti tecnologici nei rapporti con le PA.

L'articolo in esame, seppur sia stato modificato negli anni, ha avuto un impatto promponente già al momento dell'entrata in vigore del CAD, introducendo un diritto soggettivo del cittadino tutelato dalla Giurisdizione del Giudice amministrativo. Una norma, dunque, di grande impatto non solo giuridico ma anche sociale, con l'intento di portare grandi cambiamenti in termini di semplificazione, efficienza ed efficacia nei rapporti tra cittadino e PA.

**Sommario:** 1. Una rivoluzione digitale in progress. 2. La missione della digitalizzazione. 3. Rafforzare la cittadinanza digitale. 4. Fu vera digitalizzazione?. 5. Conclusioni

## 1. Una rivoluzione digitale *in progress*

Era facile intuire -per chi già in quegli anni si occupava di nuove tecnologie- che sarebbe stato del tutto improbabile realizzare una tale rivoluzione digitale contenuta nella norma, non solo in termini giuridici, ma anche organizzativi, culturali e finanziari. Sarebbe stato opportuno – e lo si diceva già al momento dell'entrata in vigore del codice - procedere con una politica volta alla formazione su questi temi e all'incremento delle competenze di cittadinanza digitale, sia per il personale delle PA, che per i cittadini, così da rendere più semplice e immediata la percezione della novità e dell'utilità di certe regolamentazioni sin troppo tecniche<sup>1</sup>. Ciò, evidentemente, risulta imprescindibile per procedere gradualmente alla riorganizzazione dell'apparato pubblico e amministrativo del Paese e realizzare una vera e propria trasformazione digitale.

**Parole evidentemente profetiche guardando al PNRR** e alla necessità di doversi soffermare ancora oggi, a 17 anni dall'emanazione del CAD, sulle problematiche di riorganizzazione dei processi delle PA per renderli efficienti ed efficaci e, dunque, assicurare il diritto all'utilizzo delle tecnologie nei rapporti con le amministrazioni. É chiaro a tutti, dunque, che le norme del CAD non hanno avuto ancora piena re-

---

<sup>1</sup> Andrea Lisi - Guida al codice dell'amministrazione digitale – Halley editore 2006.

---

alizzazione e che le continue modifiche hanno creato confusione negli operatori e nei cittadini e non hanno dato la possibilità di percepire i vantaggi derivanti da un nuovo approccio tecnologico nel richiedere i servizi da parte delle PA, **rinunciando anzi spesso ad utilizzarli per l'incertezza e la poca conoscenza delle modalità di utilizzo**. È sfuggita, inoltre, l'opportunità di effettuare una graduale e ordinata riorganizzazione del Paese in virtù di una necessaria transizione digitale, che comunque è avvenuta ed è in continua evoluzione. Il codice, è oggi, infatti, un coacervo di norme inserite attraverso continue modifiche, a cui seguono decreti attuativi, regolamentazioni tecniche e linee guida da attuare.

## 2. La missione della digitalizzazione

Il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in una “nuova” prospettiva di transizione digitale si articola in 6 missioni, di cui una è la **digitalizzazione**.

L'obiettivo della missione è quello di trasformare la pubblica amministrazione attraverso lo sviluppo dei servizi pubblici digitali, con il miglioramento della connettività, delle reti di telecomunicazione, di ricerca e sviluppo in ambito tecnologico, ma anche aumentando le competenze digitali dei cittadini e del personale, attraverso una adeguata conoscenza degli strumenti tecnologici che consentono l'accesso ai servizi digitali. E questo dovrà avvenire anche e soprattutto per chi è socialmente meno abituato all'utilizzo di tali strumenti di interazione.

Gli obiettivi del PNRR sono l'ennesima dimostrazione che negli anni non si è realizzata evidentemente la digitalizzazione del Paese.

Rispetto al passato il PNRR, però, ha un vantaggio che in assoluto non ha paragoni negli anni: **la possibilità di utilizzare risorse economiche disponibili e indispensabili per realizzare tutte le infrastrutture e le implementazioni tecnologiche necessarie** per dare effettivamente la possibilità ai cittadini di comunicare con le amministrazioni e accedere ai servizi delle PPAA attraverso l'uso delle tecnologie, rendendo effettivamente più snella ed efficiente tutta l'organizzazione burocratica amministrativa Italiana, spesso farraginoso e inadeguata.

La scarsa disponibilità delle risorse economiche ha costituito da sempre un forte limite allo sviluppo di politiche idonee a perseguire il processo di digitalizzazione.

Il PNRR prevede ancora che sia necessario accelerare la **piena interoperabilità** tra servizi digitali erogati da enti pubblici e potenziare l'accesso e la condivisione tra gli stessi enti e amministrazioni pubbliche alle basi di dati gestite, in modo da snellire le procedure grazie alla piena realizzazione del **principio “once only”**, un concetto di *e-government* per cui cittadini e imprese debbano poter fornire “una sola volta” le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni.

---

### 3. Rafforzare la cittadinanza digitale

Per consentire un'efficace interazione tra cittadini e PA è sicuramente necessario rafforzare, poi, anche la "cittadinanza digitale" attraverso **l'identità digitale e il domicilio digitale**.

È proprio all'art. 3 bis del D.Lgs. 82/05 che è regolamentata l'identità digitale, un articolo a sua volta introdotto dal D.L. 179/2012 (convertito in L.221/12). Anche il 3 bis, come tutti gli articoli del CAD, ha subito negli anni diverse modifiche senza riuscire a dare sistematicità e concretezza a quanto previsto dalla normativa stessa. Le ultime modifiche sono state introdotte per agevolare l'attuazione dei progetti previsti dagli obiettivi del PNRR, con l'emanazione dei D.L. 77/21 (Convertito in L.108/21,) e 152/21(convertito in L. 233/21). L'articolo stabilisce che chiunque ha il diritto di accedere ai servizi on-line offerti dalle PA tramite la propria identità digitale, anche attraverso il punto di accesso telematico, secondo quanto stabilito dall'art. 64-bis del CAD.

Il cittadino ha la possibilità di eleggere e/o modificare il proprio domicilio digitale da iscrivere nell'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche<sup>2</sup>.

È altresì possibile eleggere il proprio domicilio avvalendosi del servizio di cui all'articolo 64-bis, reso disponibile on-line dall'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), di cui all'articolo 62, ovvero recandosi presso l'ufficio anagrafe del proprio comune di residenza.

Le Linee Guida emanate da AgID<sup>3</sup>, prevedono poi le modalità di realizzazione e gestione dell'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato e non, tenuti all'iscrizione in elenchi e registri professionali e stabiliscono le modalità di accesso allo stesso.

Nel momento in cui l'indice nazionale dei domicili digitali (INAD) sarà operativo, dopo aver effettuato la registrazione il cittadino, in qualità di persona fisica, potrà: eleggere il domicilio digitale, mediante indicazione di un indirizzo di PEC o di recapito certificato qualificato del quale siano titolari; modificare il domicilio digitale eletto; cessare il domicilio digitale eletto, modificare l'indirizzo e-mail di contatto; visualizzare i dati acquisiti dall'INAD nel processo di registrazione; visualizzare le informazioni relative al proprio utilizzo dell'INAD; visualizzare le informazioni storiche relative all'elezione, modifica e cessazione del proprio domicilio digitale.

L'articolo 3 bis del codice, inoltre, prevede le specifiche modalità con cui le pubbliche amministrazioni comunicheranno con i cittadini che hanno scelto di non registrarsi all'indice e quindi di non eleggere un proprio domicilio digitale, modalità che devono comunque tener conto della digitalizzazione di tutti i processi amministrativi.

---

<sup>2</sup> Art. 6 quater. D.Lgs. 82/05.

<sup>3</sup> Linee guida dell'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese. Versione 1.0 del 15/09/2021.

---

In particolare, fino alla data fissata nel decreto di cui al comma 3-bis, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, possono predisporre le comunicazioni ai soggetti che non hanno un domicilio digitale, ovvero nei casi di domicilio digitale non attivo, non funzionante o non raggiungibile, come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o altra firma elettronica qualificata, da conservare nei propri archivi, ed inviare agli stessi, per posta ordinaria o raccomandata con avviso di ricevimento, copia analogica di tali documenti su cui è apposto a stampa il contrassegno di cui all'articolo 23, comma 2-bis del CAD o l'indicazione a mezzo stampa del responsabile pro tempore in sostituzione della firma autografa ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 39/93.

È chiaro, però, che **una nuova procedura di elezione del domicilio digitale non basterà da sola a realizzare l'obiettivo previsto dal PNRR**, e per arrivare in pochi anni ad avere tutta la popolazione "connessa", occorre superare gli ostacoli che spesso si ripresentano.

Un aspetto da sempre trascurato, ma già previsto dall'art. 8 del CAD, riguarda l'**alfabetizzazione dei cittadini**, coniugata in informazione e formazione, così da divulgare le conoscenze specifiche utili per favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni. Correlata all'alfabetizzazione dei cittadini è la necessità da parte delle PA di **assumere personale con conoscenze relative alle nuove tecnologie e formare il personale** interno all'utilizzo delle stesse<sup>4</sup>.

Dal PNRR non arriva nulla di nuovo!

## 4. Fu vera digitalizzazione?

Occorre poi anche ricordare che un ostacolo alla digitalizzazione del Paese è stato **un'inadeguata riorganizzazione di molte PA, soprattutto a livello locale**. Spesso si è assistito ad un semplice trasferimento di processi e prassi amministrativi dall'analogico al digitale in maniera disomogenea all'interno dei singoli enti, e si è, inoltre, assistito all'implementazione di applicativi necessari per adeguarsi alla evoluzione digitale dei processi, senza però tenere correttamente conto di archiviazione e conservazione digitale, di misure di sicurezza e trattamento dei dati personali.

Tutto ciò ha creato **un ulteriore divario tra PA capaci e incapaci di calvare l'onda digitale**, perdendo l'occasione di eliminare le disuguaglianze e il divario economico, culturale, geografico e sociale, a vantaggio di tutti i cittadini, dando le stesse opportunità.

---

<sup>4</sup> Art. 13 D.Lgs. 82/05.

---

## 5. Conclusioni

Il PNRR, nonostante tutto, si preannuncia come **una nuova grande occasione**: l'obiettivo è rendere la Pubblica Amministrazione la migliore "alleata" di cittadini e imprese, con un'offerta di servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili. Per fare ciò, si devono migliorare le infrastrutture digitali, poco visibili ai cittadini, ma importanti e necessarie per uno sviluppo tecnologico efficace e sicuro, realizzare l'interoperabilità tra gli enti pubblici, semplificando le procedure, dare concretezza al principio "**once only**" e migliorare la sicurezza dei sistemi e delle reti dagli attacchi informatici. Garantire di conseguenza i servizi ai cittadini, ottimizzando l'accessibilità e adeguando i processi delle Amministrazioni Centrali agli standard degli Stati della UE.

Il rischio e il dubbio, a parere di chi scrive, rapportandosi alla quotidianità e alla interazione digitale con le PA è quello di trovarci ancora una volta impreparati, perpetrando comportamenti ed errori del vivere quotidiano che impediranno di riformare il paese.

# L'ARCHIVISTICA E IL PNRR

Lucilla Less

*Con il contributo di Ida Ricci e Anna Rita Cattolico<sup>1</sup>*

Il PNRR fa riferimento in molti punti alla digitalizzazione, sia con riferimento alle infrastrutture, sia riguardo ai sistemi digitali: una opportunità irripetibile per applicare criteri efficaci di governo della mole di dati e informazioni che circola attraverso tali sistemi, e che è destinata a crescere esponenzialmente e sempre più rapidamente. La creazione, l'applicazione di criteri e strumenti per il governo di dati e documenti è uno degli asset principali dell'archivistica, al fine di ottenere archivi davvero "utili", soprattutto nell'era digitale e *data driven*. In quest'ottica si descriveranno i principali aspetti di connessione tra le opportunità offerte dal Piano e la disciplina archivistica, tratteggiando proposte di intervento applicabili ad alcuni degli ambiti di azione offerti dal PNRR. L'archivistica assume un ruolo significativo, inoltre, nello sviluppo di soluzioni di intelligenza artificiale per la gestione delle informazioni in contesti documentali pubblici e privati.

*The Recovery and Resilience National Plan (RRNP) often refers to digitization infrastructures and digital systems: a once-in-a-lifetime opportunity to apply effective criteria for governing the volume of data and information circulating through these systems, which is set to grow rapidly and exponentially. The creation and implementation of criteria and tools for the governance of data and records is one of the main assets of archival science, in order to achieve truly "useful" archives, especially in the digital and data-driven era. In this perspective, the main connection themes between the opportunities offered by the RRNP and the archival discipline will be described, outlining proposals for action applicable to some of the applicability areas offered by the Plan itself. Archival science has also a main role in the development of artificial intelligence solutions for information management in public and private document contexts.*

Archivi, archivistica, PNRR, Competenze. Professioni

**Sommario.** 1. Premessa. 2. Digitalizzazione, transizione digitale, dematerializzazione: facciamo un po' d'ordine. 3. Missioni del PNRR e gestione delle informazioni. 4. Entra in gioco l'archivistica. 5. Intelligenza artificiale e strumenti archivistici. 6. Conclusioni.

---

<sup>1</sup> Archiviste senior, AB-archivibiblioteche Srl

---

# 1. Premessa

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), verso cui sono canalizzate ingenti risorse del NGEU (Next Generation Europe) attraverso il dispositivo denominato RRF (Recovery and Resilience Facility), ha suscitato aspettative molto alte per l'occasione che offre di intervenire su nodi cruciali per la crescita e non solo per la ripresa dei paesi dell'unione europea<sup>2</sup>.

Ormai da due anni (la proposta della Commissione Europea del *Next Generation Europe* – NGEU - risale al 27 maggio 2020) il PNRR è oggetto di disamina da parte di *stakeholders* primari e secondari in relazione agli innumerevoli ambiti correlati alle sei missioni di cui si compone, derivanti dai 6 pilastri del NGEU.

L'Italia, cui è stata destinata una quota consistente di prestiti, ha finanziato anche un Piano complementare a integrazione delle misure europee, destinato ai progetti - valutati importanti, funzionali alla ripresa dell'Italia e coerenti con gli obiettivi generali - non inclusi nel PNRR. Il Governo ha inoltre emanato un Decreto Legge che introduce ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR, in vigore dal 1 maggio 2022<sup>3</sup>. Non ripercorriamo qui gli elementi di fondo e di dettaglio del PNRR, oggetto di numerose e autorevoli disamine e avendo il Piano un sito istituzionale dedicato e costantemente aggiornato<sup>4</sup>.

A prescindere dagli ambiti di intervento cui sono rivolti i progetti, è indubbio che il potenziamento della **digitalizzazione** e delle **competenze digitali** occupi il posto di maggior rilievo e sia un elemento fondamentale per la loro riuscita. Importante quindi, prima di tutto, chiarire:

- in quale contesto ci si muove quando si fa riferimento alla digitalizzazione in relazione agli archivi e, dunque, al patrimonio informativo;
- cosa si intende per digitalizzazione all'interno del PNRR.

---

<sup>2</sup> Si rimanda al sito ufficiale della UE per ogni approfondimento in merito [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en#the-recovery-and-resilience-facility](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#the-recovery-and-resilience-facility). Nell'articolo i dati e le percentuali citate con riguardo ai progetti e agli impegni presi dai Paesi membri sono tratti da tale fonte (consultata tra il 15 aprile e il 10 maggio 2022).

<sup>3</sup> Decreto legge 30 aprile 2022, n. 36 recante *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)* pubblicato sulla GU Serie Generale n. 100 del 30.04.2022).

<sup>4</sup> Si rimanda al sito istituzionale dedicato al PNRR <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> Sul PNRR è stato ampiamente e autorevolmente scritto anche su questa rivista. Si veda in particolare prof. Donato Limone, *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni nel piano nazionale di ripresa e resilienza. Considerazioni sui vincoli normativi e progettuali*, in Rivista elettronica di diritto, economia e management, N. 1 – 2021, pp. 101 – 109. Sul cosiddetto PNRR 2: Carlo Mochi Sismondi, *Decreto PNRR2: le misure per rafforzare la PA*, su <https://www.forumpa.it/riforma-pa/decreto-pnrr-2-le-misure-per-rafforzare-la-pa/> (ultima consultazione 9 maggio 2022)

---

## 2. Digitalizzazione, transizione digitale, dematerializzazione: facciamo un po' d'ordine.

Vale la pena ricordare che una delle prime “transizioni digitali” risale al 1998: la trasformazione dei titoli di credito in titoli virtuali<sup>5</sup>. Tale termine all'epoca non era ancora entrato nell'uso comune e oggi il concetto di digitalizzazione può dirsi ormai acquisito. Esso si riferisce, di fatto, alla informatizzazione delle procedure finalizzate all'espletamento di un servizio ovvero alla realizzazione di un prodotto industriale oppure, ancora, alla informatizzazione di tutti i passaggi di un procedimento amministrativo, non più costituito da documenti e pratiche cartacee, ma espletato attraverso sistemi informatici.

In questo senso nel PNRR ci si riferisce alla transizione digitale e alla “digitalizzazione della PA”.

Con riguardo invece alla produzione documentaria è più frequente imbattersi nel termine “dematerializzazione” utilizzato per indicare, spesso indifferentemente, il processo di scansione ottica dei documenti analogici e la diretta creazione di documenti attraverso strumenti informatici<sup>6</sup>.

Questo breve chiarimento terminologico è necessario per identificare i termini della riflessione che qui si propone, tesa in primo luogo a stabilire uno stretto nesso tra la digitalizzazione sopra definita, ampiamente presente nel percorso di transizione digitale tracciato dal PNRR, e il ruolo dei professionisti della gestione dei documenti. Tale percorso rappresenta una opportunità irripetibile di uscire dall'attuale situazione di caos informativo che affligge cittadini e amministratori<sup>7</sup> purché includa specifiche competenze in materia di archivi e gestione documentale.

A nostro parere, infatti, la confusione terminologica si riflette in molte amministrazioni anche sulla programmazione e attuazione dei progetti. Mentre si è tutti d'accordo nel ritenere gli interventi infrastrutturali base imprescindibile per qualunque crescita dell'efficienza dei servizi e della produzione (il divario digitale in Italia è ancora enorme), non sono posti in evidenza molti altri aspetti cruciali per il successo delle iniziative finanziate e finanziabili. Si tratta di un insieme di fattori chiari agli “addetti ai lavori” in ambito documentale (assai meno per gli altri *stakeholders*), di cui si trascura l'importanza ai fini del raggiungimento reale degli obiettivi di efficacia ed efficienza finora disattesi. Si rischia così di reiterare vecchi errori di cui la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese pagano quotidianamente le conseguenze:

---

<sup>5</sup> La trasformazione dei titoli di credito in titoli virtuali fu introdotta dal D. L. 24 giugno 1998, n. 213. Si fa risalire a tale provvedimento il termine “dematerializzazione”. Cfr. anche Altobelli, Blasetti, Stellavato, (2017).

<sup>6</sup> Un rapido *excursus* sulle definizioni è ancora in Altobelli, Blasetti, Stellavato (2017).

<sup>7</sup> Molto efficace in tal senso l'espressione di Gianni Penzo Doria : “informatizzazione del caos” (Intervista del 26 maggio 2021 del prof. Donato Limone, in Key4Biz, ciclo “La PA che vorrei”, a cura di Piermario Boccellato <https://www.key4biz.it/la-pa-che-vorrei-intervista-a-gianni-penzo-doria-archivio-di-stato-di-venezias/361890/> (ultima consultazione 7 maggio 2022)).

---

la semplificazione perseguita dal cosiddetto Decreto Stanca che, come è noto, istituì nel 2004 il “Gruppo di lavoro per la dematerializzazione tramite supporto digitale”<sup>8</sup> dopo quasi 20 anni non è certo compiuta. Per tante ragioni, ampiamente analizzate ed enucleate dai molteplici punti di vista archivistico, diplomatistico, giuridico, informatico, e sulle quali pertanto non ci soffermiamo, la PA ha attuato forme di semplificazione in senso digitale spesso disorganiche e insufficienti<sup>9</sup>. Il risultato di questo andamento si riflette nelle analisi sullo stato di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, che rilevano un avanzamento lento e ben al di sotto delle medie europee: nel 2019 il grado di interazione online tra autorità pubbliche e cittadini è di circa il 32% contro la media UE di circa il 67%, anche se si auspica la conferma del trend positivo misurato dal DESI (*Digital Economy and Society Index*) secondo il quale l’Italia è salita dal 19° al 18° posto per il dimensionamento dei servizi pubblici digitali<sup>10</sup>. La serie di misure intraprese dal Governo – a partire dalla nomina del ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale – sono tese a rafforzare questa tendenza.

Nel perimetro delineato si colloca la nostra convinzione che vi sia una stretta connessione tra gli archivi, soprattutto quelli in formazione, le specifiche competenze per governarli e la piena efficacia del processo di transizione digitale che il PNRR intende perseguire. Vediamo come.

### 3. Missioni del PNRR e gestione delle informazioni

Ogni missione del Piano è articolata in **riforme** (abilitanti, settoriali e orizzontali) e in **investimenti**: questi ultimi sono rivolti a semplificare e rendere più efficienti i servizi pubblici, le capacità produttive e di competitività delle imprese attraverso l’adozione di tecnologie digitali, perseguire la sostenibilità ambientale, valorizzare e tutelare luoghi culturali e turistici, eccetera.

Si comprende facilmente come la prima conseguenza della realizzazione di tali interventi sia la **esponenziale quantità di dati e informazioni da gestire**: si tratterà di agire su dati, informazioni e documenti già esistenti e su quelli che saranno prodotti nella realizzazione degli investimenti e delle riforme predisposte per ciascuna delle

---

<sup>8</sup> Istituito dal ministro per l’innovazione e le tecnologie Lucio Stanca, con Decreto del 10 novembre 2004.

<sup>9</sup> Per gli aspetti giuridico - normativi relativi alla trasformazione digitale della PA si rimanda nuovamente a Limone, cit., in particolare par. 3.2.

<sup>10</sup> Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all’Eurogruppo. Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 117/2011. Relazione per il paese relativa all’Italia 2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-country-report-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-country-report-italy_it.pdf) (ultima consultazione 10 maggio 2022).

---

sei Missioni, cui si aggiungono i progetti del Piano complementare.

Pensiamo ad esempio alla Missione “Digitalizzazione , innovazione, competitività, cultura e turismo”, nella quale sono previsti il maggior numero di interventi finalizzati al potenziamento dell’utilizzo di piattaforme digitali per lo scambio di dati, documenti e informazioni (da e verso gli utenti/cittadini, da e tra amministrazioni): la maggioranza degli investimenti prevede l’armonizzazione/riconciliazione di banche dati esistenti, la creazione di nuove banche dati aggiornate e la generazione di flussi e processi interamente digitali<sup>11</sup>. Non a caso è richiamato nel PNRR il principio *once only*, che mira a ostacolare la moltiplicazione di richieste della stessa informazione al cittadino o alle imprese da parte delle amministrazioni: in altre parole fare in modo che enti diversi accedano alle informazioni conservate in un unico punto. Tale principio è stato finora largamente disatteso, come evidenzia anche un recente resoconto della Commissione parlamentare di vigilanza sull’anagrafe tributaria nell’indagine conoscitiva “Digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali” approvato a gennaio di quest’anno<sup>12</sup>.

Come è ovvio si vede con favore la possibilità di accedere in maniera finalmente aperta (e sicura, con regole di accesso chiare), rapida, efficace alle informazioni e ai documenti che servono per svolgere le varie attività o per ottemperare a doveri e obblighi. Si deve però superare l’attuale situazione di “digitale promiscuo”<sup>13</sup>, nella quale la stessa informazione è ripetuta in modo incontrollato e inefficace su sistemi diversi, supporti diversi, in processi diversi. Le pratiche sono pertanto spesso frammentate perché ogni “pezzo” è gestito da più sistemi, ancora in molti casi con produzione di documenti cartacei (o stampe di documenti “nativi digitali”).

Uno stato di cose ben noto da tempo e finora non risolto.

D’altro canto appare mastodontica l’impresa di intervenire su migliaia e migliaia di basi dati “sporche”, quindi incomplete, obsolete. Esse tuttavia saranno il punto di partenza per diversi interventi previsti dal PNRR, in particolare in relazione agli investimenti su banche dati ed interoperabilità (Investimento 1.3.) e servizi digitali ai cittadini (Investimento 1.4.). L’obiettivo è un accesso sempre più completo, semplice ed esteso ai dati e alle informazioni necessarie al cittadino e alle amministrazioni e

---

<sup>11</sup> Ad esempio si vedano gli interventi della Missione citata: Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud; Dati ed interoperabilità; Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali; Portale unico del reclutamento; Rafforzamento dell’ufficio del processo della Giustizia Amministrativa; Servizi digitali e cittadinanza digitale; Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale; Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance; Transizione 4.0.

<sup>12</sup> Esaminata e approvata in Commissione il 12 gennaio 2022 [https://www.camera.it/leg18/1101?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c31\\_banche\\_dati&calendario=false&soloSten=false&foglia=true&shadow\\_organoparlamentare=3074](https://www.camera.it/leg18/1101?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c31_banche_dati&calendario=false&soloSten=false&foglia=true&shadow_organoparlamentare=3074) (ultima consultazione 8 maggio 2022).

In proposito anche Massimiliano Capitanio “La PA tradisce le leggi sullo *once only*, come risolvere” <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/capitanio-la-pa-tradisce-le-leggi-sullo-once-only-come-risolvere/> (ultima consultazione 7 maggio 2022) e Vincenza Bruno Bossio “Gli enti pubblici non si parlano: vessati cittadini e imprese” <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/gli-enti-pubblici-non-comunicano-tra-loro-danni-a-cittadini-e-imprese/> (ultima consultazione 8 maggio 2022).

<sup>13</sup> Penzo Doria (2021, cit.)

---

l'ottemperanza al regolamento UE 2018/1724 relativo allo Sportello unico digitale europeo<sup>14</sup>. In questo la componente informatica ha un ruolo fondamentale: ma non è l'unica.

## 4. Entra in gioco l'archivistica

La disciplina archivistica, preposta a fornire regole, procedure e strumenti di controllo, gestione e governo dei dati e delle informazioni prodotte dalle organizzazioni, garantendo così la creazione di archivi realmente “utili”, riveste infatti un ruolo cardine in imprese di tale portata.

L'archivista si domanda, per esempio:

- quali informazioni?
- da quali dati derivano?
- chi le ha prodotte e quando?
- a chi o a cosa servono?
- dove risiedono?
- come sono collegate tra loro?
- quante volte sono ripetute su diversi supporti e sistemi?
- per quanto tempo vanno conservate e perché?

La disciplina archivistica si pone queste (e altre analoghe) domande e le traduce in modalità, tassonomie, ontologie, procedure per rispondervi, per tracciare le decisioni, per cristallizzarle e renderle fruibili nel tempo individuando e selezionando i dati salienti, definendo i metadati per descriverli, aggregando i documenti vitali per le organizzazioni. Stabilendo regole e modalità da trasferire alle “macchine”.

A questo proposito è opportuna una breve digressione su **dati, metadati e informazioni**, per comprendere la rilevanza di modelli che agevolano il passaggio dal dato all'informazione nella impostazione di una base dati. A volte i termini “dato” e “informazione” sono usati erroneamente come sinonimi. La piramide DIKW di Ackoff è nota: raffigura schematicamente il processo della conoscenza dai dati grezzi alla saggezza, passando per la loro aggregazione – contestualizzazione e applicazione – sperimentazione<sup>15</sup>. Il dato è la rappresentazione originaria (priva di elaborazione e interpretazione) di un evento o un fatto. In informatica è costituito da simboli privi di contesto, ad esempio un numero o una stringa. Il gradino successivo della conoscenza è l'informazione: deriva da un dato o da un insieme di dati resi significativi per il destinatario attraverso un processo di interpretazione. I dati sui dati, ossia i metadati, si collocano ad un livello intermedio e sono gli elementi informativi relativi alla struttura, al contesto, al contenuto, alla gestione nel tempo delle informazioni

---

<sup>14</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Europea serie L295 del 21 novembre 2018. Si veda [https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-digital-gateway\\_it](https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-digital-gateway_it) (ultima consultazione 11 maggio 2022)

<sup>15</sup> R. L. Ackoff, *From data to wisdom*, in «Journal of applied systems analysis», vol. 16, n. 1, pp. 3-9, 1989

---

costituite dai dati. In ambito documentale i metadati sono dati che descrivono il contesto, il contenuto e la struttura dei documenti e la loro gestione nel tempo. Ne deriva che la formazione dei documenti digitali debba essere dotata dei metadati necessari: non a caso le nuove linee guida Agid sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici - pur operando scelte più o meno criticabili - hanno arricchito il set dei metadati da associare ai documenti informatici, dando indicazioni più corrette del passato sulla gestione e conservazione a lungo termine delle memorie digitali<sup>16</sup>.

Importante ricordare che sulla professione archivistica esiste la norma UNI 11536<sup>17</sup>: essa “definisce i requisiti relativi all’attività professionale dell’archivista, ossia la figura professionale che progetta e garantisce la formazione, la gestione, la fruizione e la conservazione dei complessi documentari durante il loro ciclo di vita.”

Il ruolo di queste competenze specialistiche è stato l’elemento di successo di iniziative di dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, o di procedure e processi di pubbliche amministrazioni e di organizzazioni private, esperienze che andrebbero considerate una *baseline* per molti dei progetti del PNRR. In essi è stato adottato un approccio metodologico in cui la componente tecnico-informatica, quella giuridico-normativa, quella organizzativa e quella archivistica sono state combinate al fine di considerare tutti gli elementi necessari al pieno compimento degli obiettivi prefissati<sup>18</sup>. Gli archivi correttamente organizzati fin dalla loro formazione, dunque, sono garanzia di efficienza, efficacia e permanenza nel tempo delle informazioni vitali per ogni ente e organizzazione. Solo con gli strumenti e le metodologie messe a disposizione dall’archivistica per il governo di documenti e flussi documentari si creano archivi organici, le cui funzioni e finalità sono ben definite. L’archivistica si combina con le discipline giuridiche per definire criteri di accesso a dati e informazioni, e a loro volta entrambe devono interagire con il dominio informatico per garantire configurazioni adeguate - e il loro utilizzo nel nome di efficacia, efficienza e trasparenza - di tecnologie sempre più potenti e complesse, cui accenniamo nel successivo paragrafo.

Le domande che l’archivista si pone, di cui abbiamo fornito uno stringato esempio all’inizio del paragrafo, si traducono negli strumenti di governo degli archivi in formazione e da considerare fonte di informazioni di grande valore, non solo per le

---

<sup>16</sup> AgID, Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, Allegato 5, maggio 2021

<sup>17</sup> UNI 11536: 2014 – Qualificazione delle professioni per il trattamento dei dati e dei documenti. Figura professionale dell’archivista. Requisiti di conoscenza, abilità e competenza. La norma è stata elaborata dalla Commissione tecnica UNI “Documentazione e informazione”/SC 11 “Archivi e gestione documentale”, ratificata il 3 luglio 2014 ed ora in fase di revisione.

<sup>18</sup> Un progetto da menzionare è Demaco (Dematerializzazione atti e procedimenti della Consob), realizzato nel 2013 e, ancora più indietro nel tempo, il pionieristico lavoro di reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi delle università in seno al progetto Procedamus ([www.procedamus.it](http://www.procedamus.it)), dove la formazione al personale è centrale e continua. Ci limitiamo a questi due progetti, tra quelli cui abbiamo avuto modo di partecipare direttamente: non si tratta per fortuna di casi isolati, ma neanche molto diffusi.

---

organizzazioni che li producono. Gli strumenti e i metodi che è almeno opportuno citare sono la **classificazione**, che consente di dare una collocazione logica alla documentazione e identificare le relazioni di contesto<sup>19</sup>; la **fascicolazione**, essenziale in ambito digitale, che garantisce la costruzione di archivi logicamente e uniformemente ordinati (in particolare adottando degli standard di denominazione dei fascicoli e del set di metadati), rendendo efficace ed economico l'accesso alle informazioni; il piano di **conservazione**, che identifica i documenti destinati ad essere conservati permanentemente perché ritenuti rilevanti sotto diversi profili, ovvero quelli destinati allo scarto e le relative tempistiche. Corrette procedure di conservazione e scarto consentono di liberare spazio (fisico e digitale) contenendo i costi di archiviazione e favorendo il reperimento e la fruizione dei documenti e delle informazioni.

I fondamenti dell'archivistica restano imprescindibili in questa epoca di "*datafication of society*", perché in grado di comprendere e preservare il contesto, e quindi fornire gli strumenti per verificare le modalità con cui i dati sono aggregati, attraverso quali processi tecnologici, con quali finalità. In sostanza, fornendo gli strumenti per definire la qualità dei dati e dei meccanismi che li processano<sup>20</sup>.

## 5. Intelligenza artificiale e strumenti archivistici

Gli strumenti citati – e le connesse metodologie e competenze specialistiche - assumono quindi un ruolo significativo non solo nella organizzazione coerente ed efficiente di patrimoni informativi, ma possono supportare con efficacia l'applicazione di tecnologie di intelligenza artificiale alla gestione documentale e al governo delle informazioni in ambiente digitale.

Facciamo un esempio molto semplice, che ha riguardato di recente chi scrive. Arriva un messaggio su una applicazione del telefono cellulare (uno smartphone) dall'account business di una ditta incaricata di sostituire contatori del gas, riferito ad una abitazione in cui chi scrive non abita più da anni. Nel tentativo di chiarire l'equivoco, emerge che il numero del contatore è collegato al numero di telefono verso cui sono generati tutti i messaggi, ma il numero di telefono non è legato all'effettivo intestatario del contratto del gas. Di conseguenza, la persona che dovrebbe essere informata della necessità della sostituzione non lo saprà mai, mentre chi scrive continua a ricevere sollecitazioni di dare riscontro ad una richiesta che non potrà mai più soddisfare (a meno di recarsi personalmente - dunque, analogicamente ! - al suo vecchio domicilio). Appare evidente da questo semplice esempio che il proble-

---

<sup>19</sup> Per una riflessione sulla classificazione in sistemi documentari digitali si veda anche Maria Guercio, La classificazione nell'organizzazione di sistemi documentari digitali: criticità e nuove prospettive, in *Jlis.it*, 8 (2) (May 2017), pp. 4 – 17.

<sup>20</sup> In proposito è interessante la riflessione di Charles Jeurgens, *Threats of the data-flood. an accountabilit y perspective in the era of ubiquitous computing*. In *Archives in liquid times*, 2017, da cui è tratta l'espressione "datafication of society".

---

ma risiede nel mancato aggiornamento di una base dati, e con essa di tutti i sistemi alimentati da tali dati.

Se il dato è sbagliato, nella fattispecie il numero di telefono associato al contatore, e non sono stati creati metadati di **contesto** alla base dati, che definiscano le **finalità d'uso** di quel dato, la **durata** per cui deve essere utilizzato a quel fine, da **quali altre banche dati deve essere alimentato** per essere aggiornato, o **da chi** deve essere aggiornato. eccetera, anche i sistemi agiscono in modo errato.

Non entriamo qui nel merito della modalità con cui i dati della compagnia del gas sono registrati e aggiornati in che modo interagiscano con altre banche dati (probabilmente l'errore deriva dalla mancata comunicazione tra almeno due diverse banche dati): riflettiamo però su quanto pesi in una gestione digitale delle informazioni la correttezza del vincolo tra i dati, e i relativi metadati: cioè, **quanto pesi il contesto**. Volendo essere meno semplicistici, bisogna stabilire quali dati siano rilevanti e quali altri elementi siano necessari per creare un'informazione affidabile, inclusi i modelli utilizzati dagli algoritmi.

La transizione digitale può avvalersi efficacemente della capacità della disciplina archivistica di sistematizzare i vincoli tra dati, documenti e informazioni e tradurli in strutture gerarchiche e codificate, utilizzando terminologie omogenee e standardizzate: le macchine possono apprendere ed applicarle ai patrimoni informativi di ogni organizzazione. In questo modo le potenzialità offerte dalla IA possono essere utilizzate in ambiti complessi come quello della costruzione di **patrimoni informativi coerenti, durevoli, affidabili**<sup>21</sup>. I modelli di apprendimento devono avere basi corrette per raggiungere adeguata efficacia nei risultati che si perseguono. Uno dei problemi principali riscontrati dalle amministrazioni che stanno sperimentando l'applicazione dell'IA riguarda infatti la qualità dei dati<sup>22</sup>. Tra i settori su cui sono incentrate le maggiori iniziative applicative si annovera anche la Pubblica amministrazione, per la quale i fattori rilevanti di rischio nell'utilizzo di un applicativo IA sono valutati di livello "Alto". Essi sono: fattori di allineamento, tenuta dei dati e delle registrazioni, informazioni da fornire, robustezza e precisione, supervisione umana<sup>23</sup>. La Commissione europea prevede dunque la definizione di un quadro normativo che includa, tra le altre cose, registri dei set di dati utilizzati per addestrare i sistemi IA e la descrizione delle caratteristiche e modalità di tali insiemi.

---

<sup>21</sup> La Commissione europea ha emesso un *Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*, COM (2020) 65 final, 19.02.2020, che "presenta opzioni strategiche che consentano uno sviluppo sicuro e affidabile dell'IA in Europa".

<sup>22</sup> Si veda ad esempio Giuseppe Buono, Direttore centrale tecnologie e innovazione dell'Agenzia delle Entrate, Rapporto 4/2022. *Intelligenza artificiale e amministrazioni centrali*, in BioLaw Journal – Rivista di biodiritto, n. 1/2022. Si noti che la Direzione "ha la responsabilità del presidio delle banche dati, la realizzazione di sistemi innovativi di analisi avanzata dei dati, la sicurezza informatica, le infrastrutture tecnologiche, la gestione documentale e la gestione dei contratti ICT."

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione europea COM (2019) 168 final

---

## 6. Conclusioni

Nel breve percorso che ha attraversato il PNNR, è passato per gli archivi per giungere all'intelligenza artificiale, il *trait d'union* che abbiamo inteso sottolineare è il ruolo cruciale dell'archivistica, evidenziando l'importanza dell'applicazione di approcci interdisciplinari in contesti tanto importanti come quelli presentati dal Piano. Alla luce di quanto tratteggiato nel paragrafo precedente, alle discipline di confronto "tradizionale" con il mondo archivistico e che abbiamo menzionato (diritto, informatica, economia), si aggiungono quelle relative al mondo *data driven: data analysis* e *data science* in particolare.

La chiave per il successo nell'affrontare sfide tanto importanti è l'unione delle competenze. Il PNNR non menziona espressamente le competenze in materia di gestione di dati, informazioni e documenti, ma abbiamo messo in luce come ad un "occhio archivistico" appaiono evidenti le implicazioni e le interazioni con questo ambito di specializzazione.

Nelle *task force* previste tra gli investimenti del Piano<sup>24</sup> tali competenze non possono quindi mancare. Devono inoltre essere contemplate negli investimenti in formazione che la stessa Missione 1 prevede, quelli relativi alle competenze digitali di base e quelli rivolti al personale della PA<sup>25</sup>.

L'aspetto dell'accrescimento delle competenze è importantissimo per garantire che la transizione digitale si compia e duri nel tempo, con il lavoro costante di personale informato e capace, *governance* in primis.

---

<sup>24</sup> Il riferimento è all'investimento Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance previsto dalla Missione 1.

<sup>25</sup> Investimenti "Competenze digitali di base" e "Nuove competenze e formazione aggiornata del personale della PA".

# IL MANUALE DI GESTIONE DOCUMENTALE: STRUMENTO IMPRESCINDIBILE PER LA TRANSIZIONE AL DIGITALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Dimitri Brunetti

**Sommario:** 1. Premessa – 2. Natura e finalità del Manuale – 3. Forma e contenuto – 4. Un nuovo Manuale o uno vecchio da aggiornare – 5. Esempi e modelli – 6. Il Piano di fascicolatura e conservazione – 7. Approvazione e aggiornamento – 8. Pubblicazione e diffusione interna.

## 1. Premessa

A partire dalla metà anni Novanta del secolo scorso si sono succedute con ritmo talvolta incalzante norme, circolari, regole e linee guida che hanno prima dato il via e poi sostenuto l'adozione delle tecnologie digitali da parte della Pubblica Amministrazione, per aggiornare il proprio modello funzionale in coerenza con la società dell'informazione e della comunicazione. Nel corso del tempo si sono avvicinate le autorità tecniche (AIPA, CNIPA, DigitPA e AgID) e l'obiettivo iniziale, che guardava esclusivamente al lavoro in ufficio, è stato reindirizzato allo sviluppo di servizi innovativi per l'esercizio della cittadinanza digitale.

Se è vero che i quasi trentamila enti pubblici svolgono funzioni diversissime fra loro nel sostenere il benessere e lo sviluppo nazionale, tutti questi enti realizzano azioni che portano alla formazione, alla gestione e alla conservazione di documenti. In quest'ottica la gestione documentale si configura come un sistema trasversale che sostiene ogni altra attività. Però, gestire dati, informazioni, documenti e procedimenti con criteri uniformi non è affatto semplice e lo strumento cui si chiede di guidare le nostre amministrazioni in questo complesso percorso di transizione al digitale è il Manuale di gestione documentale.

Il Manuale è stato introdotto nell'ordinamento dal DPCM 31 ottobre 2000 (*Regole tecniche per il protocollo informatico*), decreto che riprendeva la prima norma sul registro di protocollo informatico (DPCM 20 ottobre 1998, n. 428, *Regolamento per la gestione del protocollo informatico delle amministrazioni pubbliche*) e precedeva il DPR 28 dicembre 2000, n. 445 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*) con il quale dialogherà

---

definendo un efficace modello ancora oggi valido. L'art. 5 del testo dell'ottobre 2000 indicava la natura del Manuale di gestione e ne elencava le parti. Dal primo gennaio 2004, ovvero la prima scadenza dell'obbligo di adozione del protocollo informatico, molte amministrazioni hanno provveduto ad adottare un Manuale di gestione dimostrando, però, nel corso degli anni, un interesse diseguale verso questo strumento. Il DPCM 3 dicembre 2013 (*Regole tecniche per il protocollo informatico*) ha riproposto all'attenzione il Manuale di gestione, confermando sostanzialmente il testo del 2000 e ampliando all'art. 5 l'elenco delle sue componenti. Dal gennaio del 2022 sussiste l'obbligo di applicazione delle nuove *Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici* emanate dall'Agid il 9 settembre 2020, con qualche revisione nel maggio 2021, che confermano la validità del Manuale di gestione documentale e ne approfondiscono le componenti, proponendo un'interessante struttura e sottolineando il valore del Piano di conservazione integrato dal Prontuario di fascicolazione e dal Massimario di scarto.

## 2. Natura e finalità del Manuale

Le Linee Guida AgID indicano che «il manuale di gestione documentale descrive il sistema di gestione informatica dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi» (paragrafo 3.5). Si tratta di una definizione che ricalca quelle del 2000 e del 2013 e che nel corso del tempo si è consolidata perché riesce a sintetizzare bene la natura complessa del Manuale e ad indicarne le finalità. Il Manuale di gestione, predisposto dal responsabile della gestione documentale e adottato da ogni amministrazione, fornisce le regole per il funzionamento dell'ufficio protocollo, per la gestione dei documenti e per la corretta formazione degli archivi, ma definisce anche le linee strategiche di sviluppo di ciascun ente, nel contesto del percorso nazionale e nel rispetto degli obiettivi generali. Svolge quindi la duplice funzione di strumento prescrittivo e di programmazione.

Il Manuale di gestione assolve all'esigenza di disporre di regole certificate e applicabili. Fornisce le istruzioni per corretto funzionamento del servizio che si occupa della registrazione dei documenti e del loro trattamento nelle diverse fasi di vita. Supporta l'azione del responsabile della gestione documentale nel fare in modo che l'Amministrazione e l'AOO adottino criteri uniformi di funzionamento. In altre parole, il Manuale spiega come si fanno le cose, descrive gli applicativi e ne illustra l'utilizzo, dettaglia le procedure e le prassi, indica come si protocolla e si classifica, come si forma un documento informatico, come si smista la corrispondenza, come aggregare i documenti fra loro per formare serie e fascicoli, illustra casi particolari e propone esempi, mette a disposizione in allegato il titolario, l'elenco dei documenti da non protocollare, il piano di fascicolatura con i tempi di conservazione e altro ancora. In questa sua accezione, il Manuale di gestione documentale è uno strumento

---

di straordinaria importanza ed evidentemente utile per il corretto svolgimento del lavoro d'ufficio. Ma non basta, perché è molto di più.

Il Manuale descrive il sistema di gestione informatica dei documenti, ovvero il modello organizzativo e funzionale adottato dall'ente per essere efficace ed efficiente nel trattamento documentale, poi indica quali sono le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, le scelte operate in rapporto a temi quali l'accesso, l'accessibilità e il trattamento dei dati personali. Descrive lo stato di avanzamento rispetto agli obiettivi indicati dal D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'Amministrazione digitale* – CAD), sia di carattere interno, in merito alla formazione con mezzi informatici degli originali dei documenti, alla riorganizzazione strutturale e gestionale, alla razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti e delle attività e della loro gestione, sia rivolti a cittadini e imprese con azioni indirizzate a dare corpo ai diritti connessi alla cittadinanza digitale. Considerato che la gestione documentale è un'azione trasversale e propedeutica allo svolgimento di ogni altra funzione, il Manuale descrive il funzionamento dell'ente nel suo complesso rendendone esplicite le scelte sui temi archivistici. Ma non basta ancora, perché c'è di più.

Nel descrivere il sistema di gestione informatica dei documenti e nell'offrire le istruzioni per il funzionamento del servizio archivistico, il Manuale definisce lo stato di avanzamento nella transizione digitale evidenziandone i punti di forza e, nel mostrare gli obiettivi raggiunti, delineandone anche le criticità, ovvero i problemi da risolvere, gli aspetti da migliorare, i temi da approfondire. Si definisce così un percorso di sviluppo con prospettive di crescita. Si pianificano le azioni da attuare per sviluppare nuove competenze e ulteriori servizi. In questo senso il Manuale di gestione oltre che essere uno strumento prescrittivo e descrittivo diventa anche uno strumento di programmazione sul medio e lungo periodo.

Si tratta quindi di un documento certamente complesso, ma soprattutto un'utile guida la cui redazione non deve essere intesa come un adempimento per rispondere agli obblighi indicati dalle Linee Guida e per evitare che l'AgID accerti violazioni in materia di transizione digitale, bensì come un lavoro importante per lo sviluppo dell'Amministrazione in direzione sia degli obiettivi indicati dall'art. 12 del CAD, che dell'allargamento dell'offerta di servizi digitali a cittadini e imprese e, infine, anche per rispondere alle esigenze e ai bisogni pratici del lavoro quotidiano (paragrafo 1.11). Un documento così importante, uno strumento fondante del percorso di transizione al digitale che, vale la pena di ricordarlo, sul finire del 2004 ha rischiato di scomparire dal nostro orizzonte. Infatti, come è noto, la stesura del Codice dell'amministrazione digitale ha avuto un iter complesso e nella prima versione diffusa il 16 luglio 2004 era prevista l'abrogazione di una parte consistente degli articoli del capo IV del DPR 445/2000 (*Sistema di gestione informatica dei documenti*) e in essa era riconosciuta una forte autonomia organizzativa alle amministrazioni regionali e locali che potevano adottare facoltativamente il Manuale di gestione e non erano tenute a istituire il Servizio archivistico. Così anche nella versione successiva del 14 ottobre, approvata in via preliminare dal Consiglio dei ministri dell'11 novembre e inviata il 23 dicembre successivo alla Conferenza dei presidenti

---

delle Regioni e delle Province autonome. Fortunatamente nei passaggi successivi si è guardato con maggior senso di responsabilità alla formulazione del CAD rivedendo le scelte precedenti e confermando la validità del Testo unico in materia della documentazione amministrativa.

### 3. Forma e contenuto

Le Linee Guida Agid non forniscono un modello di struttura del Manuale di gestione documentale, ma si limitano a indicarne gli elementi obbligatori. La nuova regolamentazione, però, differisce dalle precedenti disposizioni del 2000 e del 2013 perché i temi e i documenti da includere nel Manuale non vengono solo elencati, ma organizzati in nove aree consequenziali soffermandosi particolarmente su alcuni aspetti di carattere organizzativo quali la classificazione, le aggregazioni documentali e la selezione.

1. *relativamente agli aspetti organizzativi*: inizialmente ci si occupa degli aspetti generali indicando le unità organizzative responsabili e le unità di registrazione di protocollo e archiviazione in seno all'Area Organizzativa Omogenea, le regole di smistamento e di assegnazione, i criteri per il rilascio delle abilitazioni di accesso al sistema di gestione documentale e le modalità di utilizzo degli strumenti informatici per la formazione dei documenti e lo scambio degli stessi all'interno e all'esterno dell'AOO;
2. *relativamente ai formati dei documenti*: poi ci si occupa della formazione dei documenti, indicando i formati utilizzati, individuati fra quelli elencati nell'Allegato 2 delle Linee Guida, o scelti fra ulteriori formati disponibili sul mercato, precisando anche le modalità di attuazione delle procedure di valutazione periodica di interoperabilità dei formati stessi e delle procedure di riversamento;
3. *relativamente al protocollo informatico e alle registrazioni particolari*: una volta formati i documenti questi vanno registrati a protocollo o su altri registri, così, pur facendo riferimento a quanto indicato dal DPR 445/2000, occorre precisare alcuni aspetti del sistema di protocollo informatico (il funzionamento, la registrazione delle informazioni annullate o modificate, l'uso del registro di emergenza, i documenti esclusi dalla protocollazione, i metadati da associare ai documenti oggetto di registrazione particolare, l'elenco dei registri particolari alternativi a quello unico di protocollo);
4. *relativamente alle azioni di classificazione e selezione*: tutti i documenti formati o ricevuti, protocollati o registrati devono essere classificati, pertanto il Manuale deve indicare il piano di classificazione rispetto al quale devono essere precisate le modalità di aggiornamento e, poi, per ciascuna voce occorre specificare i tempi, i criteri e le «regole di selezione e conservazione, con riferimento alle procedure di scarto»;
5. *relativamente alla formazione delle aggregazioni documentali*: poiché la PA ge-

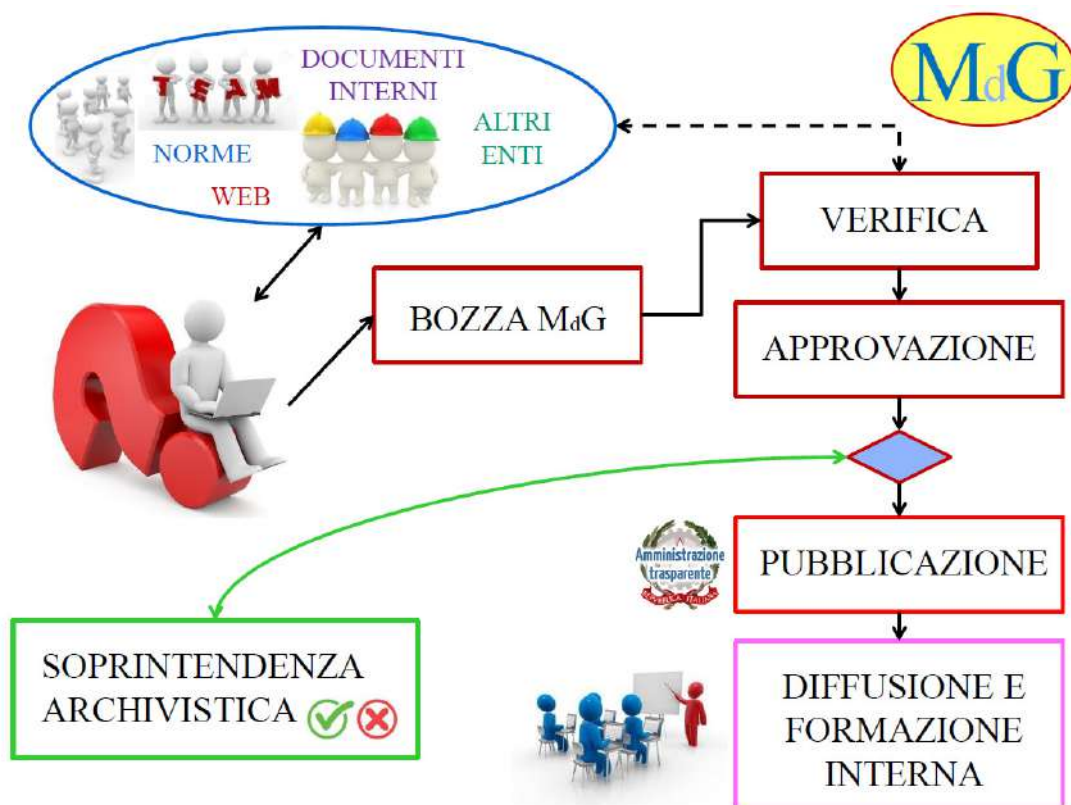
- 
- stisce i procedimenti raccogliendo in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo, vanno indicate le modalità di formazione, gestione e archiviazione dei fascicoli informatici e delle aggregazioni documentali informatiche con l'insieme minimo dei metadati ad essi associati;
6. *relativamente ai flussi di lavorazione dei documenti in uso*: di seguito occorre descrivere e rappresentare i processi di lavorazione dei documenti ricevuti, inviati e ad uso interno;
  7. *relativamente alla organizzazione dei documenti informatici, dei fascicoli informatici e delle serie informatiche*: occorre anche definire la struttura dell'archivio digitale corrente, interno al sistema di gestione documentale, correlato alle altre partizioni dell'archivio (di deposito e storico), applicando il modello di ordinamento definito dallo schema di classificazione adottato;
  8. *relativamente alle misure di sicurezza e protezione dei dati personali adottate*: infine, occorre occuparsi degli aspetti della sicurezza dal punto di vista generale e negli aspetti riferiti alla protezione dei dati personali, indicando le misure tecniche e organizzative;
  9. *relativamente alla conservazione*: in ultimo, per le pubbliche amministrazioni va definito il Piano di conservazione quale allegato al Manuale di gestione, che indichi, per ciascun aggregato documentale correlato alle voci di titolare, i tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione ed eventualmente scartate.

## 4. Un Manuale nuovo o uno vecchio da aggiornare

Una volta compresa la natura del Manuale di gestione ed elencate le sue componenti obbligatorie non resta che mettersi a scrivere, sia che si affronti la stesura della prima versione, sia che ci sia da aggiornare un vecchio Manuale con i suoi allegati al contesto normativo e ad una nuova fase di sviluppo della gestione documentale in ambiente digitale dell'ente. Prima di iniziare la scrittura del testo, però, occorre effettuare una serie di operazioni preliminari, o verificarne la presenza: l'istituzione dell'AOO, l'istituzione del Servizio archivistico, la nomina del responsabile della gestione e del suo vicario con l'indicazione dei loro compiti, la definizione dell'architettura scelta per la registrazione e la gestione dei documenti (centralizzata o distribuita), la presenza del Titolare di classificazione e del Piano di fascicolazione, la disponibilità di tutti gli allegati obbligatori, la verifica del Piano di conservazione, l'adeguatezza degli applicativi e del sistema gestionale complessivo, la schematizzazione dei principali flussi di lavorazione (almeno per i documenti in arrivo e in partenza), il quadro delle abilitazioni di accesso al sistema, la presenza del Piano della sicurezza. A questo punto, verificata l'esistenza di eventuali disposizioni organizzative interne, e tenendo ben conto del quadro normativo e di quanto dispongono le Linee Guida AgID, si può finalmente partire, anche se non ancora con la

scrittura, che sarà il risultato di un lungo percorso e, tutto sommato, l'operazione meno complessa.

La fase preliminare alla costruzione o revisione del Manuale consiste nel raccogliere tutte le informazioni necessarie a fare un buon lavoro. Il responsabile della gestione documentale, infatti, pur ben informato circa l'attività complessiva del suo ente di appartenenza, non potrà avere quella conoscenza particolare dell'attività degli uffici e dei procedimenti che deriva da una pratica quotidiana di lavoro. Occorre quindi confrontarsi con il responsabile per la transizione digitale e il responsabile della conservazione, con gli operatori di protocollo, coinvolgere i colleghi dei sistemi informatici, dialogare con gli uffici sugli specifici temi di pertinenza e, quando opportuno, un po' con tutti i colleghi così da comprendere al meglio le opportunità di sviluppo. Per la predisposizione del Manuale è indispensabile conoscere molto bene la propria struttura, infatti «le amministrazioni si differenziano non solo per la "missione", dimensione, storia, organizzazione e tecnologia, ma anche per la politica di sviluppo nel settore in termini sia di tempi di realizzazione e velocità di adeguamento che di approccio»<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> CNIPA, *Guida alla predisposizione del Manuale di gestione del protocollo informatico, dei documenti e dell'archivio*, 2005.

---

In questa fase risulta di grande utilità leggere altri manuali di gestione<sup>2</sup>, di cui si dirà più avanti, consultare la manualistica di settore<sup>3</sup> e far ricorso alle guide disponibili, anche se non recenti, fra cui:

- CNIPA, *Manuale di gestione del protocollo informatico, dei documenti e dell'archivio delle pubbliche amministrazioni. Modello di riferimento*, in «I Quaderni», 21/2006
- *Linee guida per la stesura del manuale di gestione per l'archivio dei comuni*, elaborato dal Gruppo di lavoro per la formulazione di proposte e modelli per la riorganizzazione dei comuni, dicembre 2005
- *Linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi*, Allegato A al Decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie del 14 ottobre 2003, *Approvazione delle linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi*

Conclusa la fase di raccolta delle informazioni e dei documenti si può davvero iniziare a predisporre un Manuale snello con allegati specifici.

## 5. Esempi e modelli

Scrivere o aggiornare il Manuale di gestione documentale è un lavoro impegnativo e complesso. Ci sono, però, alcuni strumenti che ci agevolano in questo percorso: il dialogo interno ed esterno, come si diceva, la comprensione del percorso generale di sviluppo della PA, la conoscenza approfondita delle norme e dei documenti tecnici e, naturalmente, il confronto con altre realtà. In particolare è di grande aiuto la lettura dei Manuali di altre amministrazioni con un modello gestionale simile al nostro, reperibili sul web o nel confronto fra enti. Ne vengono qui proposti alcuni, vecchi e nuovi: quelli dei comuni di Rivoli e di Trieste, quello dell'AgID e i modelli proposti da CNIPA e dalla comunità professionale di *Procedamus*<sup>4</sup>.

Nel mese di dicembre del 2003 il Comune di Rivoli, in provincia di Torino, approva il proprio Manuale di gestione nel rispetto dell'obbligo di adozione del protocollo informatico previsto dall'art. 50, c. 3 del DPR 445/2000. Si tratta di un Manuale di primissima generazione, predisposto a seguito di un lungo processo che ha coin-

---

<sup>2</sup> Segnalo la recente pubblicazione dell'ottimo manuale del Comune di Trieste, a cui si è fatto riferimento anche per la stesura di questo articolo: Barbara Bigi, Gianni Penzo Doria e Paola Ugolini, *Manuale di gestione documentale del Comune di Trieste*, Trieste, EUT, 2022.

<sup>3</sup> Stefano Pigliapoco, *Guida alla gestione informatica dei documenti*, Torre del Lago Puccini, Civita Editoriale, 2020; Giorgetta Bonfiglio-Dosio, *Sistemi di gestione documentale*, Padova, Cleup, 2010 (in particolare il cap. 3 *Scrivere il manuale di gestione*); Dimitri Brunetti, *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi*, Rimini, Maggioli, 2005 (in particolare il cap. IV *Il manuale di gestione del servizio archivistico*).

<sup>4</sup> GIANNI PENZO DORIA, *Il progetto Archivi del 1996 dell'Università degli Studi di Padova*, Padova, Cleup, 2021, pp. 54-55; [www.procedamus.it](http://www.procedamus.it).

---

volto gran parte dei servizi e degli uffici municipali. Il Manuale ha una struttura ben articolata formata da quindici capitoli e undici allegati. Nella parte introduttiva viene presentato il percorso nazionale di trasformazione della PA, da poco iniziato e coerente con lo sviluppo della società dell'informazione e della comunicazione, seguono l'illustrazione della struttura del Manuale e l'ambito di applicazione, la presentazione del modello organizzativo e funzionale indicando l'istituzione dell'AOO e del Servizio archivistico. Il quinto capitolo è dedicato al documento, all'epoca ancora quasi unicamente analogico, precisandone i flussi in arrivo e in partenza. Segue una lunga parte riferita al registro di protocollo e alle funzioni dell'ufficio, comprese quelle di smistamento, alla presentazione del titolare di classificazione e alla formazione dei fascicoli. L'ultima parte descrive l'applicativo di protocollo, il Piano di sicurezza dei documenti informatici, gli aspetti legati al trattamento dei dati personali e, infine, quelli riguardanti l'aggiornamento e la comunicazione del Manuale. Il testo si conclude con l'elenco delle norme in materia e una bibliografia essenziale. In allegato: l'organigramma del Comune e prontuario di smistamento; il titolare di classificazione; il piano di conservazione e prontuario di selezione (che al momento dell'approvazione del Manuale era ancora da preparare); l'elenco dei documenti non soggetti a protocollazione, l'indicazione delle modalità di trattamento di determinate tipologie di documenti; il manuale operativo per la gestione del protocollo informatico, le disposizioni per la gestione dell'archivio di deposito; le disposizioni per la gestione dell'archivio storico; le disposizioni per l'accesso e la consultazione degli atti, la definizione dei livelli di accesso alle registrazioni di protocollo e ai documenti; un po' di modulistica.

Nel febbraio 2006 CNIPA pubblica sulla rivista «I Quaderni» il *Manuale di riferimento* (di cui si sono già forniti gli estremi), che sviluppava in 199 pagine un modello di Manuale suddividendo i temi in capitoli successivi: 1. Principi generali; 2. Eliminazione dei protocolli diversi dal protocollo informatico; 3. Piano di sicurezza; 4. Modalità di utilizzo di strumenti informatici per lo scambio di documenti; 5. Descrizione del flusso di lavorazione dei documenti; 6. Regole di smistamento ed assegnazione dei documenti ricevuti; 7. UO responsabili delle attività di registrazione di protocollo, di organizzazione e di tenuta dei documenti; 8. Elenco dei documenti esclusi dalla protocollazione e dei documenti soggetti a registrazione particolare; 9. Sistema di classificazione, fascicolazione e piano di conservazione; 10. Modalità di produzione e di conservazione delle registrazioni di protocollo informatico; 11. Descrizione funzionale ed operativa del sistema di protocollo informatico; 12. Rilascio delle abilitazioni di accesso alle informazioni documentali; 13. Modalità di utilizzo del registro di emergenza; 14. Gestione dei procedimenti amministrativi; 15. Approvazione e aggiornamento del manuale, norme transitorie e finali. Seguono gli allegati: 1. Definizioni; 2. Normativa di riferimento; 3. Aree Organizzative Omogenee e modello organizzativo; 4. Atto di nomina del responsabile del Servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi; 5. Atto di nomina del responsabile della conservazione delle copie di riserva del registro di protocollo informatico; 6. Elenco delle persone titolari di firma digitale;

---

7. Piano formativo per il personale dell'amministrazione per l'anno 200x; 8. Piano di eliminazione dei protocolli diversi dal protocollo informatico; 9. Politiche di sicurezza; 10. Sottoscrizione dei documenti formati dall'AOO; 11. Descrizione dei flussi dei documenti informali all'interno dell'AOO; 12. Regole di raccolta e consegna della corrispondenza convenzionale al servizio postale nazionale; 13. Modulo di consultazione della sezione di deposito e storica dell'archivio; 14. Nomina del responsabile del servizio archivistico; 15. Nomina del responsabile della conservazione sostitutiva; 16. Elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo; 17. Elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare; 18. Piano di conservazione; 19. Titolario di classificazione; 20. Modello di "camicia" del fascicolo; 21. Repertori generali; 22. Timbro di arrivo per la corrispondenza cartacea in ingresso – elementi della segnatura; 23. Descrizione funzionale ed operativa del prodotto di protocollo informatico in uso presso l'area Organizzativa Omogenea; 24. Abilitazioni all'utilizzo delle funzionalità del prodotto di protocollo e dei documenti. Il quaderno si conclude con un'utile *Guida alla stesura del manuale di gestione*, suddivisa fra *Attività preliminari* e *Guida alla stesura dei capitoli*. All'epoca questo lavoro di CNIPA ha avuto vasta distribuzione e ancora oggi, seppur invecchiato, mantiene la sua utilità come modello.

Nel dicembre 2017, prima dell'avvio della fase di scrittura delle Linee Guida del maggio 2018, l'Agenzia per l'Italia Digitale pubblica il proprio *Manuale di gestione del protocollo informatico, dei documenti e dell'archivio*, molto ben formulato sebbene apparentemente senza allegati, che costituisce un esempio importante per la stesura di un nuovo Manuale. Il Manuale, che si pone come obiettivo il «descrivere sia il sistema di gestione documentale a partire dalla fase di protocollazione della corrispondenza in ingresso e in uscita e di quella interna, sia le funzionalità disponibili per gli addetti al servizio e per i soggetti esterni che a diverso titolo interagiscono con l'amministrazione», ha una struttura piuttosto tradizionale: 1. Principi generali; 2. Eliminazione dei registri di protocollo diversi dal registro ufficiale di protocollo informatico; 3. Piano di sicurezza; 4. Modalità di utilizzo di strumenti informatici per la formazione e lo scambio dei documenti informatici; 5. Descrizione del flusso di lavorazione dei documenti; 6. Regole di assegnazione dei documenti ricevuti; 7. Regole di assegnazione dei documenti inviati; 8. UO responsabile delle attività di registrazione di protocollo, organizzazione e tenuta dei documenti; 9. Elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo e documenti soggetti a registrazione particolare; 10. Sistema di classificazione, fascicolazione e piano di conservazione; 11. Modalità di produzione e di conservazione delle registrazioni di protocollo informatico; 12. Descrizione delle funzioni e delle modalità operative del sistema di protocollo informatico; 13. Modalità di utilizzo del registro di emergenza; 14. Approvazione e aggiornamento del manuale, regole transitorie e finali.

Il primo marzo 2016 nell'ambito del progetto *Procedamus* viene licenziata la terza versione del *Modello di manuale di gestione del protocollo informatico per le università e gli enti di ricerca* che aggiorna le precedenti versioni del 2001 e 2005. Il modello, realizzato da un ampio gruppo interistituzionale con la partecipazione di

---

MiBACT, Cineca, ANORC, FPA e LineaPA, è composto da tredici capitoli: 1. Il manuale di gestione; 2. Quadro organizzativo istituzionale; 3. Il documento; 4. Il fascicolo; 5. La gestione dell'archivio corrente; 6. Protocollo informatico: registrazione e segnatura; 7. Registri e repertori informatici; 8. Flusso di lavorazione dei documenti; 9. Casistica e comportamenti; 10. Albo on-line; 11. Dall'archivio corrente all'archivio di deposito; 12. Il sistema informatico; 13. Riferimenti normativi. Questo modello presenta una struttura che si discosta da quelle dei manuali precedenti perché offre una visione più ampia della gestione archivistica e, inoltre, presenta alcuni elementi originali. Il percorso proposto non si limita ad una visione "protocollo-centrica", ma approfondisce gli aspetti organizzativi generali, la formazione e il trattamento del documento informatico, il fascicolo e i flussi di lavoro. Inoltre, l'intero ciclo di vita del documento e delle sue aggregazioni viene esplicitato con approfondimenti sull'archivio di deposito e l'archivio storico. Il capitolo 9, infine, appare di grande utilità perché propone casi, comportamenti e buone pratiche per affrontare situazioni particolari.

Il più recente lavoro sullo strumento di gestione, tanto importante da poter essere considerato il primo modello di Manuale condiviso a livello nazionale è quello realizzato dal Comune di Trieste nei primi mesi del 2022 con il patrocinio dell'ANAI e pubblicato nella sua forma definitiva nel maggio scorso. Il Manuale è stato prima reso disponibile alla consultazione pubblica sulla piattaforma di *Procedamus* e poi il 21 aprile 2022 è stato presentato in occasione dell'iniziativa denominata «Primavera archivistica» a cura della Sezione Friuli Venezia Giulia dell'ANAI. Il Manuale, coerente con le indicazioni delle Linee Guida AgID, ha una struttura (nella versione pubblicata) di quattordici capitoli e sviluppa il modello di *Procedamus* del 2016 introducendo approfondimenti riferiti al formato dei documenti, all'archivio corrente e alle misure di sicurezza e protezione dei dati personali: 1. Il manuale di gestione documentale; 2. Aspetti organizzativi; 3. Il documento 4. Formato dei documenti; 5. Il protocollo informatico; 6. Flussi di lavorazione dei documenti; 7. Casistiche e comportamenti; 8. Formazione delle aggregazioni documentali; 9. Classificazione e selezione; 10. Registri e repertori informatici; 11. La gestione dell'archivio corrente; 12. L'archivio di deposito e la conservazione; 13. Il sistema informatico; 14. Misure di sicurezza e di protezione dei dati personali. Gli allegati sono: 1. Riferimenti normativi; 2. AOO – UOR; 3. Nomine responsabili della gestione documentale e della conservazione; 4. Formati di file utilizzabili per la rappresentazione del documento informatico; 5. "Portali e punti di accesso a servizi e prestazioni"; 6. Elenco delle PEC e Linee guida per l'utilizzo del servizio di posta elettronica; 7. Elenco dei soggetti affidatari del servizio di conservazione.

Dall'analisi degli esempi presentati sembra possibile proporre una sintesi sotto forma di struttura minima di Manuale di gestione documentale con i suoi allegati.

1. Principi generali, aspetti organizzativi e ambito di applicazione
2. Formazione e scambio dei documenti informatici
3. Registrazione di protocollo

- 
4. Registri e repertori informatici
  5. Flusso di lavorazione dei documenti
  6. Sistema di classificazione e fascicolatura
  7. Archiviazione dei documenti e piano di conservazione
  8. Sistema di conservazione
  9. Archivio di deposito e archivio storico
  10. Misure di sicurezza, continuità operativa e protezione dei dati personali
  11. Casistica e comportamenti
  12. Approvazione e aggiornamento del Manuale
- All. 1. Elenco delle Aree organizzative omogenee (AOO) e delle Unità organizzative di registrazione e protocollo (UOR)
  - All. 2. Prontuario di smistamento e di assegnazione dei documenti
  - All. 3. Criteri per il rilascio delle abilitazioni interne ed esterne all'uso dei sistemi
  - All. 4. Elenco delle stazioni di protocollazione
  - All. 5. Elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo
  - All. 6. Modalità di trattamento di determinate tipologie di documenti soggetti a registrazione particolare
  - All. 7. Schema di classificazione
  - All. 8. Piano di fascicolatura e conservazione
  - All. 9. Elenco dei formati utilizzati per la formazione dei documenti e di ulteriori formati
  - All. 10. Piano di sicurezza
  - All. 11. Disposizioni per la gestione dell'archivio di deposito
  - All. 12. Disposizioni per la gestione dell'archivio storico
  - All. 13. Modulistica

## 6. Il Piano di fascicolatura e conservazione

Il Manuale di gestione include numerosi allegati obbligatori lasciando alle amministrazioni la possibilità di ampliarne il numero in funzione di particolari esigenze organizzative o strumentali. Fra quelli richiamati dalle Linee Guida AgID il Piano di conservazione assume certamente un ruolo di primo piano in relazione alla sua importanza e complessità. Nel rispetto di quanto indicato dalle Linee Guida, con particolare riferimento al paragrafo 3.5, punti 4, 5 e 9a, questo documento contiene il «piano di classificazione adottato» unitamente alle «modalità di formazione, gestione e archiviazione dei fascicoli informatici e delle aggregazioni documentali», integrati «con l'indicazione dei tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione», nonché con le «informazioni relative ai tempi, ai criteri e alle regole di selezione e conservazione, con riferimento alle procedure di scarto».

Si configura quindi l'esigenza di elaborare un *Piano di classificazione, fascicola-*

---

*zione e conservazione* che indichi quali tipologie di fascicoli e di serie si formano all'interno di ciascuna voce dello schema di classificazione in uso presso l'AOO e ne precisi i tempi di conservazione, selezione periodica e scarto. Inoltre, il Piano dovrebbe specificare anche quali sono i documenti tipici dei fascicoli e delle serie, nonché l'opportunità della formazione di sottofascicoli. Infine, il Piano deve indicare per ciascuno dei fascicoli e sottofascicoli i tempi di conservazione, ovvero quali dovranno essere conservati senza limiti di tempo e quali invece saranno scartati dopo un numero variabile di anni, periodo che viene stabilito a seguito di valutazione in riferimento alla rilevanza amministrativa e legale, nonché all'importanza storica e culturale. Infatti, alcuni dei documenti prodotti dall'ente nello svolgimento della propria attività perdono la loro utilità al momento della definizione dell'affare, altri dopo un certo periodo di tempo, altri ancora mai.

Il Piano di conservazione dei documenti archivistici permette l'identificazione e la protezione dei documenti vitali e utili all'azione della PA, lo spostamento dei documenti fra diverse aree del sistema di conservazione, il passaggio di responsabilità, la soddisfazione degli obblighi di trasparenza amministrativa, inoltre consolida la selezione come operazione necessaria alla sopravvivenza stessa dell'archivio e preliminare al procedimento di scarto inclusiva della richiesta di autorizzazione statale per la distruzione dei documenti che hanno esaurito la loro utilità. Inoltre, questo allegato al Manuale di gestione consolida il rapporto diretto e di interdipendenza fra la classificazione e la fascicolatura, entrambe operazioni necessarie alla corretta gestione documentale. Infine, il Piano di conservazione (che collega fra loro le operazioni di attribuzione di un codice di classificazione a tutti i documenti, di aggregazione dei documenti classificati e di assegnazione di un tempo di conservazione ai documenti e ai fascicoli fin dal momento della loro formazione) si può considerare come il principale strumento per dare applicazione ai principi generali della gestione documentale, indicati nel paragrafo 1.11 delle Linee Guida AgID, i quali affermano che «una corretta gestione dei documenti sin dalla loro fase di formazione rappresenta inoltre la migliore garanzia per il corretto adempimento degli obblighi di natura amministrativa, giuridica e archivistica tipici della gestione degli archivi pubblici» e che «l'attenzione al profilo conservativo deve essere posta fin dal momento della formazione del documento».

Elaborare il Piano di fascicolazione e conservazione non è semplice, perché presuppone una profonda conoscenza del funzionamento dell'ente e un'attenzione speciale per i differenti aspetti della gestione documentale, nonché una forte sensibilità nell'identificare il valore dei documenti così da salvaguardarli al meglio. Per l'indicazione dei tempi di conservazione, e quindi del momento in cui i materiali potranno essere eliminati, si possono utilmente consultare le norme e le disposizioni vigenti e storiche e si può fare ricorso ai massimari di scarto di riferimento, consultare gli elenchi di scarto già realizzati, verificare la sedimentazione archivistica, attingere all'esperienza dei colleghi e confrontarsi con altri enti con funzioni e competenze analoghe e, naturalmente, non dimenticare di coinvolgere la Soprintendenza archi-

---

vistica o l'Archivio di Stato competente per territorio<sup>5</sup>.

Una volta identificati i fascicoli e le serie e aver attribuito ai documenti un tempo di conservazione in relazione al loro valore amministrativo, legale e storico, si può procedere a redigere il Piano di fascicolazione e conservazione, che deve comprendere alcuni elementi finalizzati all'identificazione della documentazione da gestire e ulteriori indicazioni necessarie per guidare l'azione conservativa (fra cui la raccomandazione di non portare in conservazione documenti di evidente inutilità e quindi di provvedere allo sfoltimento). La tabella deve includere almeno i seguenti campi: – il codice e la voce di classificazione che fa riferimento al titolario di classificazione degli atti approvato dall'AOO;

- il titolo normalizzato del fascicolo o della serie;
- una breve descrizione del contenuto tipico del fascicolo o della serie;
- l'eventuale presenza di sottofascicoli;
- a presenza di documenti con dati personali, sensibili o giudiziari, o comunque riservati;
- l'ufficio responsabile o di riferimento;
- i tempi di conservazione, eventualmente dettagliati per i sottofascicoli e con il suggerimento della campionatura per le serie di fascicoli corpose, ma rilevanti almeno a fini storici;
- i riferimenti legislativi;
- le opportune annotazioni.

## 7. Approvazione e aggiornamento

Il responsabile della gestione documentale predisponde il manuale di gestione, così come indicato dal paragrafo 3.4 delle Linee Guida, ma lo stesso Manuale va adottato con provvedimento formale dall'organo collegiale o monocratico, di governo o gestionale ritenuto più opportuno in relazione alla natura dell'ente. In ogni caso il Manuale di gestione deve essere approvato con uno specifico atto, anche in relazione all'importanza del documento. L'approvazione, però, non conclude il processo di adozione perché il Manuale, o suo aggiornamento, va obbligatoriamente approvato anche dagli organi del Ministero della Cultura ai sensi del D.Lgs. 42/2004, art. 21, cc. 4 e 5, che ha competenza sui complessi documentali con valore storico fin dalla loro formazione. La Soprintendenza archivistica, quindi, autorizza su progetto i Manuali di gestione documentale degli enti e istituti pubblici vigilati non appartenenti all'Amministrazione centrale. La richiesta di autorizzazione va inoltrata unitamente

---

<sup>5</sup> Temi ripresi da: *Lo sfoltimento in archivio nel contesto della trasformazione digitale della pubblica amministrazione italiana*, Atti del convegno internazionale «Archives and users: new challenger and new relationship. Archives and the challenges of appraisal practices», panel «Digital transformation in archives» organizzato dall'International institute for archival science of Trieste and Maribor – IIAS, in «Atlanti», n. 1/2021.

---

al Manuale già approvato corredato almeno dagli allegati obbligatori<sup>6</sup>.

Ma quanto dura il Manuale di gestione? Poiché questo strumento è strettamente correlato allo stato di avanzamento digitale, nonché alle risorse strumentali e di personale disponibili, con il mutare di questi elementi il manuale perde aderenza alla realtà dell'ente ed efficacia nell'essere utile e propositivo. Pertanto, a norma del paragrafo 1.11 delle Linee Guida, «in un contesto in continua trasformazione, il manuale di gestione documentale deve essere sottoposto a continuo aggiornamento, in ragione dell'evoluzione tecnologica e dell'obsolescenza degli oggetti e degli strumenti digitali utilizzati». Così, in assenza di un'indicazione temporale, pur correttamente non espressa, oggi alcuni enti pubblici hanno manuali vecchi o vecchissimi del tutto inutili, mentre altri enti ne curano con attenzione l'aggiornamento potendo così contare per lo sviluppo su di uno strumento realmente valido.

Una volta completata questa fase si potrà procedere alla pubblicazione e all'applicazione del Manuale di gestione.

## 8. Pubblicazione e diffusione interna

Considerata la straordinaria importanza del Manuale di gestione documentale, la sua utilità pratica per la conduzione delle attività quotidiane di lavoro e la sua funzione di guida per migliorare e crescere nell'offerta di servizi innovativi sostenuti da una solida gestione documentale, è evidente che il Manuale debba essere fatto conoscere all'interno e all'esterno dell'Amministrazione che lo ha approvato. A questo proposito desta qualche perplessità l'assenza di un sistema di raccolta e pubblicazione nazionale dei Manuali adottati dalle amministrazioni italiane che se certo porterebbe alla formazione di un catalogo dalle enormi dimensioni, potrebbe (se gestito con un buon sistema di classificazione e indicizzazione) costituire un repertorio di enorme valore. A tale proposito, però, bisogna rilevare che l'AgID fino all'autunno 2018 ha reso disponibile sul proprio sito web una variegata raccolta di Manuali pubblicati a seguito di invio volontario da parte delle amministrazioni, ma con il rifacimento del sito questa proposta è venuta a mancare. Poi, per qualche tempo è stata pubblicata fra le FAQ riferite alla gestione documentale la seguente domanda, oggi non più disponibile: «Dove posso trovare l'elenco aggiornato delle istituzioni che hanno depositato il manuale di gestione del protocollo informatico?» cui seguiva l'indicazione che, stante l'autonomia nella scelta dei canali di pubblicazione del Manuale, non esiste nessun elenco aggiornato.

Le Linee Guida indicano nel paragrafo 3.5 che «la Pubblica Amministrazione è tenuta a redigere, adottare con provvedimento formale e pubblicare sul proprio sito

---

<sup>6</sup> Su questo punto, in realtà, non c'è uniformità di interpretazione perché, in linea generale, l'apporto dello Stato sugli archivi correnti si limita a una consulenza. Si veda, ad esempio, [www.sa-lom.archivi.beniculturali.it/procedimenti/manuale-di-gestione-documentale](http://www.sa-lom.archivi.beniculturali.it/procedimenti/manuale-di-gestione-documentale).

---

istituzionale il Manuale di gestione documentale», precisando anche che «la pubblicazione è realizzata in una parte chiaramente identificabile dell'area "Amministrazione trasparente" prevista dall'art. 9 del d.lgs. 33/2013». Inoltre, nel paragrafo 1.11 si legge che «l'adozione del manuale di gestione documentale e del manuale di conservazione non risponde solo ad esigenze pratico-operative, ma rappresenta un preciso obbligo come specificato ai paragrafi 3.5 e 4.7, al quale per la PA fa seguito l'ulteriore obbligo della loro pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente». Si conferma quindi l'obbligo di una generica pubblicazione sul sito web istituzionale, così come già indicato dalle disposizioni del 2000 e del 2013, cui si aggiunge il richiamo al D.Lgs. del 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*) il quale, all'art. 9, dispone la collocazione nella *home page* dei siti istituzionali la formazione di un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente» ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate. Ciascuna AOO è quindi tenuta alla pubblicazione del Manuale di gestione, con i suoi allegati, in questa particolare sezione del sito web collocandolo, preferibilmente, nell'area «Organizzazione» o «Disposizioni generali». Poi, naturalmente, si lascia libera l'Amministrazione di pubblicare il Manuale anche in un'altra porzione del sito, più pertinente al tema della gestione documentale e quindi raggiungibile in modo più semplice, così da favorire la condivisione e la conoscenza di questo strumento.

Richiamando la natura propria del Manuale, che «descrive il sistema di gestione informatica dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi», è certamente opportuno che lo stesso Manuale sia fatto conoscere a tutto il personale dell'ente così da descrivere il modello e le regole della gestione documentale, ma anche per illustrare a ciascuno il percorso di transizione al digitale intrapreso dall'Amministrazione di appartenenza favorendo la coesione fra il personale, la condivisione degli obiettivi che si intendono raggiungere e contribuendo a ridurre l'eventuale resistenza al cambiamento. Tale processo di formazione, coerente con quanto indicato dall'art. 13 del CAD, può essere declinato in molti modi: aderendo a iniziative offerte dalle agenzie di formazione, organizzando autonomamente o con l'apporto di esperti percorsi strutturati più o meno impegnativi, oppure adottando un modello più semplice, ma efficace basato su brevi incontri periodici. In particolare, pur condividendo la necessità di un'offerta formativa strutturata da proporre inizialmente al personale, viene segnalata da più parti come di particolare efficacia la formula di due o tre incontri annuali di poche ore ciascuno che coinvolgano tutto il personale suddiviso in piccoli gruppi per creare consenso al cambiamento, per istruire sugli strumenti adottati, per discutere insieme di strategie e criticità, per raccontare quanto il manuale di gestione documentale è importante per il buon funzionamento della macchina amministrativa pubblica.

# I PROTAGONISTI DELLA CONSERVAZIONE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLE *LINEE GUIDA AgID SULLA FORMAZIONE, GESTIONE E CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI: DA SOGGETTI PRODUTTORI A TITOLARI DELL'OGGETTO DI CONSERVAZIONE E DA CONSERVATORI ACCREDITATI A FORNITORI DEI SERVIZI DI CONSERVAZIONE*

**Eleonora Luzi**

**Abstract.** Con l'entrata in vigore delle *Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici* emanate dall'AgID nel settembre 2020 e poi riedite nella versione attuale e definitiva a maggio 2021, il profilo dei soggetti produttori così come quello dei conservatori cambia. Ribadita la necessità di individuare la figura obbligatoria del Responsabile della conservazione e imposta l'esigenza di redigere il Manuale della conservazione per i primi, eliminato l'accreditamento e avviata l'"eventuale" procedura di qualificazione per i secondi considerati ora allo stesso livello dei fornitori di servizi fiduciari qualificati (cfr. Regolamento UE 910/2014 - eIDAS), quali sono gli elementi di continuità e quali quelli di mutazione a cui protagonisti del mondo della conservazione a norma devono oggi far fronte?  
*With the entry into force of the Guidelines on the training, management and storage of IT documents issued by the AgID in September 2020 and then reissued in the actual and final version in May 2021, the profile of the producers as well as that of the conservators changes. Reiterated the need to identify the mandatory figure of the Conservation Manager and set the need to draw up the Conservation Manual for the former, eliminated the accreditation and started the "possible" qualification procedure for the latter now considered at the same level as the qualified trust service providers (see EU Regulation 910/2014 - eIDAS), what are the elements of continuity and which are the ones of mutation that the protagonists of the world of conservation according to law have to face today?*

**Parole chiave.** Conservazione, Linee guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, Titolare dell'oggetto di conservazione, Furni-

---

tori dei servizi di conservazione, Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici.

**Sommario:** 1. Introduzione; - 2. I Titolari dell'oggetto di conservazione; - 3. I Fornitori dei servizi di conservazione; - 3.1. I requisiti generali, di qualità, di sicurezza e di organizzazione; - 3.2. I profili professionali; - 3.3. I metadati previsti dall'Allegato 5 alle LLGG; - 4. Conclusioni.

## Introduzione

L'entrata in vigore *delle Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici* (LLGG) avventa il 1° gennaio del 2022 ha sicuramente provocato un significativo mutamento di quelle che erano le pratiche in uso per la generazione, il management e la custodia dei documenti informatici. Venute alla luce dopo più di due anni e di rielaborazioni - prima a settembre 2020 e poi, in una versione rivisitata nonché attuale, nel maggio 2021 - con l'obiettivo di aggiornare il quadro normativo e tecnologico fino ad allora definito dal Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>1</sup>, forniscono un *unicum*<sup>2</sup> di riferimento per le tre fasi di vita di un documento investendo di nuove responsabilità i suoi protagonisti e introducendo nuove e perentorie procedure all'interno delle organizzazioni sia pubbliche che private destinatarie. Infatti a differenza delle normative precedenti le LLGG<sup>3</sup> sono

---

<sup>1</sup> Le Linee guida sono state emanate in maniera conforme a quanto previsto dall'articolo 71 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), quindi sono state adottate previa consultazione pubblica da svolgersi entro il termine di trenta giorni, sentiti le amministrazioni competenti e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, nonché acquisito il parere della Conferenza unificata.

<sup>2</sup> Le Linee guida abrogano:

- il DPCM 13 novembre 2014, contenente "Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici";
- il DPCM 3 dicembre 2013, contenente "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione";
- il DPCM 3 dicembre 2013, contenente "Regole tecniche per il protocollo informatico", ad eccezione dei seguenti articoli:
  - art. 2 comma 1, Oggetto e ambito di applicazione;
  - art. 6, Funzionalità;
  - art. 9, Formato della segnatura di protocollo;
  - art. 18 commi 1 e 5, Modalità di registrazione dei documenti informatici;
  - art. 20, Segnatura di protocollo dei documenti trasmessi;
  - art. 21, Informazioni da includere nella segnatura.
- la Circolare n. 60 del 23 gennaio 2013 dell'AgID in materia di "Formato e definizione dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le Pubbliche Amministrazioni" sostituita dall'Allegato 6 "Comunicazione tra AOO di documenti amministrativi protocollati".

<sup>3</sup> Le Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici sono composte da un corpus centrale e da sei allegati tecnici:

- Allegato 1: Glossario dei termini e degli acronimi;
- Allegato 2: Formati di file e riversamento;
- Allegato 3: Certificazione di processo;

---

indirizzate tanto alle Pubbliche Amministrazioni, quanto ai gestori di servizi pubblici, quanto alle società a controllo pubblico, quanto ai privati<sup>4</sup> definendo in maniera univoca le regole da rispettare per la creazione di documenti informatici ed i metodi da utilizzare per garantirne l'integrità e l'immodificabilità del contenuto, prevedendo gli obblighi di certificazione del processo di digitalizzazione dei documenti analogici in precise circostanze, disciplinando alcuni aspetti organizzativi, come il protocollo e la classificazione dei documenti elettronici, il Manuale di gestione documentale, il Piano di conservazione e le regole di sicurezza ed infine introducendo nuovi requisiti in relazione agli standard di interoperabilità, al Responsabile della conservazione, al Manuale di conservazione del Titolare dell'oggetto di conservazione, alla struttura dell'archivio, allo scarto dei documenti e ai metadati associati al documento informatico.

Questo articolo si pone l'obiettivo di illustrare in maniera sintetica le più rilevanti novità introdotte dalle Linee guida al livello di conservazione a cui hanno dovuto e tuttora devono far fronte sia i produttori dei documenti informatici sia i soggetti deputati alla loro *long-term digital preservation*.

## 2. I Titolari dell'oggetto di conservazione

I primi protagonisti del cambiamento dettato dalle nuove disposizioni normative sono i Titolari dell'oggetto di conservazione - fino a quale mese fa designati come Soggetti produttori - che vengono chiamati ad una maggiore consapevolezza degli adempimenti prescrittivi da realizzare nella propria struttura tanto nel settore pubblico quanto nel privato. Ogni organizzazione infatti è invitata a scegliere all'interno

---

Allegato 4: Standard e specifiche tecniche;

Allegato 5: Metadati;

Allegato 6: Comunicazione tra AOO di documenti amministrativi protocollati.

<sup>4</sup> "Le Linee Guida sono applicabili ai soggetti indicati nell'art. 2 commi 2 e 3 del CAD, fatti salvi gli specifici riferimenti alla Pubblica Amministrazione.

L'art. 2, comma 2, del CAD prevede che le disposizioni del Codice si applicano:

"a) alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;

b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse;

c) alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b)".

Il successivo comma 3 prevede che le disposizioni del Codice e le relative Linee guida "concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al Capo II, la riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 43 e 44, il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche di cui all'articolo 3-bis e al Capo IV, l'identità digitale di cui agli articoli 3-bis e 64 si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto". (*Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, par. 1.2, p. 5).

---

del proprio organico il Responsabile della conservazione (RdC), una figura – finora non troppo valorizzata – dotata di idonee competenze informatiche, giuridiche e archivistiche, capace di presiedere, conoscere e controllare l'intero processo di conservazione dei documenti informatici del proprio ente di appartenenza<sup>5</sup>. A differenza delle pubbliche amministrazioni i privati possono affidare il ruolo di RdC ad un soggetto esterno alla compagine stessa purché terzo rispetto al Conservatore qualificato a cui si sono affidati i propri documenti al fine di garantire l'attività del Titolare rispetto al sistema di conservazione. La normativa prevede inoltre la facoltà del Responsabile della conservazione di delegare lo svolgimento delle proprie attività o di una parte di esse a uno o più soggetti dotati di specifiche competenze e /o di comprovate esperienze all'interno della struttura di pertinenza così come di affidarle in toto o limitatamente al Responsabile del servizio di conservazione, figura apicale di ogni Conservatore. Entrambe le deleghe tanto quella esterna quanto quella interna devono essere documentate rispettivamente nei cosiddetti accordi di servizio sottoscritti con il Fornitore del servizio di conservazione e nel Manuale della conservazione del Titolare dell'oggetto della conservazione, altra novità quest'ultima, in

---

<sup>5</sup> “In particolare, il Responsabile della conservazione:

- a) definisce le politiche di conservazione e i requisiti funzionali del sistema di conservazione, in conformità alla normativa vigente e tenuto conto degli standard internazionali, in ragione delle specificità degli oggetti digitali da conservare (documenti informatici, aggregazioni informatiche, archivio informatico), della natura delle attività che il Titolare dell'oggetto di conservazione svolge e delle caratteristiche del sistema di gestione informatica dei documenti adottato;
- b) gestisce il processo di conservazione e ne garantisce nel tempo la conformità alla normativa vigente;
- c) genera e sottoscrive il rapporto di versamento, secondo le modalità previste dal manuale di conservazione;
- d) genera e sottoscrive il pacchetto di distribuzione con firma digitale o firma elettronica qualificata, nei casi previsti dal manuale di conservazione;
- e) effettua il monitoraggio della corretta funzionalità del sistema di conservazione;
- f) effettua la verifica periodica, con cadenza non superiore ai cinque anni, dell'integrità e della leggibilità dei documenti informatici e delle aggregazioni documentarie degli archivi;
- g) al fine di garantire la conservazione e l'accesso ai documenti informatici, adotta misure per rilevare tempestivamente l'eventuale degrado dei sistemi di memorizzazione e delle registrazioni e, ove necessario, per ripristinare la corretta funzionalità; adotta analoghe misure con riguardo all'obsolescenza dei formati;
- h) provvede alla duplicazione o copia dei documenti informatici in relazione all'evolversi del contesto tecnologico, secondo quanto previsto dal manuale di conservazione;
- i) predispose le misure necessarie per la sicurezza fisica e logica del sistema di conservazione come previsto dal par. 4.11;
- j) assicura la presenza di un pubblico ufficiale, nei casi in cui sia richiesto il suo intervento, garantendo allo stesso l'assistenza e le risorse necessarie per l'espletamento delle attività al medesimo attribuite;
- k) assicura agli organismi competenti previsti dalle norme vigenti l'assistenza e le risorse necessarie per l'espletamento delle attività di verifica e di vigilanza;
- l) provvede per le amministrazioni statali centrali e periferiche a versare i documenti informatici, le aggregazioni informatiche e gli archivi informatici, nonché gli strumenti che ne garantiscono la consultazione, rispettivamente all'Archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato territorialmente competenti, secondo le tempistiche fissate dall'art. 41, comma 1, del Codice dei beni culturali 45; m) predispose il manuale di conservazione di cui al par. 4.7 e ne cura l'aggiornamento periodico in presenza di cambiamenti normativi, organizzativi, procedurali o tecnologici rilevanti.” (*Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, par. 4.5, pp. 33-35).

---

vigore dal 1° gennaio 2022. A decorrere da tale data infatti i destinatari delle LLGG devono redigere, adottare con atto formale e pubblicare sul proprio sito istituzionale all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", il Manuale della conservazione, un documento informatico che illustri puntualmente l'organizzazione, i soggetti coinvolti e i ruoli svolti dagli stessi, il modello di funzionamento, la descrizione del processo, la rappresentazione delle architetture e delle infrastrutture utilizzate, le misure di sicurezza adottate e ogni altra informazione utile alla gestione e alla verifica del funzionamento, nel tempo, del sistema di conservazione<sup>6</sup>. Quindi se fino al 31 dicembre 2021 i Soggetti produttori potevano adottare il Manuale della conservazione del Conservatore scelto per l'affidamento del proprio processo e allegarlo al Manuale del protocollo informatico, dal 1° gennaio 2022 ogni Titolare dell'oggetto di conservazione deve possedere e pubblicare due manuali distinti: uno per la gestione documentale e uno per la conservazione, quest'ultimo necessariamente altro rispetto al Manuale della conservazione del Conservatore – benché possa farvi riferimento<sup>7</sup> così come previsto dalla normativa stessa – e obbligatoriamente redatto dalla figura del Responsabile della Conservazione<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> "Il manuale di conservazione, inoltre, deve riportare:

- a) i dati dei soggetti che nel tempo hanno assunto la responsabilità del sistema di conservazione, descrivendo in modo puntuale, in caso di delega, i soggetti, le funzioni e gli ambiti oggetto della delega stessa;
- b) la struttura organizzativa comprensiva delle funzioni, delle responsabilità e degli obblighi dei diversi soggetti che intervengono nel processo di conservazione;
- c) la descrizione delle tipologie degli oggetti digitali sottoposti a conservazione, comprensiva dell'indicazione dei formati gestiti, dei metadati da associare alle diverse tipologie di oggetti e delle eventuali eccezioni;
- d) la descrizione delle modalità di presa in carico di uno o più pacchetti di versamento, comprensiva della predisposizione del rapporto di versamento;
- e) la descrizione del processo di conservazione e del trattamento dei pacchetti di archiviazione;
- f) la modalità di svolgimento del processo di esibizione e di esportazione dal sistema di conservazione con la produzione del pacchetto di distribuzione;
- g) la descrizione del sistema di conservazione, comprensivo di tutte le componenti tecnologiche, fisiche e logiche, opportunamente documentate e delle procedure di gestione e di evoluzione delle medesime; h) la descrizione delle procedure di monitoraggio della funzionalità del sistema di conservazione e delle verifiche sull'integrità degli archivi con l'evidenza delle soluzioni adottate in caso di anomalie;
- i) la descrizione delle procedure per la produzione di duplicati o copie;
- j) i tempi entro i quali le diverse tipologie di oggetti digitali devono essere trasferite in conservazione ed eventualmente scartate, qualora, nel caso delle Pubbliche Amministrazioni, non siano già indicati nel piano di conservazione allegato al manuale di gestione documentale;
- k) le modalità con cui viene richiesta la presenza di un pubblico ufficiale, indicando anche quali sono i casi per i quali è previsto il suo intervento;
- l) le normative in vigore nei luoghi dove sono conservati gli oggetti digitali." (*Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, par. 4.6, p. 35-36).

<sup>7</sup> "In caso di affidamento del servizio di conservazione ad un conservatore esterno, le Pubbliche Amministrazioni possono descrivere nel proprio manuale anche le attività del processo di conservazione affidate al conservatore, in conformità con il contenuto del manuale di conservazione predisposto da quest'ultimo, o rinviare, per le parti di competenza, al manuale del conservatore esterno." (*Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, par. 4.6, p. 36).

<sup>8</sup> Nel caso in cui il servizio di conservazione venga affidato ad un conservatore, le attività proprie

---

### 3. I fornitori dei servizi di conservazione

Se da un lato l'attuazione delle LLGG ha rivoluzionato i processi degli enti e delle organizzazioni dall'altro possiamo affermare che ha stravolto il profilo dei Conservatori che da organismi "accreditati" – secondo quanto previsto dalla circolare AgID 65 del 10 aprile 2014 "*Modalità per l'accreditamento e la vigilanza sui soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici*" – sono diventati "eventualmente" qualificati. Infatti se fino al 31 dicembre 2021 era obbligatorio non solo essere in possesso dei requisiti dei livelli più elevati in termini di qualità e sicurezza ma anche dimostrare a soggetti certificati preposti di essere in grado mantenerli nel corso del tempo, dall'inizio del 2022 l'accertamento di tali requisiti diventa discrezionale. Se fino a qualche mese fa all'interno del sito istituzionale dell'AgID era possibile consultare l'elenco dettagliato dei soggetti – privati e pubblici - che prestavano attività di conservatoria, da inizio anno questa prestazione è stata sostituita dal "Marketplace dei servizi di conservazione", una vetrina virtuale dove individuare il nome dei fornitori attualmente iscritti e la procedura da seguire per entrarne a far parte. Per quanti hanno avuto modo negli anni passati di consultare l'ormai superato elenco dei Conservatori accreditati è immediato il paragone: infatti se prima i soggetti registrati erano almeno un'ottantina oggi superano a stento la ventina, e sono già passati diversi mesi dall'inizio delle nuove disposizioni. Sorge spontaneo domandarsi come mai esista questa consistente discrepanza. La risposta è probabilmente duplice e più semplice del previsto. Innanzi tutto occorre precisare che i precedenti Conservatori accreditati non si sono trasformati "di diritto" in qualificati – come in un primo momento si era inteso – ma hanno dovuto eseguire *ex novo* tutta la procedura attualmente in auge. Inoltre, se prima era obbligatorio accreditarsi per svolgere il proprio lavoro di Conservatore oggi in realtà non è più necessario neanche qualificarsi. Stando al *Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici* (emanato dall'Agenzia per l'Italia Digitale nel dicembre 2021 ed entrato in vigore contestualmente alle Linee guida in sostituzione della Circolare AgID 65/2014) redatto al fine di armonizzare le disposizioni normative nazionali vigenti in materia a quelle degli altri stati europei, i soggetti che intendono prestare attività di conservatoria non devono più passare sotto le "Forche Caudine" dell'articolata procedura di accreditamento ma – a propria discrezione – procedere con quella di qualificazione. In quest'ottica il Regolamento (nuovo *vademecum* per i soggetti conservatori) delinea i criteri necessari per la fornitura del servizio di conservazione (in un allineamento evidente – e non solo al livello di nomenclatura – con il Regolamento eIDAS rivolto ai cosiddetti "Fornitori di servizi fiduciari qualificati"<sup>9</sup>) fissando in un apposito allegato (A) i requisiti generali,

---

del responsabile della conservazione del Titolare dell'Oggetto di conservazione o alcune di esse potranno essere affidate al Responsabile del servizio di conservazione fatta eccezione per la redazione del Manuale della conservazione dell'ente/organizzazione.

<sup>9</sup> Il Regolamento eIDAS (*electronic IDentification Authentication and Signature*) - Regolamento UE

---

di qualità, di sicurezza e di organizzazione indispensabili al fine di poter erogare il servizio e di iscriversi – facoltativamente – al Marketplace. Pertanto se una pubblica amministrazione<sup>10</sup> decide di affidare il processo di conservazione dei propri documenti ad un soggetto non iscritto alla piattaforma può comunque farlo purché tale organismo dimostri all’Agenzia per l’Italia Digitale di possedere le qualità elencate nell’allegato A al Regolamento e accetti di essere sottoposto all’inalterata attività di vigilanza<sup>11</sup> così come previsto dal Codice dell’Amministrazione Digitale. Ecco forse perché soltanto un quarto di quelli che erano i Conservatori accreditati fino al 31 dicembre 2021 oggi sono reperibili sul sito dell’AgID.

### **3.1. I requisiti generali, di qualità, di sicurezza e di organizzazione**

Come già anticipato i requisiti richiesti per l’accesso e la permanenza nel “Marketplace dei servizi di conservazione” o, per i fornitori non iscritti alla piattaforma, per la partecipazione alle procedure di affidamento, si dividono in quattro categorie: generali, di qualità, di sicurezza e di organizzazione<sup>12</sup>. Tra le qualità generali troviamo l’integrazione del sistema di conservazione con il Servizio Pubblico di Identità Digitale o Carta di Identità Elettronica o altre identità digitali europee notificate, la conformità allo standard UNI 11386 Standard SInCRO<sup>13</sup> dell’indice del pacchetto di archiviazione, la corrispondenza allo standard OAIS<sup>14</sup> del sistema di conservazione, nonché quella allo standard ISO 16363 *Space data and information transfer systems — Audit and certification of trustworthy digital repositories* per il servizio erogato e il possesso della norma UNI 37001 riguardo l’anticorruzione<sup>15</sup>. Viene inoltre richiesto al Conservatore di possedere “una descrizione del sistema di conservazione, comprensivo di tutte le componenti tecnologiche, fisiche e logiche, opportunamente

---

n° 910/2014 sull’identità digitale - ha l’obiettivo di fornire una base normativa a livello comunitario per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli stati membri.

<sup>10</sup> Benché le linee guida siano rivolte tanto alle PPAA quanto ai soggetti privati, il regolamento si rivolge esclusivamente all’ambito pubblico generando quindi una logica confusione anche sotto questo punto di vista.

<sup>11</sup> L’attività di vigilanza sui fornitori di servizi fiduciari qualificati e sui fornitori di servizi di conservazione viene prevista dall’art. 14-bis comma 2, lett. i del CAD ai sensi dell’articolo 17 del Regolamento UE 910/2014 e viene svolta secondo le modalità indicate nel documento “*Modalità di esecuzione delle verifiche sui soggetti qualificati o accreditati*”, allegato al Regolamento.

<sup>12</sup> “Chi intende fornire i servizi di conservazione in modalità cloud per conto delle pubbliche amministrazioni deve possedere, oltre ai requisiti prescritti nel presente allegato, anche la qualificazione prevista dall’art. 4 della Circolare AgID n. 3 del 9 aprile 2018.” Allegato A al Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici: *Requisiti per l’erogazione del servizio di conservazione per conto delle pubbliche amministrazioni*, p.3.

<sup>13</sup> UNI 11386: 2020 - “*Supporto all’interoperabilità nella conservazione e recupero degli oggetti digitali (SInCRO)*”.

<sup>14</sup> ISO 14721: 2012 – *OAIS – Open Archival Information System*.

<sup>15</sup> ISO 37001:2016 *Anti-bribery management systems -- Requirements with guidance for use*.

---

documentate, delle procedure di gestione e di evoluzione delle medesime, delle procedure di monitoraggio della funzionalità del sistema di conservazione e delle verifiche sull'integrità degli archivi con l'evidenza delle soluzioni adottate in caso di anomalie. Inoltre, deve possedere una descrizione delle procedure di accesso, ricerca, recupero e uso, e loro monitoraggio degli archivi nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali<sup>16</sup> elementi questi che troviamo tutti obbligatoriamente all'interno del Manuale di conservazione di ogni Fornitore del servizio. In merito ai requisiti di qualità il Conservatore deve possedere la certificazione UNI EN ISO 9001:2015 "*Sistemi di gestione per la qualità – requisiti*", rilasciata specificatamente per i servizi di conservazione di documenti informatici<sup>17</sup>, dettagliare le procedure per garantire la corretta cessazione e migrazione del servizio di conservazione secondo quanto previsto dall'allegato B al Regolamento, il cosiddetto "*Piano di cessazione*" e rendere disponibile su eventuale richiesta di AgID un account di test con il quale l'Agenza possa effettuare ogni tipo di verifica ritenuta utile per garantire il mantenimento della qualificazione. Limitatamente ai requisiti di sicurezza i soggetti che intendono erogare il servizio di conservazione devono essere in possesso della certificazione ISO 27001 *Tecnologia delle informazioni - Tecniche di sicurezza - Sistemi di gestione della sicurezza delle informazioni - Requisiti*, rilasciata specificatamente per tale tipo di attività, nonché sottoporre le componenti del sistema ai test OWASP<sup>18</sup> e garantire la *business continuity* alle prestazioni offerte, in linea con l'applicazione delle buone pratiche presenti nello standard ISO/IEC 22313. Sotto il profilo dell'organizzazione i requisiti richiesti vertono nel possesso di una polizza assicurativa con una copertura minima di 1.000.000 € per annualità con un minimale di 300.000 € per sinistro, nell'iscrizione al registro delle imprese (o equivalente registro valido in ambito europeo) da una data non inferiore ai novanta giorni rispetto a quella di presentazione della domanda di qualificazione, nella garanzia di conformità del sistema di conservazione agli obblighi e agli adempimenti previsti dalla normativa europea e italiana in materia di protezione dei dati personali, nonché nell'indicazione della localizzazione dei data center utilizzati tanto in territorio nazionale che all'interno o all'esterno dell'Unione Europea<sup>19</sup>, nel possesso

---

<sup>16</sup> Allegato A al Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici: *Requisiti per l'erogazione del servizio di conservazione per conto delle pubbliche amministrazioni*, p. 4.

<sup>17</sup> "In alternativa è possibile possedere la certificazione ISO 20000 *Information technology – service management – service management system requirement*". Allegato A al Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici: *Requisiti per l'erogazione del servizio di conservazione per conto delle pubbliche amministrazioni*, p.4

<sup>18</sup> Open Web Application Security Project, un progetto open-source avviato nel settembre 2001 che ha l'obiettivo di realizzare linee guida, strumenti e metodologie per migliorare la sicurezza delle applicazioni. Allegato A al Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici: *Requisiti per l'erogazione del servizio di conservazione per conto delle pubbliche amministrazioni*, p. 6.

<sup>19</sup> "In caso di localizzazione dei data center in territorio extra UE, è tenuto ad effettuare una Consultazione preventiva al Garante per la privacy ai sensi dell'articolo 36 del Regolamento (UE)

---

del Manuale di conservazione comprensivo del piano di sicurezza aggiornato, nella realizzazione di verifiche periodiche che attestino la corrispondenza agli standard di riferimento e, prima tra le qualità enumerate, nella presenza di figure professionali altamente qualificate come il Responsabile del servizio di conservazione e il Responsabile della funzione archivistica di conservazione<sup>20</sup>. Altra istanza che i fornitori dei servizi di conservazione devono soddisfare al fine di poter conseguire la qualificazione è la redazione del *Piano di cessazione*, documento da allegare alla richiesta di iscrizione al Marketplace dedicato e da stilare sulla base dello schema contenuto nell'Allegato B al Regolamento sulla corrispondenza del quale viene valutato. Il documento – annoverato tra requisiti di qualità dell'Allegato A – ha la funzione di garantire l'omogeneità della struttura e di fornire la completezza delle informazioni necessarie per la corretta conduzione delle attività previste per la conclusione del servizio di conservazione<sup>21</sup>.

### 3.2. I profili professionali

A tale proposito occorre fare una piccola digressione dal momento che se oggi i ruoli apicali richiesti ai Fornitori dei servizi di conservazione per poter svolgere la propria attività sono soltanto due fino a pochi mesi fa ne erano ben sei. All'interno del sito dell'Agenzia per l'Italia Digitale infatti, tra gli altri documenti di indirizzo era presente un file denominato “*Profili professionali*” in cui venivano elencati i vari

---

2016/679 (GDPR)” (*Allegato A al Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici: Requisiti per l'erogazione del servizio di conservazione per conto delle pubbliche amministrazioni*, p. 6.)

<sup>20</sup> “Responsabile del servizio di conservazione:

- Definizione e attuazione delle politiche complessive del sistema di conservazione, nonché del governo della gestione del sistema di conservazione;
- definizione delle caratteristiche e dei requisiti del sistema di conservazione in conformità alla normativa vigente;
- corretta erogazione del servizio di conservazione all'ente produttore;
- gestione delle convenzioni, definizione degli aspetti tecnico-operativi e validazione dei disciplinari tecnici che specificano gli aspetti di dettaglio e le modalità operative di erogazione dei servizi di conservazione.

Responsabile della funzione archivistica di conservazione:

- Definizione e gestione del processo di conservazione, incluse le modalità di trasferimento da parte dell'ente produttore, di acquisizione, verifica di integrità e descrizione archivistica dei documenti e delle aggregazioni documentali trasferiti, di esibizione, di accesso e fruizione del patrimonio documentario e informativo conservato;
- definizione del set di metadati di conservazione dei documenti e dei fascicoli informatici;
- monitoraggio del processo di conservazione e analisi archivistica per lo sviluppo di nuove funzionalità del sistema di conservazione;

collaborazione con l'ente produttore ai fini del trasferimento in conservazione, della selezione e della gestione dei rapporti con il Ministero dei beni e delle attività culturali per quanto di competenza.” (*Appendice: Profili professionali, Allegato A al Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici: Requisiti per l'erogazione del servizio di conservazione per conto delle pubbliche amministrazioni*, p.7.)

<sup>21</sup> *Allegato B al Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici: Piano di cessazione del servizio di conservazione dei documenti digitali.*

---

responsabili necessariamente presenti all'interno dell'organico della struttura preposta ad erogare attività di conservatoria con tanto di indicazioni delle varie qualità, funzioni, cariche e formazione professionale richiesti per ognuno di loro. Alle figure del Responsabile del servizio di conservazione e a quella del Responsabile della funzione archivistica di conservazione – oggi sopravvissute – si affiancavano il Responsabile del trattamento dei dati personali – al fine di garantire che il servizio venisse realizzato ed erogato nel rispetto delle misure minime di sicurezza previste dal Codice della Privacy (Regolamento UE n. 2016/679e e relativo adeguato Disciplinare Tecnico) oltre che di verificare la designazione degli amministratori per i vari ambienti nell'ambito del sistema di conservazione, il Responsabile della sicurezza dei sistemi per la conservazione – con l'obiettivo di far rispettare e monitorare i requisiti di sicurezza del sistema stabiliti dagli standard, dalle normative e dalle politiche e procedure interne di sicurezza, così come di segnalare le eventuali difformità al Responsabile del servizio di conservazione individuando e pianificando le necessarie azioni correttive, il Responsabile dei sistemi informativi per la conservazione – per gestire l'esercizio delle componenti hardware e software del sistema di conservazione e monitorare il mantenimento dei livelli di servizio (SLA) concordati con l'ente produttore oltre che per organizzare lo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche del sistema, ed infine il Responsabile dello sviluppo e della manutenzione del sistema di conservazione – incaricato di coordinare lo sviluppo e la manutenzione delle componenti hardware e software della struttura così come di gestire i vari siti web e portali connessi al servizio. È inverosimile come queste professionalità, tutt'ora necessarie sia a garantire la corretta funzionalità del processo di conservazione e il rispetto dei requisiti richiesti, sia ad erogare il servizio conformemente a quanto previsto dalla normativa, siano improvvisamente scomparse dalla documentazione ufficiale pertinente al mondo della conservazione.

### **3.3. I metadati previsti dall'Allegato 5 alle LLGG**

Preme segnalare un'altra novità che ha coinvolto in primis i Conservatori oltre che i fornitori dei software di protocollo informatico (o di gestione documentale) e gli operatori delle organizzazioni di riferimento, vale a dire l'adeguamento dei propri sistemi al nuovo e corposo set di metadati associati tanto ai documenti informatici, quanto ai documenti amministrativi informatici quanto alle aggregazioni documentali informatiche (intendendo, con queste ultime, sia il fascicolo informatico che la serie documentale). Chiunque abbia avuto almeno la curiosità di leggere l'Allegato 5 alle *Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici* e possedeva una consapevolezza di quelli che erano i metadati minimi obbligatori previsti dalla normativa vigente fino a pochi mesi fa<sup>22</sup>, ha potuto rendersi

---

<sup>22</sup> Allegato 5 al DPCM 3 dicembre 2013 contenente le "Regole tecniche in materia di sistemi di conservazione".

---

conto con facilità delle innumerevoli nuove voci da valorizzare nella compilazione dell'indice del pacchetto di versamento. Così come specificato nell'introduzione del documento le implementazioni fatte rispetto alla prima versione del documento si sono rese necessarie "per ottemperare sempre più ai principi di interoperabilità, trasparenza e conoscenza approfondita del contesto documentale" obiettivi questi perseguiti anche con una scelta di lessico finalizzata all'astrazione "dal particolare dominio di appartenenza" permettendo "una piena circolarità degli oggetti digitali e una semplificazione del loro recupero nel tempo"<sup>23</sup>. Ogni metadato individuato per ciascuna macro categoria (documento informatico, documento amministrativo informatico e aggregazione documentale informatica) viene dettagliatamente analizzato sotto i seguenti profili: *Informazione*: il nome; *Sottocampi*: l'eventuale sottostruttura del metadato complesso; *Valori ammessi*: valori accettati all'interno del campo; *Tipo dato*: numerici o alfanumerici; *Obbligatorietà*: l'indicazione di obbligatorietà, eventualmente condizionata; *Nuova definizione*: metadati nuovi o ridefiniti rispetto all'allegato alla normativa precedente; *Definizione*: indicazione sulla modalità di utilizzo del metadato. Gli schemi che pertengono al documento informatico e al documento amministrativo informatico sono strutturalmente molto simili benché i controlli di obbligatorietà e codifica siano giustamente diversi data la differente natura della tipologia documentale analizzata. La presenza di metadati complessi è finalizzata a garantire la massima flessibilità in termini di utilizzo degli *schema* proposti così come i tags "Tipologia documentale" o "Tipologia fascicolo", "Dati registrazione", "Chiave descrittiva" e "Classificazione" rendano più agevoli le attività di indicizzazione, individuazione e ricerca. Nonostante le buone intenzioni dichiarate, la realizzazione delle nuove strutture ha creato nella sua realizzazione una difficoltà oggettiva che ha coinvolto e interessa i Fornitori dei servizi di conservazione non solo per l'allineamento dei propri codici alle attuali prescrizioni ma anche per i solleciti da rivolgere alle varie software house per una quanto più conforme equiparazione degli applicativi così come per una formazione mirata dei tecnici preposti alla generazione dei documenti nei vari enti di appartenenza.

## 4. Conclusioni

L'attenzione tanto dei Titolari dell'Oggetto di conservazione quanto dei Fornitori dei servizi di conservazione nei confronti delle nuove disposizioni in materia deve dunque essere massima e costante sia perché le Linee guida emanate dall'AgID non sono una mera *best practice* così come il loro nome potrebbe erroneamente indurre a credere, bensì assumono carattere vincolante e valenza *erga omnes*<sup>24</sup>, sia perché il

---

<sup>23</sup> *I metadati - Allegato 5 al documento "Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici" - 1. Introduzione.*

<sup>24</sup> "Come precisato dal Consiglio di Stato - nell'ambito del parere reso sullo schema di decreto

---

Codice dell'Amministrazione Digitale prevede sanzioni anche pecuniarie per chi non ottempererà alle nuove regole.

A seguito delle modifiche introdotte dal Decreto Legge n.77/2021, convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108, al Codice dell'Amministrazione Digitale, sono stati attribuiti all'Agenzia "compiti in materia di accertamento delle violazioni e sanzionatori in riferimento agli obblighi di transizione digitale". Nello specifico sulla base dell'articolo 18-bis del CAD<sup>25</sup>, l'AgID esercita poteri di vigilanza,

---

legislativo del correttivo al CAD, n. 2122/2017 del 10.10.2017 - le Linee Guida adottate da AGID, ai sensi dell'art. 71 del CAD, hanno carattere vincolante e assumono valenza erga omnes. Ne deriva che, nella gerarchia delle fonti, anche le presenti Linee Guida sono inquadrate come un atto di regolamentazione, seppur di natura tecnica, con la conseguenza che esse sono pienamente azionabili davanti al giudice amministrativo in caso di violazione delle prescrizioni ivi contenute. Nelle ipotesi in cui la violazione sia posta in essere da parte dei soggetti di cui all'art. 2, comma 2 del CAD, è altresì possibile presentare apposita segnalazione al difensore civico, ai sensi dell'art. 17 del CAD." (*Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, par. 1.10, p.10).

<sup>25</sup> Art. 18-bis *Violazione degli obblighi di transizione digitale*, CAD, D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii..

1. L'AgID esercita poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio sul rispetto delle disposizioni del presente Codice e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della pubblica amministrazione, ivi comprese quelle contenute nelle Linee guida e nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, e procede, d'ufficio ovvero su segnalazione del difensore civico digitale, all'accertamento delle relative violazioni da parte dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2. Nell'esercizio dei poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio, l'AgID richiede e acquisisce presso i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, dati, documenti e ogni altra informazione strumentale e necessaria. La mancata ottemperanza alla richiesta di dati, documenti o informazioni di cui al secondo periodo ovvero la trasmissione di informazioni o dati parziali o non veritieri è punita ai sensi del comma 5, con applicazione della sanzione ivi prevista ridotta della metà.

2. L'AgID, quando dagli elementi acquisiti risulta che sono state commesse una o più violazioni delle disposizioni di cui al comma 1, procede alla contestazione nei confronti del trasgressore, assegnandogli un termine perentorio per inviare scritti difensivi e documentazione e per chiedere di essere sentito.

3. L'AgID, ove accerti la sussistenza delle violazioni contestate, assegna al trasgressore un congruo termine perentorio, proporzionato rispetto al tipo e alla gravità della violazione, per conformare la condotta agli obblighi previsti dalla normativa vigente, segnalando le violazioni all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di ciascuna amministrazione, nonché ai competenti organismi indipendenti di valutazione. L'AgID pubblica le predette segnalazioni su apposita area del proprio sito internet istituzionale.

4. Le violazioni accertate dall'AgID rilevano ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comportano responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 13-bis, 50, 50-ter, 64-bis, comma 1-quinquies, del presente Codice e dall'articolo 33-septies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

5. In caso di mancata ottemperanza alla richiesta di dati, documenti o informazioni di cui al comma 1, ultimo periodo, ovvero di trasmissione di informazioni o dati parziali o non veritieri, nonché di violazione degli obblighi previsti dagli articoli 5, ((7, comma 3, 41, commi 2 e 2-bis, 43, comma 1-bis,)) 50, comma 3-ter, 50-ter, comma 5, 64, comma 3bis, 64-bis del presente Codice, dall'articolo 65, comma 1, del decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217 e dall'articolo 33-septies, comma 4, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ove il soggetto di cui all'articolo 2, comma 2, non ottempererà all'obbligo di conformare la condotta nel termine di cui al comma 3, l'AgID irroga la sanzione amministrativa pecuniaria nel minimo di euro 10.000 e nel massimo di euro 100.000. Si applica, per quanto non espressamente

---

verifica, controllo e monitoraggio avvalendosi di quanto enunciato sia all'interno del Codice, che delle Linee guida, che del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione che di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della pubblica amministrazione, e procede, d'ufficio o su segnalazione del difensore civico digitale, all'accertamento delle relative violazioni. Al fine di normalizzare e standardizzare i provvedimenti da adottare in base alle diverse tipologie di inadempienze è stato redatto un apposito *“Regolamento recante le procedure di contestazione, accertamento, segnalazione delle violazioni in materia di transizione digitale e di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 18-bis del d. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche”* adottato con Determinazione n. 611/2021 il 29 novembre 2021 e reperibile sul sito istituzionale dell'AgID<sup>26</sup>.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale conferisce all'Agenzia anche la facoltà di irrogare sanzioni amministrative ai Fornitori dei servizi di conservazione in relazione alla gravità della violazione accertata e all'entità del danno provocato, per importi da un minimo di 40.000 € a un massimo di 400.000 €, nonché, laddove vengano accertate gravi inadempienze, di disporre la cancellazione del fornitore del servizio dall'elenco dei soggetti qualificati e il divieto di qualificazione per un periodo fino ad un massimo di due anni in linea con quanto previsto dall'art. 32-bis. *Sanzioni per i prestatori di servizi fiduciari qualificati, per i gestori di posta elettronica certificata, per i gestori dell'identità digitale e per i conservatori*<sup>27</sup>.

---

previsto dal presente articolo, la disciplina della legge 24 novembre 1981, n. 689. I proventi delle sanzioni sono versati in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze a favore per il 50 per cento dell'AgID e per la restante parte al Fondo di cui all'articolo 239 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

6. Contestualmente all'irrogazione della sanzione nei casi di violazione delle norme specificamente indicate al comma 5, nonché di violazione degli obblighi di cui all'articolo 13-bis, comma 4, l'AgID segnala la violazione alla struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale ((che, ricevuta la segnalazione)), diffida ulteriormente il soggetto responsabile a conformare la propria condotta agli obblighi previsti dalla disciplina vigente entro un congruo termine perentorio, proporzionato al tipo e alla gravità della violazione, avvisandolo che, in caso di inottemperanza, potranno essere esercitati i poteri sostitutivi del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato. Decorso inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, valutata la gravità della violazione, può nominare un commissario ad acta incaricato di provvedere in sostituzione. Al commissario non spettano compensi, indennità o rimborsi. Nel caso di inerzia o ritardi riguardanti amministrazioni locali, si procede all'esercizio del potere sostitutivo di cui agli ((articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma)), della Costituzione, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

7. L'AgID, con proprio regolamento, disciplina le procedure di contestazione, accertamento, segnalazione e irrogazione delle sanzioni per le violazioni di cui alla presente disposizione.

8. All'attuazione della presente disposizione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente.

<sup>26</sup> [https://trasparenza.agid.gov.it/archivio28\\_provvedimenti-amministrativi\\_0\\_123054\\_725\\_1.html](https://trasparenza.agid.gov.it/archivio28_provvedimenti-amministrativi_0_123054_725_1.html) (pagina web visitata in data 30/05/2022).

<sup>27</sup> Art. 32-bis. *Sanzioni per i prestatori di servizi fiduciari qualificati, per i gestori di posta elettronica certificata, per i gestori dell'identità digitale e per i conservatori*, CAD, D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii..

---

## Bibliografia di riferimento

- *CAD - Codice dell'Amministrazione Digitale*, D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii..
- *Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, AgID, 2021.*
- *Regolamento eIDAS (electronic IDentification Authentication and Signature) - Regolamento UE n° 910/2014 sull'identità digitale.*
- *Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici (con annessi:*
  - *Allegato A al Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici: Requisiti per l'erogazione del servizio di conservazione per conto delle pubbliche amministrazioni;*
  - *Allegato B al Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici: Piano di cessazione del servizio di conservazione dei documenti digitali.)*
- *Regolamento recante le modalità per la vigilanza ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera i) e per l'esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'articolo 32-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni.*
- *Regolamento recante le procedure di contestazione, accertamento, segnalazione delle violazioni in materia di transizione digitale e di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 18-bis del d. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche*

---

1. L'AgID può irrogare ai prestatori di servizi fiduciari qualificati, ai gestori di posta elettronica certificata, ai gestori dell'identità digitale e ai conservatori accreditati, che abbiano violato gli obblighi del Regolamento eIDAS o del presente Codice relative alla prestazione dei predetti servizi, sanzioni amministrative in relazione alla gravità della violazione accertata e all'entità del danno provocato all'utenza, per importi da un minimo di euro 40.000,00 a un massimo di euro 400.000,00, fermo restando il diritto al risarcimento del maggior danno. Le violazioni del presente Codice idonee a esporre a rischio i diritti e gli interessi di una pluralità di utenti o relative a significative carenze infrastrutturali o di processo del fornitore di servizio si considerano gravi. AgID, laddove accerti tali gravi violazioni, dispone altresì la cancellazione del fornitore del servizio dall'elenco dei soggetti qualificati e il divieto di accreditamento o qualificazione per un periodo fino ad un massimo di due anni. Le sanzioni vengono irrogate dal direttore generale dell'AgID, sentito il Comitato di indirizzo. Si applica, in quanto compatibile, la disciplina della legge 24 novembre 1981, n. 689.1-bis. L'AgID irroga la sanzione amministrativa di cui al comma 1 e diffida i soggetti a conformare la propria condotta agli obblighi previsti dalla disciplina vigente.

2. Fatti salvi i casi di forza maggiore o di caso fortuito, qualora si verifichi un malfunzionamento nei servizi forniti dai soggetti di cui al comma 1 che determini l'interruzione del servizio, ovvero in caso di mancata o intempestiva comunicazione dello stesso disservizio a AgID o agli utenti, ai sensi dell'articolo 32, comma 3, lettera m-bis), AgID, ferma restando l'irrogazione delle sanzioni amministrative, diffida altresì i soggetti di cui al comma 1 a ripristinare la regolarità del servizio o ad effettuare le comunicazioni previste. Se l'interruzione del servizio ovvero la mancata o intempestiva comunicazione sono reiterati nel corso di un biennio, successivamente alla prima diffida si applica la sanzione della cancellazione dall'elenco pubblico.

3. Nei casi di cui ai commi 1, 1-bis, e 2 può essere applicata la sanzione amministrativa accessoria della pubblicazione dei provvedimenti di diffida o di cancellazione secondo la legislazione vigente in materia di pubblicità legale.

4. Comma abrogato dal D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 179.

# DEMATERIALIZZARE GLI ARCHIVI AL TEMPO DEL PNRR: LA CERTIFICAZIONE DI PROCESSO

Stefano Allegrezza

**Sommario.** 1. Introduzione; 2. La certificazione di processo; 3. Il valore probatorio delle copie; 4. La dematerializzazione massiva degli archivi e il PNRR; 5. Le fasi del processo di dematerializzazione con certificazione di processo; 6. La distruzione degli originali; 7. Considerazioni finali.

## 1. Introduzione

Nell'attuale contesto in cui le organizzazioni pubbliche e private sono impegnate nel processo di transizione al digitale, una delle principali novità portate dalle nuove "Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici" dell'Agenzia per l'Italia Digitale (di seguito: Linee guida)<sup>1</sup>, è la certificazione di processo, contenuta nell'Allegato 3, che ha la finalità di favorire la dematerializzazione di grandi quantità di documenti analogici attraverso la loro digitalizzazione massiva, la generazione di copie per immagine aventi lo stesso valore degli originali da cui sono tratte ed, eventualmente, la loro eliminazione. Fino ad oggi uno dei principali ostacoli a questo tipo di 'trasformazione' era stata la disponibilità di un'unica modalità per certificare la corrispondenza delle copie per immagine rispetto agli originali da cui sono tratte, ovvero quella del 'raffronto', impraticabile nel caso di grandi quantità di documenti da digitalizzare; l'altra modalità prevista dal Codice dell'amministrazione digitale, quella della certificazione di processo, non era ancora concretamente attuabile perché si rimaneva in attesa della pubblicazione delle linee guida contenenti le modalità operative. Nel mese di settembre 2020 le Linee guida sono state finalmente pubblicate e sono diventate pienamente applicabili dal 1° gennaio 2022. Le modalità operative per la certificazione di processo, descritte in dettaglio nell'Allegato 3, consentono ora di avviare progetti di dematerializzazione massiva di archivi analogici.

---

<sup>1</sup> Le Linee guida sono state adottate con la Determinazione 9 settembre 2020 n. 407 ed abrogano le precedenti regole tecniche (DPCM 3/12/2013 sulla conservazione e DPCM 3/12/2013 sul protocollo informatico ad eccezione di alcuni articoli, DPCM 13 novembre 2014 sui documenti informatici), costituendo un corpus unico per la formazione, gestione e conservazione dei documenti medesimi.

---

## 2. La certificazione di processo

La nozione di “certificazione di processo” non è una novità delle Linee guida: essa, infatti, era già stata introdotta con l’aggiunta del comma 1-bis all’articolo 22 del Decreto legislativo n. 82/2005 (Codice dell’amministrazione digitale, in seguito: CAD) ad opera del Decreto Legislativo n. 217/2017; tale comma definisce le due modalità previste per assicurare che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto, il raffronto dei documenti e la certificazione di processo:

«La copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurano che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso *certificazione di processo* nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza della forma e del contenuto dell’originale e della copia».

Per i documenti amministrativi informatici si applica l’analogo articolo 23-ter, comma 1-bis del CAD, che recita<sup>2</sup>:

«La copia su supporto informatico di documenti formati dalle pubbliche amministrazioni in origine su supporto analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurano che il documento informatico abbia contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso *certificazione di processo* nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza del contenuto dell’originale e della copia».

Anche le Linee guida richiamano espressamente la certificazione di processo nel paragrafo 2.2, rinviando poi all’Allegato 3 delle suddette Linee guida per quanto riguarda i requisiti tecnici:

«La copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurino che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o, nel caso di esigenze di dematerializzazione massiva di documenti analogici, attraverso *certificazione di processo* nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza della forma e del contenuto dell’originale e della

---

<sup>2</sup> Si noti che in questo caso si parla di “copia su supporto informatico” e non di “copia per immagine su supporto informatico” e si fa riferimento alla corrispondenza del solo contenuto e non anche della forma rispetto all’originale.

---

copia. I requisiti tecnici per la certificazione di processo sono individuati nell'allegato 3 "Certificazione di Processo".

Le Linee guida, ed in particolare l'Allegato 3, hanno il merito di delineare le modalità operative e le regole di utilizzo della certificazione di processo. Ma in che cosa consiste esattamente la certificazione di processo? Essa consiste nella individuazione di un processo idoneo a conseguire un determinato risultato – ossia la conformità della copia all'originale – senza ricorrere al tradizionale metodo di raffronto della copia con l'originale. Quindi, di fatto, «è più propriamente una *certificazione di un risultato* ottenuto attraverso un determinato processo. Il risultato, infatti, ovvero il prodotto, consiste in una copia informatica di documento analogico, e la certificazione di processo produce sostanzialmente una certificazione di conformità di una copia rispetto ad un originale; purché essa risulti corredata da una completa descrizione del processo attraverso il quale una simile copia è stata ottenuta»<sup>3</sup>. Quindi, nella certificazione di processo non ci si potrà limitare a descrivere il processo con il quale è stata creata la copia digitale, ma occorrerà anche, necessariamente, certificare la copia *risultato*. Da qui la fondamentale conseguenza che «l'attendibilità del risultato è inscindibilmente connessa all'attendibilità del relativo processo»<sup>4</sup>. In sostanza, la certificazione di processo mira a conseguire il medesimo risultato della "certificazione tradizionale", quella basata sul metodo del raffronto fra la copia e l'originale. A tal fine, dovrà caratterizzarsi non solo sotto il profilo *oggettivo* ma anche sotto quello *soggettivo*:

– sul piano *oggettivo*, per il ricorso ad una procedura tecnologica che sia in grado di garantire la corrispondenza della forma e del contenuto della copia all'originale. A tal fine il soggetto che esegue la digitalizzazione dei documenti deve essere in possesso delle certificazioni ISO 9001 (Sistemi di gestione della qualità) e ISO 27001 (Sistemi di gestione della sicurezza informatica), attestate da un organismo terzo con campo di applicazione specifico per i servizi di progettazione e dematerializzazione massiva di documenti<sup>5</sup>. Fanno eccezione le pubbliche amministrazioni che possono non ricorrere alle certificazioni ISO nel caso in cui intendano svolgere in autonomia i processi di dematerializzazione massiva assumendosi in toto la responsabilità della qualità dei risultati ottenuti. Inoltre il processo deve essere eseguito utilizzando strumentazione hardware e software caratterizzati da elevata qualità, affidabilità e sicurezza.

---

<sup>3</sup> Cfr. Allegato 3 alle Linee guida, paragrafo 2.1.

<sup>4</sup> Cfr. lo studio n. 4\_2018 DI, intitolato «La "certificazione di processo" nell'ambito delle copie informatiche di documenti analogici», approvato dal Consiglio Nazionale notariato il 17 gennaio 2019 e pubblicato sul relativo sito istituzionale il 27 febbraio 2019. <https://www.notariato.it/sites/default/files/4-2018-DI.pdf>. Lo studio è stato realizzato da Gea Arcella, Sabrina Chibbaro, Ernesto Fabiani, Michele Manente, Antonino Mazzeo e Michele Nastri.

<sup>5</sup> Il possesso di queste certificazioni ISO garantisce che il processo di dematerializzazione massiva sia descritto nel manuale delle procedure del fornitore del servizio e sia oggetto di verifica sistematica da parte di un organismo terzo.

---

– sul piano *sogettivo*, per la presenza di un notaio o di un pubblico ufficiale a ciò autorizzato per attestare l'efficacia probatoria della certificazione di processo. Il ciclo di dematerializzazione dovrà concludersi con il metodo del raffronto a campione dei documenti, generando, come si vedrà più avanti, una attestazione di conformità o un rapporto di verifica a seconda che il risultato probatorio sia sottoscritto da un pubblico ufficiale o da un soggetto privato.

### 3. Il valore probatorio delle copie

L'allegato 3 specifica che l'adozione della certificazione di processo «riguarda tutti i soggetti indicati nell'art. 2 commi 2<sup>6</sup> e 3<sup>7</sup> del CAD che eseguono la dematerializzazione massiva dei documenti analogici e che vogliono garantire la corrispondenza del contenuto e forma della copia informatica all'originale analogico, non volendo ricorrere allo strumento del raffronto dei documenti in quanto oneroso e, in alcuni casi, impraticabile». Quindi, i soggetti interessati sono le pubbliche amministrazioni, i gestori di pubblici servizi, le società a controllo pubblico nonché i privati ove non diversamente previsto.

Tuttavia, l'efficacia sul piano probatorio delle copie per immagine di documenti analogici varia se è rimessa all'intervento di un notaio o un pubblico ufficiale o a quello di un soggetto privato<sup>8</sup>. Nel primo caso si ha un valore probatorio 'privilegiato' che fa piena prova fino a querela di falso (ex art. 2700 del c.c.), come specificato dall'art. 22, comma 2 del Codice dell'amministrazione digitale:

«Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono estratte, se la loro

---

<sup>6</sup> CAD, art. 2, comma 2: «Le disposizioni del presente Codice si applicano: a) alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse; c) alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b)».

<sup>7</sup> CAD, art. 2, comma 2: «Le disposizioni del presente Codice e le relative Linee guida concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al Capo II, la riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 43 e 44, il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche di cui all'articolo 3-bis e al Capo IV, l'identità digitale di cui agli articoli 3-bis e 64 si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto».

<sup>8</sup> Per un approfondimento sulla questione del valore probatorio si rimanda allo studio del Notariato n. 4\_2018 DI, *cit.*, che si è soffermato sulla nozione di certificazione di processo, sui requisiti essenziali, sulle modalità di realizzazione e sull'efficacia probatoria. Si veda anche Eleonora Pergolari, *La "Certificazione di processo" in uno studio del Notariato*, <https://www.edotto.com/articolo/la-certificazione-di-processo-in-uno-studio-del-notariato>.

---

conformità è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, secondo le Linee guida».

Nel secondo caso, se la conformità delle copie per immagine è stata attestata da un soggetto privato senza l'intervento di un notaio o un pubblico ufficiale, il valore probatorio è 'semplice' e fa piena prova fino a disconoscimento, come specificato dall'art. 22, comma 3 del Codice dell'amministrazione digitale:

«Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico nel rispetto delle Linee guida hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale non è espressamente disconosciuta».

Per quanto riguarda i documenti amministrativi informatici, l'art. 23-ter, comma 3, del Codice dell'amministrazione digitale specifica che la conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza:

«Le copie su supporto informatico di documenti formati dalla pubblica amministrazione in origine su supporto analogico ovvero da essa detenuti, hanno il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, degli originali da cui sono tratte, se la loro conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della firma digitale o di altra firma elettronica qualificata e nel rispetto delle Linee guida; in tale caso l'obbligo di conservazione dell'originale del documento è soddisfatto con la conservazione della copia su supporto informatico»<sup>9</sup>.

L'Allegato 3 precisa che si parla propriamente di certificazione di processo solo qualora l'*attestazione di conformità* venga rilasciata da un notaio o un pubblico ufficiale a ciò autorizzato e sottoscritta per mezzo della firma digitale o di altra firma elettronica qualificata. Nel caso di un soggetto privato (ad es. una azienda che offra il servizio di digitalizzazione senza ricorrere all'intervento di un notaio), non si produrrà una certificazione di processo ma unicamente un *rapporto di verifica* sottoscritto dallo stesso che fa piena prova fino a disconoscimento.

Le Linee guida specificano che l'*attestazione di conformità* della copia per immagine

---

<sup>9</sup> Come autorevolmente è stato rilevato, la norma in questione sembra implicitamente autorizzare lo scarto dei documenti in violazione dell'art. 21 del D.Lgs. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali) che prevede un provvedimento espresso di autorizzazione da parte degli organi di vigilanza sulle amministrazioni non statali (Soprintendenze archivistiche e bibliografiche) e di sorveglianza sulle amministrazioni statali (Commissioni di sorveglianza degli Archivi di Stato). Cfr. Eugenio Stucchi, *Certificazione di processo, i problemi della dematerializzazione e autenticità documentale*, pubblicato su Agendadigitale.eu il 25 marzo 2019, <https://www.agendadigitale.eu/documenti/certificazione-di-processo-i-problemi-della-dematerializzazione-e-autenticita-documentale>.

---

di un documento analogico può essere inserita nel documento informatico contenente la copia per immagine o essere prodotta come documento informatico separato contenente un riferimento temporale e l'impronta di ogni copia per immagine. Il documento informatico contenente l'attestazione di conformità è sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata o avanzata del notaio o del pubblico ufficiale a ciò autorizzato<sup>10</sup>. Nel caso dei documenti amministrativi, l'attestazione di conformità della copia informatica di un documento amministrativo analogico, formato dalla Pubblica Amministrazione, ovvero da essa detenuto, può essere inserita nel documento informatico contenente la copia informatica o essere prodotta come documento informatico separato contenente un riferimento temporale e l'impronta di ogni copia per immagine. Il documento informatico contenente l'attestazione è sottoscritto con firma digitale o con firma elettronica qualificata o avanzata del funzionario delegato<sup>11</sup>.

## **4. La dematerializzazione massiva degli archivi e il PNRR**

Gli interventi di digitalizzazione (o, eventualmente, dematerializzazione) del patrimonio culturale rientrano a pieno titolo tra quelli finanziabili con i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) al quale il Governo Italiano ha destinato un totale di 191,5 miliardi di euro, indirizzati a sei missioni diverse ma complementari<sup>12</sup>. In particolare, la Missione 1 «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» – che ha come obiettivi quelli di promuovere e sostenere la transizione digitale, sia nel settore privato che nella Pubblica Amministrazione, di sostenere l'innovazione del sistema produttivo, e di investire in due settori chiave per l'Italia, il turismo e la cultura – vede assegnati un totale di circa 40 miliardi di euro, a cui si aggiungono altri fondi provenienti dal Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (React-Eu) e dal Fondo complementare, per un totale complessivo di quasi 50 miliardi di euro (si veda la tabella seguente), ovvero più di un quarto dell'importo complessivo del PNRR<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Linee guida, paragrafo 2.2 «Copie per immagine su supporto informatico di documenti analogici».

<sup>11</sup> Cfr. Linee guida, paragrafo 2.5 «Copie su supporto informatico di documenti amministrativi analogici».

<sup>12</sup> Com'è noto, i progetti di investimento del PNRR sono suddivisi in sei missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) Salute.

<sup>13</sup> Le principali azioni contenute in tale Missione sono: la diffusione della Banda ultralarga e connessioni veloci in tutto il Paese; la concessione di incentivi per la transizione digitale e per l'adozione di tecnologie innovative e le competenze digitali da parte del settore privato; la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e rafforzamento delle competenze digitali; il sostegno alle filiere e all'internazionalizzazione e investimenti nel settore aerospaziale; il rilancio del turismo e dei settori culturali con un approccio innovativo e sostenibile, per migliorare l'accesso ai siti turistici

<b>M1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo</b>	<b>PNRR</b>	<b>React Eu</b>	<b>Fondo complementare</b>	<b>Totale</b>
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - Turismo e cultura 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
<b>Totale Missione 1</b>	<b>40,32</b>	<b>0,80</b>	<b>8,74</b>	<b>49,86</b>

All'interno di ciascuna delle sei missioni le misure di supporto si sviluppano attraverso priorità e linee d'intervento differenti, le cosiddette 'componenti'. L'obiettivo della prima componente, «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA», che è destinataria di uno stanziamento di quasi 10 miliardi di euro, è quello di giungere ad una piena 'Pubblica amministrazione digitale' migliorandone efficienza e accessibilità e favorendone il rapporto con cittadini e imprese. La digitalizzazione della PA passa anche attraverso l'estensione dei servizi ai cittadini e lo sviluppo di un'infrastruttura digitale, favorita dalla migrazione al cloud delle Amministrazioni, dall'interoperabilità tra gli enti pubblici e dal rafforzamento delle difese di cybersecurity. In questo contesto la digitalizzazione degli archivi consente di acquisire una maggiore efficienza nello svolgimento dell'attività amministrativa e la disponibilità di documenti in formato digitale è assolutamente fondamentale per superare le difficoltà di accesso (si, pensi, tanto per fare un esempio, alle difficoltà connesse con il soddisfacimento delle richieste di accesso alla documentazione presente negli archivi dell'edilizia nei Comuni che sono aumentate di molto a seguito dell'applicazione del Superbonus 110%) e rendere disponibile la documentazione in modo rapido ed efficace. Alla seconda componente, «Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo», è stata riservata la quota più ampia di budget: oltre 24 miliardi. Il focus è incentrato sulla digitalizzazione aziendale e dell'intero sistema produttivo: sono previsti significativi interventi trasversali, con incentivi per investimenti in Tecnologie 4.0 e innovazione aziendale, riforma della proprietà industriale, trasformazione e internazionalizzazione delle PMI, reti a banda ultralarga su tutto il territorio nazionale. Alla terza componente, «Turismo e cultura 4.0», sono destinati quasi 7 miliardi, per misure finalizzate al miglioramento delle strutture

---

e culturali e la loro fruizione. Relativamente alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione il Piano prevede il rafforzamento delle infrastrutture digitali della pubblica amministrazione, la facilitazione alla migrazione al cloud, un ampliamento dell'offerta di servizi ai cittadini in modalità digitale, la riforma dei processi di acquisto di servizi ICT. Molti di questi obiettivi passano attraverso la digitalizzazione degli archivi analogici.

---

turistico-ricettive, dei servizi e del marketing turistico, con una particolare attenzione verso il turismo sostenibile e responsabile. Si prevedono inoltre interventi utili alla valorizzazione dei siti storici e culturali, per potenziarne la capacità attrattiva, la sicurezza e l'accessibilità – anche digitale – dei luoghi.

All'inizio del 2022 sono stati avviati i primi progetti di digitalizzazione finanziati su fondi del PNRR. Sicuramente uno dei più importanti è quello che ha come obiettivo la digitalizzazione, entro giugno 2026, di complessivi 75 milioni di oggetti digitali del patrimonio culturale italiano conservato in archivi, biblioteche, musei e luoghi della cultura. Il 26 gennaio 2022 è stato pubblicato il relativo avviso di indagine preliminare di mercato per l'acquisizione di servizi per la digitalizzazione da parte della Digital Library – l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale – del Ministero della Cultura. L'avviso, pubblicato sulla piattaforma di Invitalia in qualità di centrale di committenza e sul sito istituzionale della Digital Library, era finalizzato ad esplorare il mercato di riferimento dei servizi di digitalizzazione e a offrire informazioni sulle prossime attività della Digital Library in ordine agli investimenti previsti nella Componente 3 della Missione 1 del PNRR (Turismo e cultura 4.0)<sup>14</sup>. Relativamente alla digitalizzazione del patrimonio culturale, per il quale è previsto un investimento di 200 milioni di euro, l'obiettivo è la produzione, entro dicembre 2025, di almeno 65 milioni di nuove risorse digitali pubbliche e private (libri e manoscritti, documenti e fotografie, opere d'arte e artefatti storici e archeologici, monumenti e siti archeologici, materiali audiovisivi) da pubblicare nella Biblioteca digitale, ai quali se ne aggiungeranno ulteriori 10 milioni entro giugno 2026.

Anche il Ministero della Giustizia ha avviato, all'inizio del 2022, un intervento di trasformazione digitale attraverso la digitalizzazione massiva dei fascicoli giudiziari ibridi e cartacei iscritti negli ultimi dieci anni, dei processi civili di merito, di

---

<sup>14</sup> L'investimento, del valore complessivo di 500 milioni di euro, si suddivide in 12 progetti complementari secondo uno schema ben preciso: 1) la redazione del piano nazionale per la digitalizzazione del patrimonio culturale (2 milioni di euro); 2) la realizzazione del sistema di certificazione dell'identità digitale per i beni culturali (16 milioni di euro); 3) la progettazione dell'infrastruttura cloud e l'acquisto di servizi cloud IaaS (25 milioni di euro); 4) la progettazione dell'infrastruttura software per i beni culturali (73 milioni di euro); 5) la digitalizzazione del patrimonio culturale conservato presso archivi, biblioteche, musei e luoghi di cultura (200 milioni di euro); 6) la formazione e l'aggiornamento digitale rivolto al personale del Ministero della Cultura (20 milioni di euro); 7) il supporto operativo per la corretta implementazione delle azioni progettuali (5 milioni di euro); 8) la realizzazione del centro di conservazione digitale per gli archivi storici digitali delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli enti pubblici nazionali, nonché per gli archivi digitali dei privati dichiarati di interesse storico (58 milioni di euro); 9) la realizzazione del portale delle procedure e dei servizi al cittadino (10 milioni di euro); 10) la realizzazione di una piattaforma integrata di accesso alla Biblioteca Digitale (36 milioni di euro); 11) la realizzazione di una piattaforma di co-creazione e di crowdsourcing al servizio della Biblioteca Digitale (10 milioni di euro); 12) la realizzazione di servizi digitali per sviluppatori e imprese culturali e creative (45 milioni di euro). Cfr. Giuseppe Cosenza, *Al via bando da 200 milioni per digitalizzare il patrimonio culturale italiano*, in *Il sole 24 ore on-line*, 31 gennaio 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/al-via-bando-200-milioni-digitalizzare-patrimonio-culturale-italiano-AE4BgEBB>.

---

primo e di secondo grado, dei Tribunali e delle Corti d'Appello presenti sull'intero territorio nazionale (esclusi gli atti di ruolo generale degli affari di volontaria giurisdizione), nonché dei processi di legittimità emessi dalla Corte Suprema di Cassazione. L'intervento ha l'obiettivo di incrementare la produttività degli uffici giudiziari riducendo la durata media dei processi civili di più del 40 per cento e quella dei processi penali di circa il 25 per cento<sup>15</sup> attraverso la dematerializzazione di 10 milioni di documenti entro il 2026 ed anche attraverso l'adozione di strumenti avanzati di analisi dati<sup>16</sup>.

Va ricordato che il presupposto normativo (ed anche economico) che sta alla base della digitalizzazione massiva degli archivi va rinvenuto nell'art. 42, comma 1 del CAD che chiede alle pubbliche amministrazioni di valutare il rapporto tra costi e benefici della digitalizzazione dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e di provvedere, eventualmente, alla sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici. Infatti, tale articolo così recita:

«Le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle Linee guida».

Questo articolo ricorda un concetto importante ma spesso trascurato: molte volte si tende a confondere l'operazione di 'digitalizzazione' con quella di 'dematerializzazione', come se fossero due forme sostanzialmente simili, mentre si tratta di fatto di due operazioni diverse. Con 'digitalizzazione' si intende il processo attraverso il quale una risorsa analogica (ad es. un documento cartaceo, ma anche una registrazione sonora o audiovisiva analogica) viene trasformato in una risorsa digitale (ovvero, in ultima analisi, una sequenza di "0" ed "1"). La dematerializzazione è il processo attraverso il quale gli originali analogici vengono sottoposti prima ad un processo di digitalizzazione e poi, dopo che le relative copie per immagine sono state affidate ad un processo di conservazione sostitutiva, ad un processo di eliminazione (dematerializzazione, appunto). Quindi, si tratta di due operazioni intrinsecamente diverse, perché alla digitalizzazione dei documenti e degli archivi

---

<sup>15</sup> «Una tempestiva risposta giudiziaria che garantisca la certezza del diritto è fondamentale ai fini di una rapida ripresa del Paese», si evidenzia nel Piano.

<sup>16</sup> L'avviso di procedura negoziata per l'affidamento del servizio di digitalizzazione, per complessivi 134 milioni di euro, è stato pubblicato all'inizio del 2022 sul sito della "Direzione Generale per i Sistemi informativi automatizzati del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi" del ministero della Giustizia. La procedura in questione è suddivisa in 15 lotti (14 lotti territoriali e 1 lotto funzionale) e interamente svolta in modalità telematica Application Service Provider (ASP), attraverso l'utilizzo della piattaforma di e-procurement "Acquistinretepa" messa a disposizione da Consip. Cfr. *Pnrr, via alla digitalizzazione dei fascicoli giudiziari: sul piatto 68 milioni*, pubblicato sul Corriere delle Comunicazioni on-line, <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/pnrr-via-alla-digitalizzazione-dei-fascicoli-giudiziari-sul-piatto-68-milioni>.

---

non fa seguito, necessariamente, la distruzione degli originali. Anche sul concetto di 'dematerializzazione' bisognerebbe fare una riflessione, perché se è vero che i documenti digitali sono costituiti da sequenze di bit, non bisogna tuttavia dimenticare che anch'essi hanno una propria 'materialità' e devono essere archiviati su un supporto di archiviazione per poter 'esistere'. Quindi, di fatto, non si tratta di una vera e propria dematerializzazione quanto di una «sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici», come recita l'art. 42 del CAD, cioè di una 'trasformazione' del supporto, che da cartaceo – o, comunque, analogico – si trasforma in informatico ma continua ad essere presente, anche se in una forma differente. Si potrebbe affermare che i documenti digitali 'non sopravvivono' senza un supporto deputato ad accoglierli.

Fatte queste doverose precisazioni, non c'è dubbio che lo scopo principale della certificazione di processo sia quello di attestare la conformità delle copie per immagine agli originali da cui sono tratte al fine di procedere alla distruzione di questi ultimi.

## **5. Le fasi del processo di dematerializzazione con certificazione di processo**

Il ciclo di dematerializzazione secondo la certificazione di processo prevede almeno quattro fasi fondamentali e necessarie, le quali devono essere accuratamente descritte e documentate, comprese le due operazioni indispensabili della certificazione iniziale e di quella finale. È importante comprendere che l'attività di dematerializzazione costituisce un processo molto articolato e complesso le cui fasi devono essere tutte ben documentate e descritte dal soggetto verbalizzante (privato, notaio o pubblico ufficiale) prima ancora che inizia tutta l'attività.

1. *Fase preliminare.* Tutto comincia con la predisposizione di un progetto articolato ed accurato che parte da un'analisi delle esigenze di dematerializzazione e dello 'stato' in cui versa il lotto di documenti da sottoporre al processo di acquisizione, al fine di comprenderne l'articolazione, l'organizzazione in aggregazioni documentarie e le sue peculiari caratteristiche, ed arriva ad una descrizione dell'intero processo. Il materiale documentario da acquisire deve essere sottoposto ad operazioni di sanificazione, fascicolazione e normalizzazione (despillatura). Le apparecchiature sia hardware che software utilizzate per l'acquisizione devono essere correttamente impostate andando a selezionare i parametri di acquisizione più idonei per il particolare lotto di documenti da acquisire.

2. *Certificazione iniziale.* Dopo aver organizzato e predisposto tutti i documenti per l'acquisizione e prima dell'avvio del processo di digitalizzazione massiva

---

dei documenti, il soggetto (privato, notaio o pubblico ufficiale) deve eseguire la certificazione iniziale allo scopo di attestare il buon funzionamento dell'intero sistema di scansione e 'cristallizzare' i criteri di qualità e sicurezza adottati. Dal punto di vista operativo essa consiste nel raffronto di un campione di copie per immagine, la cui numerosità sarà stabilita in accordo con gli standard specifici di settore<sup>17</sup>, con gli originali da cui sono tratte e, qualora la verifica si concluda con esito positivo, nella verbalizzazione della conformità nella cosiddetta *certificazione iniziale*. Il risultato del raffronto deve essere attestato mediante una delle due forme: l'attestazione di conformità, se rilasciata da un notaio o da un pubblico ufficiale o il rapporto di verifica, se rilasciato da un soggetto privato<sup>18</sup>. Inoltre, viene generato un 'codice identificativo univoco' del processo che deve essere riportato obbligatoriamente tra i metadati associati a ciascun documento copia per assicurare la sua riconducibilità a quello specifico processo di scansione. In alternativa, è possibile riportare l'elenco dei valori di hash (impronte) relativi a ciascuna copia informatica frutto della scansione effettuata<sup>19</sup>.

La certificazione iniziale definisce e congela i criteri qualitativi del processo, così da assicurarli automaticamente nelle fasi successive in una sorta di 'presunzione' di efficacia probatoria: da questo momento, tali criteri saranno validi per tutti i documenti dello stesso lotto che saranno sottoposti a scansione<sup>20</sup>.

**3. Scansione e metadattazione:** è la fase operativa, in cui i documenti vengono acquisiti in modalità *batch* e ad essi vengono associati i metadati e le informazioni

---

<sup>17</sup> L'Allegato 3 suggerisce di individuare piani di campionamento in conformità alla norma UNI ISO 2859 «Procedimenti di campionamento nell'ispezione per attributi - Parte 1: Schemi di campionamento indicizzati secondo il limite di qualità accettabile (AQL) nelle ispezioni lotto per lotto».

<sup>18</sup> L'Allegato 3 specifica che l'attestazione di conformità o il rapporto di verifica devono riportare la descrizione del procedimento di dematerializzazione necessariamente comprensiva di una serie di informazioni minime: l'anagrafica del committente; il nominativo e il ruolo del verbalizzante (privato, notaio o pubblico ufficiale a ciò autorizzato); il codice identificativo univoco del lotto sottoposto a scansione (o, in alternativa, l'elenco delle impronte calcolate sulle copie informatiche); il numero, la tipologia e la quantità del lotto di documenti analogici sottoposti a scansione; i requisiti tecnici e/o vincoli di progetto; le finalità della scansione; il riferimento al contratto tra fornitore e committente (in caso di outsourcing); il luogo, la data e l'orario di inizio e di fine della scansione a cui si è assistito; i nomi dei referenti presenti durante il processo di scansione; il riferimento alla documentazione di analisi, di progetto o di sistema utilizzata a supporto del processo di dematerializzazione; il nome e la versione del software di elaborazione digitale delle immagini che è stato utilizzato; la segnalazione di eventuali criticità, anomalie riscontrate; indicazione delle fasi e dei controlli o della procedura ISO 9001 di riferimento.

<sup>19</sup> Lo scopo di questo codice univoco (o dell'elenco dei valori di hash) è quello di evitare che copie realizzate con altri procedimenti possano essere "inserite" fraudolentemente tra quelle prodotte dal processo certificato, acquisendo la relativa efficacia probatoria.

<sup>20</sup> Si noti che in particolari situazioni, ad esempio nel caso di lotti di documenti analogici da sottoporre ad acquisizione particolarmente numerosi o nel caso di utilizzo di sistemi di acquisizione che hanno bisogno di essere calibrati frequentemente, oppure, ancora, nel caso si renda necessario sostituire le apparecchiature di acquisizione, non è da escludersi che, oltre alla certificazione iniziale, sia necessaria una certificazione in itinere – eventualmente ripetibile una o più volte – per assicurarsi che i requisiti di qualità e sicurezza rimangano inalterati nel tempo.

---

necessari alla consultazione e a facilitare le future ricerche. L'Allegato 3 specifica che per l'acquisizione massiva dei documenti si deve ricorrere a scanner professionali dotati di sistemi di lettura ottica ovvero di algoritmi di elaborazione digitale delle immagini in grado di verificare ed eventualmente migliorare la qualità delle immagini medesime e correggere automaticamente i più comuni errori. Il software di elaborazione digitale delle immagini deve assicurare almeno le seguenti funzionalità minime: l'auto orientamento; il bilanciamento della luce e del colore; la correzione della deformazione; la correzione della curvatura; la rotazione e il ribaltamento; il controllo qualità (proprietà delle immagini, come luminosità, contrasto, varianza, colore dominante, dimensioni, colori, inclinazione, etc.). Le eventuali incongruenze devono essere adeguatamente segnalate.

4. *Certificazione finale.* Dopo aver acquisito tutti i documenti di un determinato lotto, il soggetto che ha effettuato la certificazione iniziale (privato, notaio o pubblico ufficiale) rilascia un verbale di "certificazione di chiusura" che attesta l'esito positivo della verifica per raffronto<sup>21</sup> della corrispondenza del contenuto e della forma tra un campione di copie per immagine e gli originali analogici da cui sono tratti nonché del controllo della presenza tra i metadati associati alle copie del codice identificativo univoco del processo (o del valore di hash). La certificazione finale attesta che la conformità di quelle copie-campione si estende a tutti i documenti dematerializzati, rendendoli perfettamente conformi agli originali e fornendo loro la stessa validità legale.

L'attestazione di conformità o il rapporto di verifica sono sottoscritti con firma digitale o altra firma elettronica qualificata, come stabilito ai sensi dagli artt. 22 comma 2 e 23-ter comma 3 del CAD.

## 6. La distruzione degli originali

Una volta completato il processo di digitalizzazione, si pone la delicata questione della distruzione degli originali. Le Linee guida stabiliscono, al paragrafo 2.5, che «la distruzione degli originali analogici potrà essere effettuata in accordo con le previsioni di cui all'art. 22, commi 4 e 5 del CAD». A tal proposito, l'art. 22, comma 4 del CAD prevede che:

«Le copie formate ai sensi dei commi 1, 1 bis, 2 e 3 sostituiscono ad ogni effetto di legge gli originali formati in origine su supporto analogico, e sono idonee ad assolvere gli obblighi di conservazione previsti dalla legge, salvo quanto stabilito dal comma 5».

---

<sup>21</sup> L'Allegato 3 al paragrafo 2.4 precisa che «il controllo si sostanzia nell'attestare i requisiti tecnici essenziali di leggibilità del documento immagine risultato della scansione, di garanzia dell'integrità del contenuto e di completezza del processo di scansione».

---

Il successivo comma 5 rimanda ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione delle particolari tipologie di documenti analogici originali unici per le quali vige l'obbligo della conservazione dell'originale analogico o, eventualmente, la possibilità di procedere con la conservazione sostitutiva:

«Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere individuate particolari tipologie di documenti analogici originali unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico oppure, in caso di conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico».

Il Decreto in questione è il D.P.C.M. del 21 marzo 2013<sup>22</sup>, che aveva individuato da un lato le tipologie di documenti analogici originali unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo della conservazione dell'originale cartaceo oppure, in caso di conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi apposta e firmata digitalmente nel rispetto delle Linee guida (ad esempio, per quanto riguarda il Ministero dell'economia e delle finanze: gli atti e documenti conservati in unico originale presso i Servizi di pubblicità immobiliare; le planimetrie catastali; le mappe di impianto del catasto terreni e del catasto edilizio urbano; etc.); dall'altra, le tipologie di documenti analogici originali unici per i quali permane l'obbligo della conservazione dell'originale cartaceo e non è ammessa la conservazione sostitutiva, e, quindi, non possono essere distrutti neanche al termine di un processo di conservazione sostitutiva (ad esempio, gli atti contenuti nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica; gli atti giudiziari, processuali e di polizia giudiziaria per i venti anni successivi; le opere d'arte, i documenti di valore storico-artistico, ivi compresi quelli in possesso delle forze armate; i documenti, ivi compresi quelli storico-demaniali, conservati negli archivi, nelle biblioteche e nelle discoteche di Stato, ivi compresi gli atti e documenti conservati nella biblioteca storica dell'ex Centro Studi Esperienze della Direzione Centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica del Dipartimento dei V.V.F., del soccorso pubblico e della difesa civile; gli atti notarili; gli atti conservati dai notai ai sensi della legge 16 febbraio 1913, n. 89, prima della loro consegna agli Archivi

---

<sup>22</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 marzo 2013 «Individuazione di particolari tipologie di documenti analogici originali unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico oppure, in caso di conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico, ai sensi dell'art. 22, comma 5, del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni». (GU Serie Generale n.131 del 06-06-2013)

---

notarili; gli atti conservati presso gli Archivi notarili).

Tale DPCM specificava altresì, con l'art. 1 comma 3, che restava «ferma la facoltà per le pubbliche amministrazioni di conservare in originale analogico unico documenti diversi da quelli oggetto del presente decreto», sancendo così il diritto delle pubbliche amministrazioni di scegliere se conservare o meno gli originali sottoposti al processo di digitalizzazione anche qualora le norme consentissero la loro eliminazione<sup>23</sup>.

In precedenza, sul tema della distruzione degli originali si era pronunciata anche la Direzione Generale Archivi dell'allora Ministero per i Beni e le attività culturali, che con la Circolare n. 8 del 2004 aveva vietato alle Commissioni di sorveglianza per gli archivi delle amministrazioni statali e alle Soprintendenze archivistiche per gli archivi degli enti pubblici non statali di autorizzare la distruzione di originali cartacei di documenti destinati alla conservazione permanente – anche quando essi fossero stati riprodotti mediante conservazione sostitutiva secondo le modalità stabilite dalla deliberazione n. 42/2001 dell'AIPA – in quanto la normativa allora vigente non prevedeva «in modo completo ed organico specifiche disposizioni per la conservazione permanente del documento informatico, riguardo ai formati, alle marcature, ai metadati e agli altri parametri standard fin dalla formazione»<sup>24</sup>.

Successivamente, il 14 dicembre 2015 la Direzione Generale Archivi aveva diffuso le circolari 40 e 41<sup>25</sup>, dirette rispettivamente agli Archivi di Stato e alle Soprintendenze archivistiche, comunicando di fatto l'abrogazione della circolare 8 del 2004 e consentendo alle strutture dedicate (Commissioni di sorveglianza per le amministrazioni statali e Soprintendenze archivistiche per gli enti pubblici non statali) di autorizzare le proposte di distruzione di documentazione cartacea a conservazione illimitata riprodotta digitalmente ad esclusione delle cartelle cliniche anteriori al 1978, della documentazione conservata negli archivi storici e di alcune tipologie documentarie specifiche (quali gli statuti, i vincoli paesaggistici, le mappe catastali, oltre naturalmente a tutta la documentazione già conservata negli archivi storici). Questo perché nel frattempo lo scenario era mutato e le nuove regole tecniche in materia di riproduzione digitale (DPCM 13 novembre 2014) e conservazione sostitutiva (DPCM 3 dicembre 2013) offrivano, secondo la Direzione Generale Archivi, «sufficienti garanzie per la conservazione a lungo termine della riproduzione digitale degli originali analogici e permettono quindi di procedere alla distruzione della documentazione cartacea»<sup>26</sup>. I due provvedimenti, tuttavia,

---

<sup>23</sup> Sulla questione si veda Sarah Ungaro, *Documenti originali analogici unici tutti dematerializzabili? Un primo commento al DPCM 21 marzo 2013*, sul sito di ForumPA, 12 Giugno 2013, <https://www.forumpa.it/pa-digitale/documenti-originali-analogici-unic-tutti-dematerializzabili-un-primo-commento-al-dpcm-21-marzo-2013>.

<sup>24</sup> Cfr. Mateo Savoldi, *Conservazione, tutti i dubbi sull'addio alla carta*, 26 aprile 2016, <https://www.forumpa.it/pa-digitale/conservazione-tutti-i-dubbi-sulladdio-alla-carta/>

<sup>25</sup> Circolare 40 e 41 del 14 dicembre 2015 della Direzione generale degli archivi, «Autorizzazione alla distruzione di originali analogici riprodotti secondo le regole tecniche di cui al DPCM 13.11.2014 e conservati secondo le regole tecniche di cui al DPCM 13.12.2013».

<sup>26</sup> Cfr. Circolare 41, *cit.*

---

prevedevano che le strutture in questione approvassero l'eliminazione del cartaceo solo dopo un'attenta verifica del rispetto delle procedure dettate dal CAD e dalle citate regole tecniche (ad esempio in materia di formati, marcature, metadati e parametri standard indicati dalla normativa) e in presenza di garanzie adeguate di «conservazione delle caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità»<sup>27</sup>. La circolare 41 invitava, inoltre, le strutture di vigilanza a valutare «con particolare attenzione tutte le tipologie documentali grazie alle quali possano essere riconosciuti diritti, doveri e legittime aspettative di terzi».

Ad oggi le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche possono autorizzare la distruzione dei documenti, previa verifica delle procedure dettate dal CAD e dalle Linee guida (come l'esistenza di un piano di conservazione dei documenti e di un sistema di conservazione sostitutiva a norma), ed è lecito aspettarsi un aumento consistente delle richieste di autorizzazione allo scarto degli archivi cartacei sottoposti a processi di dematerializzazione con certificazione di processo. Le strutture competenti sono, pertanto, chiamate ad aggiornare le disposizioni fino ad oggi emanate fornendo indicazioni chiare ed uniformi a livello nazionale.

## 7. Considerazioni finali

La certificazione di processo costituisce uno strumento fondamentale per la trasformazione digitale sia delle pubbliche amministrazioni che delle imprese, in quanto la possibilità di gestire i procedimenti amministrativi ed i processi aziendali basandosi su flussi documentali digitali anziché su documenti cartacei permette di ottenere una maggiore efficienza. Inoltre, la certificazione di processo, indipendentemente dalla volontà o meno di eliminare gli originali, consente di estrarre informazioni importanti da documenti presenti in archivi spesso poco conosciuti o non conosciuti affatto, portando alla luce notizie, fatti ed informazioni 'racchiusi' all'interno di unità documentarie e fascicoli non più movimentati ormai da parecchi anni; in poche parole consente di rivitalizzare archivi 'dormienti' o scarsamente utilizzati, e questo a vantaggio di numerosi campi della ricerca che possono così accedere a dati ed informazioni che si rivelano in molti casi estremamente importanti. Infine, non va trascurato il fatto che la digitalizzazione degli archivi è funzionale anche alla salvaguardia del patrimonio documentario, perché consente di ovviare in una certa misura alle gravi conseguenze di calamità naturali (come alluvioni e terremoti) o eventi bellici che possono causare la perdita irreversibile di complessi documentari; in tali casi – peraltro sempre meno rari negli ultimi anni – la digitalizzazione preventiva potrebbe quantomeno assicurare il mantenimento dell'accesso alla documentazione, ancorché nella sua versione digitale. Riguardo il processo massivo di digitalizzazione basato sulla certificazione di

---

<sup>27</sup> Cfr. Circolare 40, *cit.*

---

processo, vale la pena osservare che, così come delineato nelle Linee guida, è pensato per una particolare categoria di archivi, quelli contenenti documenti cartacei, i quali, per quanto siano i più diffusi, non sono rappresentativi della varietà degli archivi analogici oggi esistenti, dove sempre più spesso si riscontra la presenza di documenti differenti da quelli cartacei: si pensi, ad esempio, agli archivi sonori e agli archivi audiovisivi, dove spesso si trovano documenti che meriterebbero (e, a volte, ne hanno estrema urgenza, vista la fragilità dei supporti su cui risiedono) di essere sottoposti a processi di digitalizzazione. Anch'essi potrebbero beneficiare dei vantaggi apportati dalla certificazione di processo. Si pensi, ad esempio, alle sedute degli organi collegiali, come quelle dei Consigli comunali che tante Amministrazioni comunali hanno registrato negli decenni passati su audiocassetta e che adesso hanno estremo bisogno di essere riversate in formato digitale dato che il supporto (l'audiocassetta) va incontro ad un degrado sempre più marcato con il trascorrere del tempo. In tal caso la certificazione di processo come va intesa? Come va eseguito, operativamente parlando, il raffronto tra la copia informatica e l'originale da cui è tratto? La certificazione di processo potrebbe venire in aiuto anche nel caso degli archivi sonori, ma alcuni dei passaggi previsti dall'Allegato 3 devono essere rivisti, così come devono essere riviste anche alcune delle definizioni presenti nel CAD. Ad esempio, nel caso dei documenti sonori la tecnica del raffronto non potrà più basarsi su un confronto 'visivo' tra il documento originale e la sua copia per immagine ma su un confronto 'uditivo' tra il documento sonoro originale e la sua copia digitale (di conseguenza, non si parlerà più una 'copia per immagine'). Analogamente, al posto del software di elaborazione digitale delle immagini si dovrà utilizzare un software di elaborazione digitale delle registrazioni sonore, che prenderà in considerazione, evidentemente, parametri diversi (ad esempio, la frequenza di campionamento, la profondità di suono, etc.) e dovrà assicurare differenti funzionalità minime (come la possibilità di riduzione dei rumori, di eliminazione degli artefatti, di normalizzazione dei livelli sonori, etc.). Altre operazioni, al contrario, potrebbero rimanere le stesse, come nel caso dell'apposizione della firma digitale o qualificata all'attestazione di conformità o al rapporto di verifica (con la firma CADES<sup>28</sup> è possibile sottoscrivere documenti in qualsiasi formato). Considerazioni analoghe possono essere fatte nel caso di progetti di digitalizzazione massiva di archivi audiovisivi.

Un'altra riflessione che meriterebbe un approfondimento è quella sui possibili rischi, certamente residuali ma non escludibili a priori, che la certificazione di processo potrebbe portare con sé in relazione ai limiti tecnologici insiti nella natura di

---

<sup>28</sup> Si ricorda che la firma CADES (CMS Advanced Electronic Signature), basata sullo standard PKCS#7 e conosciuta come 'firma p7m', è stata la prima disponibile, fin dall'anno 1999, per la sottoscrizione di documenti informatici. Successivamente, la deliberazione CNIPA 18 maggio 2006, n. 34 e il relativo allegato hanno introdotto nel nostro ordinamento un ulteriore formato per la firma digitale basato sul linguaggio XML e noto come formato XAdES (XML Advanced Electronic Signature). Infine, con la Deliberazione CNIPA 21 maggio 2009, n. 45 il formato PAdES (PDF Advanced Electronic Signature) basato sul formato PDF (ISO 32000) è stato riconosciuto come formato pienamente valido per la firma digitale.

---

qualsiasi processo. Come già evidenziato, la certificazione di processo nasce per rispondere all'esigenza di procedere alla digitalizzazione di grandi quantità di documenti, per i quali la tradizionale tecnica del raffronto non è sostenibile, perché essendo basata sul confronto uno ad uno delle copie e degli originali richiederebbe enormi risorse sia in termini di tempo che di personale. Inoltre, con l'aumento del numero delle copie per immagine che devono essere verificate non è da escludersi che possano verificarsi degli errori anche nell'operazione di raffronto, dovuti magari alla stanchezza o all'inevitabile calo di attenzione che nel tempo si verifica da parte dell'operatore (sia esso un pubblico ufficiale, un notaio o un privato): l'applicazione della tecnica del raffronto su quantità massive di documenti è impraticabile per un essere umano. Ed infatti, con la certificazione di processo la tecnica del raffronto viene utilizzata solo in due occasioni: all'inizio, prima di dare avvio al processo massivo di acquisizione per la verifica della conformità di un campione di copie per immagine agli originali da cui sono tratte (certificazione iniziale); e alla fine, dopo aver completato il processo, per attestare la conformità di un altro campione di copie per immagine agli originali (certificazione finale). Tutte le altre copie per immagine – ad esclusione di quelle 'verificate' – non vengono controllate con la tecnica del raffronto perché entra in gioco la presunzione di conformità garantita appunto dalla certificazione di processo. Tuttavia, occorre riflettere sul fatto che tutto ciò non mette al riparo da possibili errori che nessun processo, per quanto perfezionato esso possa essere, potrà mai escludere del tutto (si pensi, ad esempio, ad un documento cartaceo che nel processo di acquisizione non viene acquisito correttamente perché l'addetto alla preparazione degli originali non ha eseguito correttamente la procedura di normalizzazione; oppure al caso in cui lo scanner acquisisca due documenti contemporaneamente ma producendo una sola copia per immagine e senza generare alcun messaggio di errore). Con queste osservazioni non si vuole certamente limitare il ricorso alla certificazione di processo, per la quale i vantaggi sono certamente di gran lunga superiori alle possibili criticità che potrebbero occasionalmente verificarsi e che siamo in qualche modo disposti ad accettare, ma solamente far riflettere sulle nuove opportunità che potrebbero scaturire dall'applicazione delle tecniche di intelligenza artificiale alla digitalizzazione massiva di documenti ed archivi. Infatti, se è vero che il raffronto, quando il numero di documenti diventa consistente, non può più essere effettuato da un operatore umano, è anche vero che le tecnologie basate sull'intelligenza artificiale potrebbero venire in soccorso ed arrivare oltre le capacità di un essere umano. Solo per fare un esempio, l'operazione di raffronto di grandi quantità di copie per immagine rispetto ai documenti analogici da cui sono tratti potrebbero essere eseguite senza alcuna difficoltà – e probabilmente con una precisione superiore a quella di un operatore umano – da un sistema di intelligenza artificiale basato su tecniche di Computer Vision<sup>29</sup>. Oggi i sistemi basati sull'intelligenza artificiale hanno acquisito capacità

---

<sup>29</sup> La Computer Vision è un settore dell'intelligenza artificiale che studia algoritmi e tecniche per permettere ai computer di riprodurre funzioni e processi dell'apparato visivo umano. Per poter

---

impensabili fino a pochi anni fa e le loro abilità sono in costante crescita, così come si espande sempre più il loro campo di applicazione: anche nel settore degli archivi cominciano ad essere disponibili soluzioni basate sull'intelligenza artificiale, ad esempio per operazioni di classificazione automatica dei documenti o di selezione e scarto<sup>30</sup>. L'applicazione delle tecniche di intelligenza artificiale anche al settore della digitalizzazione massiva di documenti ed archivi analogici potrebbe aprire prospettive molto promettenti e condurre a risultati estremamente interessanti.

---

funzionare correttamente, i sistemi di Computer Vision hanno bisogno di essere addestrati con una grande quantità di immagini che, opportunamente etichettate, andranno a costituire il dataset che potrà rendere l'algoritmo realmente intelligente.

<sup>30</sup> A questo proposito merita una segnalazione il progetto di ricerca internazionale InterPARESTrustAI, di durata sessennale (2021-2016) e finanziato dal Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), che ha l'obiettivo di indagare le applicazioni dell'intelligenza artificiale agli archivi.

# DIGITALIZZAZIONE E CONSERVAZIONE COME ELEMENTI DI ACCOUNTABILITY NELLA GESTIONE DELLA PRIVACY

**Andrea Attilio Grilli**

*Da quando è stato lanciato il Mercato Unico Digitale la UE ha avviato un piano di regolamentazione che sta portando ad uniformare il mondo digitale. In particolare il GDPR ha rafforzato l'esigenza di avere una corretta tenuta documentale. Questo aspetto incrociato ai processi di digitalizzazione impone una particolare attenzione al ciclo di vita del documento informatico e in particolare la fase della conservazione, quando è possibile preservare il valore legale della documentazione privacy nel tempo attraverso un processo codificato e garantito. In questo modo il titolare del trattamento dei dati personali può provare la sua Accountability.*

Il GDPR, General Data Protection Regulation 679 del 2016, ha cambiato la prospettiva della protezione dei dati personali e più ampiamente del diritto alla privacy. Si tratta di un'onda che ha toccato e sta toccando tutti gli aspetti della rappresentazione di un dato, nelle sue più diverse forme ed espressioni.

Non solo.

Non si tratta di una norma fine a se stessa, ma parte di un più ampio e lungimirante progetto di espansione del significato di Europa e dei suoi valori. La vecchia Europa del carbone e dell'acciaio si è dematerializzata e ha preso atto che questo processo assumeva rischi rilevanti per i cittadini e coloro che calpestavano il suolo europeo. Il Mercato Unico Digitale del 2015 apre l'orizzonte della dematerializzazione e della digitalizzazione dell'Europa. Ne segue il Regolamento eIDAS che definisce regole comuni per i servizi fiduciari, toccando temi di delocalizzazione della firma elettronica, e più in particolare di rappresentanza. Seguendo una buzzword pandemica: la smart rappresentanza.

*L'evoluzione digitale della società (...), come ben ricordano gli autori di Conservazione dei documenti informatici, porta alla produzione di una mole sempre più sterminata di documenti informatici.*

*Si pone dunque il problema di come assicurare che questi documenti preservino le caratteristiche nel futuro, di come essi possano continuare a fornire le informazioni che contengono sempre le condizioni di autenticità, integrità e immutabilità.*

Questo aspetto va combinato col fatto che questi documenti contengono dati anche personali, come i contratti, le fatture; ma possono contenere anche dati particolari

---

e giudiziari (artt. 9 e 10 del GDPR). Nel settore privato i documenti con presenza di dati personali sono maggiori di quanto si possa immaginare e spesso non censiti nelle norme, ma nelle procedure aziendali e nella pratica operativa della stessa organizzazione.

Basti pensare a un customer care che gestisce le segnalazioni o specifiche problematiche segnalate dai consumatori e condivise tra vari dipartimenti con email e allegati, o file condivisi in cloud aziendali, se non esterni.

Per questo motivo le *Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici* menzionano in più parti il regolamento europeo, dai Principali riferimenti normativi (par. 1.5), ai contenuti dei manuali fino ai ruoli e ai soggetti coinvolti.

Con le Linee guida inoltre AgID ha fornito istruzioni che non solo si applicano al settore pubblico, dove storicamente si applicavano le disposizioni in materia di documento informatico, ma anche al settore privato. Al momento gli obblighi della conservazione a norma e del manuale di conservazione sono limitati, di fatto, solo nel settore fiscale; ma come vedremo l'adozione di una logica archivistica in termini di conservazione potrebbe risultare efficace per tutta la Data protection.

Ben argomentano gli avvocati Romito e Viggiani quando affermano che *“La conservazione digitale oltre essere obbligatoria per fini fiscali consente di migliorare l'organizzazione aziendale in termini di efficienza e modernità poiché è in grado di garantire una maggiore contezza delle operazioni svolte digitalmente dell'Ente e da tutte quelle sopra descritte che generano documenti immutabili e dotati di integrità. Invero, nell'ottica di una corretta applicazione del principio di accountability di cui agli artt. 5 e 24 del GDPR la tenuta del Manuale di conservazione consente di applicare la signoria dell'Ente sui dati oggetto di processo digitale.”*<sup>1</sup>

Il tema, infatti, è una corretta tenuta documentale che non vuol dire solo l'atto finale della conservazione, ma tutto il ciclo di vita del documento<sup>2</sup>.

Le Linee guida, nel capitolo 1.11 affermano che *“La gestione documentale è un processo che può essere suddiviso in tre fasi principali: formazione, gestione e conservazione. Nell'ambito di ognuna delle suddette fasi si svolgono una serie di attività che si distinguono per complessità, impatto, natura, finalità e/o effetto, anche giuridico, alle quali corrispondono approcci metodologici e prassi operative distinte.*

*Il sistema di gestione informatico dei documenti, la cui tenuta può anche essere delegata a terzi, affinché possa essere efficiente e sicuro deve essere necessariamente*

---

<sup>1</sup> Chiara Ciccia Romito e Susanna Viggiani, <https://www.altalex.com/documents/2022/03/08/il-manuale-di-conservazione-digitale-le-regole-per-la-redazione>

<sup>2</sup> Possiamo affermare che ormai il documento è elettronico o digitale ab origine e non in via incidentale.

---

*presidiato da specifiche procedure e strumenti informatici, in grado di governare con efficacia ogni singolo accadimento che coinvolge la vita del documento ed effettuata secondo i principi generali applicabili in materia di trattamento dei dati personali anche mediante un'adeguata analisi del rischio.”*

Merita attenzione la lettura del Parere sullo schema di “Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici” - 13 febbraio 2020 [9283921] del Garante per la Protezione dei Dati Personali<sup>3</sup>. L'authority dopo un esame degli elementi più rilevanti in materia di protezione dei dati personali conclude sottolineando che “Più in generale, si ritiene, comunque, opportuno ribadire che i titolari del trattamento devono mettere in atto, ed essere in grado di comprovare, al fine di soddisfare i requisiti del Regolamento e tutelare i diritti degli interessati, l'adozione di misure tecniche ed organizzative adeguate avendo riguardo anche ai principi della protezione dei dati fin dalla progettazione e della protezione dei dati per impostazione predefinita (artt. 5, 24 e 25 del Regolamento).”

Il fatto che il Garante sottolinei che i titolari debbano “essere in grado di comprovare (...) l'adozione di misure tecniche ed organizzative adeguate” in linea con la stessa normativa del GDPR solleva un altro aspetto molto rilevante, cioè che una semplice dichiarazione quanto una tenuta documentale non strutturata non possa necessariamente garantire una valida prova delle politiche di Data Protection messe in atto dal titolare.

Ecco perché la corretta applicazione dei principi di una corretta tenuta documentale, così come previsti dalle Linee guida, possono chiudere un ciclo di processi e procedure che dimostrano l'affidabilità del titolare. In particolare quando si parla di *misure tecniche e organizzative adeguate* dobbiamo immaginare che questo implica non solo l'ovvio concetto di sicurezza informatica, ma anche come formiamo il documento e il fascicolo.

Le Linee guida rispondono in questo senso al modo corretto con cui adeguatamente adottare misure per produrre il documento in modo tale che questo possa garantire alcune caratteristiche come l'integrità e l'immodificabilità.

Il titolare dovrebbe anche adottare le buone prassi archivistiche che consentono di gestire l'archivio in modo corretto ed efficace.

Nel ciclo di vita del documento, il destino ultimo di questo, cioè la sua archiviazione, assume un aspetto importante perché il documento o il fascicolo escono dalla tenuta regolare e dal presidio operativo.

---

<sup>3</sup> <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9283921>

---

La conservazione a norma può essere un valido strumento in quanto le Linee guida affermano che *“Il sistema di conservazione assicura, dalla presa in carico fino all’eventuale scarto, la conservazione dei seguenti oggetti digitali in esso conservati, tramite l’adozione di regole, procedure e tecnologie, garantendone le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità:*

*a) i documenti informatici e i documenti amministrativi informatici con i metadati ad essi associati;*

*b) le aggregazioni documentali informatiche (fascicoli e serie) con i metadati ad esse associati contenenti i riferimenti che univocamente identificano i singoli oggetti documentali che costituiscono le aggregazioni medesime, nel rispetto di quanto indicato per le Pubbliche Amministrazioni nell’articolo 67, comma 2, del DPR 445/200042 e art. 44, comma 1-bis, CAD.*

*Il sistema di conservazione garantisce l’accesso all’oggetto conservato per il periodo previsto dal piano di conservazione del titolare dell’oggetto della conservazione e dalla normativa vigente, o per un tempo superiore eventualmente concordato tra le parti, indipendentemente dall’evoluzione del contesto tecnologico.”*

Le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità costituiscono gli elementi per i quali i documenti mandati in conservazione possono avere un maggior valore di legalità e di conferma dell’Accountability del titolare.

L’art.5 del Regolamento Europeo 679 del 2016 presenta una serie di principi a cui il titolare si deve attenere per garantire la sua credibilità. Il processo di conservazione collegato al piano di classificazione consente di dare contezza di alcuni principi, come quello di minimizzazione, oppure limitazione della conservazione (data retention) dei dati personali.

D’altra parte poter garantire con valenza legale la liceità della correttezza del trattamento dando prova formale del rispetto degli articoli 6 e 13 del GDPR consente al titolare del trattamento dei dati personali di rinforzare la sua accountability, ma anche, e soprattutto, di garantire la data protection.

In qualche modo, e forse inevitabilmente, si sta arrivando a quella coincidenza di principi e prassi normative e archivistiche che potrebbero consentire di garantire con sempre maggiore forza il rispetto dei diritti dei cittadini, ma anche di rafforzare il ruolo dell’archivistica nella società moderna così ricca di dati e di informazioni che inevitabilmente vanno ordinate e organizzate per essere consultate.

# GLI ARCHIVI AL CENTRO DI UNA NUOVA FORMA DI TURISMO CULTURALE: IL VIAGGIO DELLE RADICI

**Tatiana Carretto**

**Abstract:** Gli archivi italiani in questi ultimi anni hanno assistito alla crescita del settore delle ricerche genealogiche da parte di italo-discendenti residenti all'estero spinti dal desiderio di riscoprire le loro origini e storie familiari ed i territori di provenienza. Da qui è nato l'intento di partecipare alla promozione di un settore del turismo culturale già molto sviluppato in alcuni paesi europei e qui in Italia ancora poco considerato, ma con grandi potenzialità, ossia il "viaggio delle radici".

*The italian archives in recent years have attended the growth of the genealogical research by italo-descendants residing abroad driven by the desire to rediscover their origins and family history, and the territories of origin. From here the intention to participate in the promotion of a sector of cultural tourism that is already very developed in some european countries and here in italy still little considered, but with great potentiality, called "journey of the roots"*

Parole chiave: turismo culturale, Archivi, ricerca genealogica, antenati, emigrazione, viaggio delle radici

Sommario: 1 Introduzione, 2 La ricerca genealogica, 3 Il viaggio delle radici, 4 Tre esempi di sviluppo del turismo genealogico: il caso della Scozia, dell'Irlanda e quello più recente della Germania, 5 Il turismo genealogico in Italia, 6 Conclusioni: ricadute positive nella promozione del viaggio delle radici

## 1. Introduzione

Negli ultimi dieci anni si è registrato un ampio sviluppo della ricerca in ambito genealogico e i dati raccolti in questo settore dimostrano come questa tendenza si sia verificata in tutti gli Archivi di Stato a livello nazionale a conferma di un andamento che a livello internazionale si è manifestato negli ultimi trent'anni.

La ricerca genealogica è rivolta alla scoperta delle vicende personali degli antenati e conduce alla conoscenza degli uomini e delle donne che ci hanno preceduto, ci fa conoscere le scelte che hanno compiuto e le speranze che li hanno animati. Alla diffusione della ricerca genealogica ha contribuito notevolmente la creazione di numerosi siti sul web dedicati a questo tema e la creazione di banche dati con

---

accesso gratuito, divenuti un rapido strumento di ricerca.

La richiesta di ricerche di questo tipo proviene sia da cittadini desiderosi di approfondire la conoscenza dei propri avi, sia da discendenti di emigrati all'estero che cercano di ritrovare traccia degli antenati emigrati e dei luoghi dove vissero.

L'intero mondo occidentale fu infatti caratterizzato nel periodo che va tra la metà dell'Ottocento e la fine della seconda guerra mondiale da un massiccio flusso migratorio indirizzato soprattutto verso gli Stati Uniti, l'America del Sud, il Canada e l'Australia, seguito da una seconda ondata indirizzata verso i paesi europei tra la fine della seconda guerra mondiale e gli anni settanta del XX secolo. I loro discendenti, chiamati oriundi italiani si stima che ammontino nel mondo ad un numero compreso tra i 60 e gli 80 milioni.

## 2. La ricerca genealogica

In seguito all'entrata in vigore della legge 91 del 1992 che dettava nuove norme sulla cittadinanza italiana, riconoscendo il diritto alla cittadinanza anche ai discendenti di emigrati, pur se residenti in un altro Stato, gli istituti archivistici furono chiamati a rispondere all'esigenza di reperire documentazione relativa alle persone emigrate. Le fonti principali per la ricerca genealogica sono conservate negli Archivi storici dei Comuni dove si possono ritrovare le registrazioni di nascite, matrimoni e morti tenute dagli uffici dello Stato Civile, e le registrazioni dei movimenti della popolazione tenute dagli uffici dell'Anagrafe, entrambi istituiti in forma obbligatoria a partire dal 1871. Per il periodo antecedente a tale data invece la ricerca va svolta negli archivi delle parrocchie di nascita ed in quelle di residenza del proprio antenato, dove sono conservati i registri parrocchiali con le registrazioni dei battesimi, matrimoni e morti. Importanti fonti per la ricerca genealogica sono anche conservate negli Archivi di Stato in particolare nella documentazione militare costituita da tre tipologie di fonti documentarie ossia le Liste di Leva, le Liste di estrazione ed i Ruoli Matricolari. Per poter agevolare questo tipo di ricerche la Direzione generale Archivi del Ministero della Cultura ha siglato un accordo nel giugno del 2011 con Family Search, Genealogical Society of Utah per la realizzazione di un portale chiamato il "Portale Antenati, gli Archivi di Stato per la ricerca anagrafica" che offre l'opportunità di consultare gratuitamente ed in tempi rapidi milioni di immagini di riproduzioni in digitale relative ai registri dello Stato Civile Napoleonico e di quello postunitario e relative ai registri delle Liste di Leva e dei Ruoli matricolari. Il Portale a partire dal 2018 è stato rinnovato nella grafica del sito web grazie alla collaborazione con l'Istituto Centrale per gli Archivi ed Hyperborea e nei contenuti con l'introduzione di nuove sezioni come "Guida alla ricerca" che fornisce informazioni su come e dove condurre ricerche genealogiche e "Storie di famiglie", che raccoglie le storie di chi vuole raccontare le proprie esperienze di ricerca o le vicende della propria famiglia o che raccoglie video nella sezione film di famiglia. Inoltre il Portale offre nella sezione "Trova i

---

nomi” l’indicizzazione dei nomi di persona presenti sui singoli atti, strumento che verrà via via implementato grazie alla partecipazione degli utenti del Portale che possono aderire su base volontaria. Anche gli Archivi Comunali e gli Archivi di Stato, per poter offrire un servizio efficiente di fronte al notevole aumento delle richieste che pervenivano hanno creato al loro interno sistemi informatizzati di registrazione dei dati attraverso la realizzazione di proprie banche dati, consultabili on-line o da rete interna.

### **3. Il viaggio delle radici**

I discendenti degli emigrati all’estero, generalmente, accanto alle necessità di natura più strettamente amministrativa sono animati anche dal desiderio di conoscere personalmente i luoghi dove vissero i loro antenati per provare l’emozione di riscoprire il paese di provenienza e ritrovare le proprie radici familiari ed il legame con la comunità di appartenenza allo scopo di poter conoscere meglio se stessi e recuperare un bagaglio di valori, saperi, culture e tradizioni.

Di conseguenza questo grosso bacino di persone emigrate ed i loro discendenti rappresentano sicuramente un terreno favorevole per l’espansione di una nuova forma di turismo culturale chiamato turismo genealogico o turismo delle radici. Un fenomeno che in alcuni paesi europei ha avuto una grande espansione e che rappresenta anche per l’Italia una grande potenzialità.

Il viaggio delle radici offre la possibilità di compiere un viaggio interiore, un viaggio esperienziale a ritroso per immergersi nell’esperienza di un luogo, di un paese, in modo attivo e significativo assorbendone la sua storia, la sua cultura, il suo ambiente e costruendo relazioni autentiche con le persone che in esso vivono.

Le ricerche genealogiche e quelle di storia familiare, tanto in senso stretto che in senso ampio, costituiscono un aspetto basilare del turismo genealogico. Possono così entrare in gioco per la prima volta in ambito turistico, gli Archivi, i custodi della memoria, istituzioni ancor oggi poco conosciute, frequentate solo da una ristretta cerchia di storici e di studiosi, a cui si può offrire l’opportunità di rivestire un ruolo centrale nel rilancio di un settore, quello del turismo, che ha sofferto in modo particolare durante la diffusione dell’epidemia da coronavirus degli ultimi due anni. Un evento che ha altamente modificato il nostro stile di vita e la percezione delle nostre priorità e che ci conduce a chiederci quale sarà il nostro domani dal punto di vista sociale ed economico. Sarebbe quindi opportuno utilizzare questo momento di ripensamento del settore, per fare delle riflessioni e per preparare il terreno per quelli che potrebbero essere gli sviluppi futuri, proponendo delle forme alternative di offerta turistica, legate più strettamente all’ambito culturale. L’intento di promuovere il settore del turismo genealogico potrebbe sembrare apparentemente non consono alla situazione attuale, vista la maggiore difficoltà che si riscontra nell’attuazione di viaggi anche a lunga percorrenza, ma mettendo in atto tutte le precauzioni necessarie

---

rappresenta invece una scelta coraggiosa e una dimostrazione della capacità di saper reagire di fronte ad una situazione avversa.

Negli ultimi decenni, la domanda turistica si è evoluta in conseguenza all'esigenza dell'uomo di occupare il proprio tempo libero con attività emozionanti in grado di dare una risposta al bisogno di identificarsi nella storia, sia quella personale sia quella collettiva. Ognuno di noi custodisce dentro di sé dei ricordi legati alla propria infanzia o tramandati dalla propria famiglia, può trattarsi anche solo di piccoli frammenti, o dettagli di vita vissuta, ma quando andiamo a riaprire questi cassette della memoria e grazie, alla riscoperta di un documento, di una lettera, di una foto, le immagini del nostro passato e di quello della nostra famiglia riaffiorano, allora la sensazione che proviamo è di pienezza, dovuta alla soddisfazione che si percepisce nel momento in cui si sente profondamente che ogni tassello della nostra esistenza è ritornato al suo posto e abbiamo fatto pace con la vita.

L'isolamento forzato a cui siamo stati costretti nel periodo della diffusione della pandemia da coronavirus ha dato modo alle persone di avere maggior tempo per dedicarsi a sé stessi e per approfondire temi e ricerche prima accantonate. Ha offerto perciò l'opportunità per svolgere anche ricerche genealogiche sul web, occasione che è stata colta in particolare con maggior entusiasmo dai cittadini americani che hanno a disposizione diversi siti dedicati come per esempio "Ancestry.com". Questo momento di pausa forzata da tutte le attività ha sicuramente rimesso in discussione le priorità delle persone ed ha generato il desiderio di trascorrere più tempo di qualità, di tornare a viaggiare non per solo svago ma per vivere delle esperienze significative.

Ma per capire nel dettaglio in cosa consiste il turismo genealogico e per capire che tipo di sviluppo può rappresentare si devono analizzare alcuni esempi di paesi dove questo tipo di turismo ha avuto una forte espansione.

## **4. Tre esempi di sviluppo del turismo genealogico: il caso della Scozia, dell'Irlanda e quello più recente della Germania**

Se prendiamo ad esempio paesi come la Scozia o l'Irlanda, vediamo come già a partire dagli anni '70/'80 si sono affermati tour operator e agenzie di viaggio specializzate che hanno fatto del turismo delle origini la loro idea di business, proponendo pacchetti che includono la ricerca d'archivio e di documenti sulla famiglia del paese di provenienza, la costruzione dell'albero genealogico, l'organizzazione del viaggio e del soggiorno nelle località di origine con visita accompagnata dei luoghi più significativi.

Enti ufficiali del turismo come FailteIreland e VisitScotland da tempo promuovono il turismo delle origini attraverso itinerari ed eventi dedicati, indicazioni sui principali

---

archivi e centri in cui reperire documenti, per attrarre i discendenti di emigrati spesso provenienti tra l'altro da mercati strategici come gli USA. VisitScotland ha stimato che dei 50 milioni nel mondo di persone con origini scozzesi, il 20% sia interessato a scoprire le proprie radici e circa il 10% sia fortemente motivato tanto da pianificare un viaggio. Ne è nato un progetto chiamato "homecoming Scotland" che ha avuto due edizioni la prima nel 2009 e la seconda nel 2014 che hanno ottenuto molto successo e sono riuscite a promuovere il settore anche attraverso la realizzazione di numerosi eventi che hanno coinvolto tutta la comunità con una larga ricaduta anche in tutta l'industria turistica. In Irlanda il Ministero dei Trasporti e del Turismo, per arginare un forte stallo nel turismo iniziato nel 2007 in seguito alla crisi economica, ha lanciato nel 2013 il progetto chiamato "The Gathering", un'iniziativa che ha portato ad organizzare nell'intero anno più di 5.000 eventi in tutta la nazione organizzati da associazioni, città e addirittura dalle famiglie stesse, con l'obiettivo di attirare nel paese coloro che hanno origini irlandesi e che ha visto crescere il numero dei turisti americani da un milione a due milioni di visitatori. L'evento, finanziato con 12 milioni di euro ha superato le attese, generando una crescita del +7,3% degli arrivi internazionali e circa 170 milioni di euro di ricavo aggiuntivo per l'economia irlandese. Tourism Ireland ha quest'anno realizzato una nuova versione del suo sito web creando una sezione dedicata alla genealogia nella quale si trovano tutte le indicazioni per assistere i viaggiatori nelle loro ricerche prima del viaggio con l'opportunità anche di assumere un ricercatore genealogico personale. Una volta arrivati in Irlanda, trovano da parte di numerose agenzie ed istituzioni l'assistenza e l'offerta dei servizi alla persona tra i quali l'Archivio Nazionale e la Biblioteca Nazionale che offrono consulenze genealogiche gratuite o l'EPIC Ireland, un museo interattivo sull'emigrazione irlandese, che dispone di un Irish Family History Center. Anche la Germania ha visto crescere negli ultimi anni l'interesse verso questo tipo di turismo, tenendo presente che gli emigrati tedeschi in America furono nel XIX secolo quasi otto milioni. Anche l'Ente del Turismo Tedesco ha creato un portale web con lo scopo di far conoscere la storia dell'emigrazione e di fornire assistenza ai viaggiatori alla ricerca dei loro avi anche attraverso la realizzazione di un itinerario su misura fornito da "Trip Planner".

## **5. Il turismo genealogico in Italia**

Di recente in Italia il Ciset, (Centro Internazionale di Studi sull'Economia Turistica dell'Università Ca' Foscari di Venezia) ha dedicato una sua ricerca sul cosiddetto "Turismo delle origini" dandone questa definizione: "Il turismo delle origini o di ritorno identifica quel turismo generato dai migranti e dai loro discendenti che si recano in vacanza nel paese di origine spesso dopo esserne stati lontano per lungo tempo. Il viaggio e il relativo soggiorno nella terra natale costituiscono un'esperienza ad alto contenuto emotivo, dato che rappresentano l'occasione per rivedere i propri cari

---

e soprattutto ritrovare i luoghi che hanno segnato la propria vita prima di partire; oppure, nel caso dei discendenti, soprattutto di coloro che hanno perso in parte i legami con la terra di origine, il viaggio è strumentale alla ricerca delle proprie radici e della scoperta dei luoghi in cui hanno vissuto i propri avi”.

Il Ciset afferma che l'Italia su questo versante è ancora molto indietro in quanto non ci sono se non pochi studi disponibili, nonostante il turismo delle origini possa attingere da un bacino di 80 milioni di persone di origine italiana, discendenti da quei circa 30 milioni di connazionali che sono emigrati in diversi periodi storici tra la seconda metà dell'800 e gli anni '70 del '900.

I principali mercati sono ovviamente i paesi in cui si concentrano le “comunità” più vaste, quali Brasile (25 milioni), Argentina (20 milioni) e USA (17 milioni), senza dimenticare Francia, Svizzera, Germania e Australia. Nonostante la vastità di questo mercato potenziale, ad oggi l'offerta specializzata in turismo delle origini sull'Italia appare frammentata, ancora poco sviluppata e piuttosto spontanea. Ad alcuni siti web di ricerche genealogiche a pagamento dedicate alle radici italiane, si affiancano tour operator stranieri, fondati da discendenti di emigrati italiani, che offrono pacchetti verso destinazioni più o meno note. È solo di recente che si stanno affermando alcuni tour operator e agenzie di viaggio incoming, che da iniziativa spontanea si stanno strutturando come operatori specializzati proponendo servizi di ricerca genealogica oltre che di organizzazione della vacanza su misura. Operatori che sono nati e che si sono focalizzati nelle regioni maggiormente interessate dall'emigrazione italiana, quali Veneto, Sicilia, Campania e Puglia.

È recentissima la nascita di alcuni operatori specializzati che puntano alla ricerca genealogica, ma potenzialmente il business è enorme. Proprio dal Ciset è nata la start up “Dondolo Memories”, fondata dalla diplomata in master in Economia e Gestione del Turismo (Ciset – Ca' Foscari) Ilaria Baldan. Dondolo è un operatore specializzato nel turismo delle origini con base a Mira, in provincia di Venezia, che offre “Tour Familiari Personalizzati”, organizza l'incontro con i parenti italiani e spedisce direttamente a casa la “memory box”, uno scrigno della memoria in cui sono custoditi tutti i ricordi della famiglia e degli antenati. In Sicilia invece opera il Best Sicily Guides con il programma Sicilian Family Research. Si tratta di una realtà che offre la possibilità di fare ricerca genealogica e visitare i luoghi di provenienza della propria famiglia. Il programma è coordinato da Rosy Bartolotta, guida con esperienza pluriennale nell'organizzazione di itinerari genealogici. Ciò che rende esclusivo questo servizio è la possibilità di visitare i luoghi della quotidianità dei propri antenati con il sostegno di una guida locale altamente qualificata. In Campania troviamo il Museo del Cognome, cui è associato il programma “Ancestors Tour”. In Puglia è nato nel 2017 il progetto dell'Associazione Raiz Italiana con sede in provincia di Lecce, un'associazione di promozione sociale che offre assistenza a tutti coloro che sono intenzionati a scoprire le proprie origini.

Nel settembre 2016 si è tenuto a Udine a Palazzo Mantica un convegno dal titolo: “Storia della popolazione, storia delle persone. Ricerche genealogiche e dintorni” nell'ambito del quale è stato presentato l'e-book di Enrico Caputo, dal titolo: “Linee

---

guida per lo sviluppo di progetti di turismo genealogico”. Enrico Caputo sostiene che: “non è sufficiente che l’Italia punti a un generico turismo di ritorno: si dovrebbe invece puntare a un turismo genealogico strutturato e agevolato con programmazioni e progetti in termini di viaggio alle radici e imperniato sulla ricerca genealogica.” Sempre Caputo, sostiene che “per una buona comunicazione in tema di turismo genealogico sia necessario partire da un coordinamento istituzionale in grado di coinvolgere tanto a livello nazionale quanto a quello regionale.”

Nel maggio 2018 la Farnesina ha avviato un’iniziativa di promozione del “turismo di ritorno” attraverso l’organizzazione di un evento, promosso dalla Direzione Generale per gli Italiani all’Estero, insieme alla Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese, nonché a ASMEF e RAIZ Italiana. L’evento è stata l’occasione per riflettere sulle potenzialità di questo tipo di turismo che si è sottolineato rappresenta una straordinaria opportunità per aprire l’Italia a nuovi flussi di visitatori e per valorizzare luoghi e borghi italiani non ancora coinvolti dal turismo di massa, in linea con l’azione promozionale svolta dalla Farnesina “vivere all’italiana”.

Nel maggio 2019 è stato convocato da Luigi Maria Vignale, Direttore Generale per gli Italiani all’Estero della Farnesina, il secondo Tavolo tecnico che ha riunito in Sala Onofri circa trenta rappresentanti di Regioni, enti locali, Consulte competenti sia per il turismo che per l’emigrazione, Agenzia Ice, associazioni di categoria e stampa specializzata.

Dopo la proiezione del video “I borghi d’Italia” realizzato dall’AISE con il contributo della DGIT Vignali ha ricordato che “diverse sono state nel corso di questo anno le iniziative organizzate in tutto il Paese per promuovere i territori attirando l’interesse degli ottanta milioni tra italiani all’estero e dei discendenti di italiani sparsi nel mondo”.

Citato, in particolare, l’impegno diretto di Farnesina ed ENIT “ad importanti incontri internazionali, a Buenos Aires (settembre 2018) e Milano (febbraio 2019) per promuovere tale segmento con gli operatori stranieri nel campo del Turismo”, Vignali ha ricordato che di turismo delle radici si è parlato anche a Palermo, durante il seminario dei Giovani italiani nel mondo, promosso dal CGIE. In quella occasione, ha riportato Vignali, “il turismo delle radici ha destato grande interesse da parte dei delegati per il ruolo che può assumerne nel rafforzare i legami delle nuove generazioni di italiani all’estero con i luoghi d’origine in Italia sotto il profilo culturale ed economico”. Quindi, rivolto ai presenti, Vignali si è detto “lieto di salutare oggi nuovi partecipanti in rappresentanza di Enti locali e associazioni, che si sono aggiunti ai lavori del tavolo tecnico che si aprono oggi e che Mirano ad illustrare le iniziative che diversi soggetti hanno realizzato nel campo del turismo delle radici per facilitare uno scambio di buone prassi e valutare e possibilmente promuovere tale segmento del turismo nazionale in maniera più efficace ed incisiva”. Il MAECI “mette a disposizione la rete di contatti all’estero costituita da circa 200 uffici diplomatici e consolari, da più di 80 istituti di cultura, dagli Uffici ICE, dalle Camere di Commercio, dalle organizzazioni di rappresentanza delle comunità italiane all’estero e dalle associazioni di connazionali. Questo – ha sottolineato Vignali –

---

costituisce un canale strategico di promozione se attivato in maniera coordinata. Insieme a ENIT vogliamo individuare innanzitutto gli eventi internazionali più significativi in cui la promozione del turismo delle radici potrebbe avvenire in modo efficace attraverso la partecipazione sinergica di tutti i soggetti che lo promuovono". Obiettivo della Farnesina anche quello di "sostenere una strategia di promozione attraverso i canali dell'informazione destinati agli italiani all'estero, dalle agenzie specializzate, a Rai Italia, ai media in generale, soprattutto quelli che si diffondono tramite il web anche non necessariamente in lingua italiana, e che sono comunque seguiti dagli oriundi e dalle nuove generazioni di connazionali all'estero".

In particolare, ha annunciato Vignali, "con Rai Italia abbiamo deciso di dedicare una apposita rubrica nel quadro del più popolare programma di intrattenimento per gli italiani all'estero in onda fuori dall'Europa". Altre due iniziative saranno sostenute finanziariamente dalla DGIT la prima, ha detto Vignali, "è la guida al turismo delle radici, per il momento concentrata su itinerari che attraversano quattro regioni, che speriamo di poter ampliare con la partecipazione delle altre regioni e province autonome italiane". La seconda "è un'iniziativa coordinata di promozione di due diversi territori, le Dolomiti e la Lucchesia, da realizzare in Nord America e rivolta alla numerosa comunità di connazionali e oriundi originari di questi territori".

Alla Farnesina è stato presentato, a settembre 2019, il primo volume della "Guida alle Radici italiane", che raccoglie itinerari turistici alla scoperta di tradizioni, culture ed enogastronomia di quattro regioni italiane: Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna e Puglia. La pubblicazione è stata realizzata dall'Associazione RAIZ italiana che ha raccolto l'invito della Direzione Generale per gli Italiani all'Estero. La guida è oggi anche scaricabile on-line.

Le cifre che il direttore esecutivo dell'ENIT Giovanni Bastianelli ha fornito sul turismo delle radici dimostrano la solidità di questo segmento: in venti anni, dal 1997 al 2018, si è passati da 5,8 milioni di persone a quasi 10 milioni con un aumento del 72,5%, mentre è aumentata del 127,5% la loro spesa in Italia; nel 2018 si è arrivati a 4 miliardi di euro, con un incremento del 7,5% rispetto all'anno precedente.

Anche alcuni Archivi di Stato in questi ultimi anni si sono resi promotori di un'operazione di sensibilizzazione e diffusione sul tema del viaggio alle radici attraverso diversi tipi di iniziative. Come abbiamo già ricordato la maggior parte degli Archivi si sono attivati in questi ultimi anni per la realizzazione di banche dati che consentano un accesso più rapido alle informazioni per chi deve svolgere ricerche di tipo genealogico. Tra le varie iniziative quella promossa dall'Archivio di Stato di Udine, promotore, come già ricordato, di un convegno tenuto nel 2016 sulla ricerca genealogica, e quella dell'Archivio di Stato di Venezia che attraverso la rubrica "pezzi unici" pubblicata sul sito dell'Istituto in collaborazione con la rivista Filodiritto ha trattato, nel giugno del 2020, il tema del viaggio nelle radici attraverso la scoperta delle fonti della genealogia. Inoltre, ultima in ordine di data, vi è l'iniziativa promossa il 31 marzo di quest'anno dall'Archivio di Stato di Napoli che ha ospitato al suo interno una mattinata di studio dal titolo "Rooting Experience.

---

Turismo delle Radici e Grande Archivio” alla presenza tra gli altri di Giovanni Maria De Vita, Consigliere della Direzione Generale per gli Italiani all’Estero e le Politiche Migratorie del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale il quale ha riferito all’Agenzia giornalistica “9colonne” che “il Ministero degli Esteri sta seguendo il progetto sul Turismo delle radici ed è molto interessato a partecipare alle tante iniziative che si stanno sviluppando sui territori” ed ha evidenziato l’importanza della digitalizzazione dei documenti, fonte primaria per risalire agli antenati degli italiani residenti all’estero. Al dibattito ha partecipato anche Letizia Sinisi autrice del libro “Turismo delle radici, un’opportunità per ripartire con il Rooting Experience Planning”, pubblicato nel 2021, indirizzato a soggetti sia pubblici che privati che vogliano, attraverso una specifica metodologia, acquisire gli strumenti per intercettare questi potenziali viaggiatori e proporre delle offerte turistiche innovative e adeguate alle loro esigenze. Questo libro di Letizia Sinisi, come da lei stessa affermato nell’intervista a “Lo Speciale” è un vero e proprio manuale che è stato scritto dopo molti anni di studio e di esperienza sul campo, partendo da una vicenda personale che l’ha condotta ancora nel 1991 a fare una ricerca sui suoi parenti emigrati negli Stati Uniti. Gli studi avviati nel settore l’hanno portata a considerare il protagonista di questi viaggi non come un semplice turista ma un “rootista” ossia colui che si sposta secondo uno stile di viaggio che si chiama “Rooting”. La sua analisi parte anche dal presupposto che la proposta turistica non può essere attuata solo da guide turistiche, albergatori e ristoratori, ma dalla comunità nel suo insieme, per questo vanno create, come lei stessa le definisce delle “squadre di accoglienza” sensibilizzate e formate o “laboratori creativi” sul territorio, come quello creato di recente il “laboratorio internazionale del Rooting” (LIR) di cui fanno parte anche gli ambasciatori di tutti i continenti ed esperti della materia. La Sinisi afferma che con il PNRR arriveranno dei fondi anche per il turismo delle radici ma che si corre il rischio che questo settore non venga preso nella giusta considerazione e che i soldi non vadano impiegati nel modo adeguato alle esigenze, in quanto fondamentale è sviluppare le giuste competenze e comprendere che un investimento in questo settore può rappresentare una grande occasione di ripartenza.

## **6. Conclusioni: ricadute positive nella promozione del viaggio delle radici**

A conclusione di questa analisi possiamo proporre una valutazione di quelle che potrebbero essere le ricadute positive viste nei diversi ambiti: culturale, economico ed umano.

Da un punto di vista culturale si affaccia l’opportunità per gli Archivi storici di farsi conoscere, di uscire dagli stereotipi di luoghi polverosi e stantii, di far comprendere il loro rilevante ruolo di detentori della conservazione della memoria storica e di

---

divenire centri propulsori e di attrazione del turismo culturale a fianco dei musei e delle biblioteche.

Dal punto di vista economico potrebbero nascere delle opportunità per uno sviluppo in vari ambiti. Il turismo delle radici è un turismo prevalentemente internazionale ma che si indirizza verso i centri minori e spesso sconosciuti, i piccoli borghi, quindi potrebbe favorire la nascita di nuove destinazioni e contribuire allo sviluppo economico di territori meno frequentati, mobilitando risorse per la preservazione del patrimonio storico e culturale in zone ora emarginate. Inoltre potrebbe incrementare il consumo di prodotti agroalimentari ed artigianali e l'utilizzo di infrastrutture e servizi locali, con una conseguente valorizzazione di territori soggetti a spopolamento e nuovo rilancio anche del mercato immobiliare.

Lo sviluppo di questa nuova forma di turismo culturale comporterebbe una crescita di turisti in periodi destagionalizzati, propensi ad acquistare prodotti tipici locali e ad effettuare soggiorni per periodi più lunghi, in controtendenza rispetto all'attuale concetto contemporaneo di vacanza "city break".

Inoltre comporterebbe lo sviluppo di una forma di turismo sostenibile perché non invade aree in cui il turismo ha già un impatto notevole, ma al contrario, punta a valorizzare quei piccoli centri dislocati per lo più in aree di campagna o di montagna, da dove è partito per gran parte il flusso migratorio, nelle quali la presenza di visitatori potrebbe innescare dei processi virtuosi di ripensamento del territorio che in alcuni casi verrebbe sottratto all'oblio e all'abbandono.

Il desiderio di conoscere la cultura e le tradizioni dei propri antenati comporterebbe un'attrazione di questi turisti verso il "made in Italy", quindi verso la moda, il design e la produzione artigianale del territorio delle origini.

Il maggior orgoglio identitario potrebbe produrre nel paese di residenza abituale una richiesta di prodotti provenienti dal paese delle origini familiari e una conseguente apertura di negozi, ristoranti, attività artigianali ed una richiesta di occupazione presso le associazioni culturali, gli enti che tutelano la lingua ecc.

Un altro settore che potrebbe trarne dei vantaggi è quello delle agenzie di viaggio che oggi soffrono di una crisi dovuta al dilagare delle prenotazioni online, e che potrebbero riqualificarsi con la proposta di pacchetti dedicati al turismo genealogico che comprenda l'organizzazione del viaggio, il soggiorno e l'assistenza in loco.

Un rilancio si produrrebbe nel mondo del lavoro grazie alla nascita di nuove professioni con competenze specifiche come quella per esempio di "operatore turistico di ritorno alle radici" che potrebbe comportare nuove opportunità di impiego per i giovani in vari settori. Non per ultimo va considerato il risvolto positivo da un punto di vista sociale ed umano. Come dice Letizia Sinisi chi arriva per la prima volta nella terra di origine vive un'esperienza appagante, che colma quel senso di vuoto che si è creato con il distacco e ritrova il filo che unisce a persone fisicamente lontane ma con le quali si instaura un legame che racchiude in sé il significato di famiglia, e di comunità. E' il ritrovare valori, stili di vita, credenze per giungere ad una sensazione di completezza e di soddisfazione interiore che ci fa riscoprire l'autentico significato della nostra esistenza.

---

## Bibliografia

- AA. VV., *Guida alle radici italiane. Un viaggio sulle tracce dei tuoi antenati*. Direzione Generale per gli Italiani all' Estero e Associazione Raiz Italiana, vol. 1, 2018
- AA. VV., *Guida alle radici italiane. Un viaggio sulle tracce dei tuoi antenati*. Direzione Generale per gli Italiani all' Estero e Associazione Raiz Italiana, vol. 2, 2021
- Baldassar L., *Tornare al Paese: territorio e identità nel processo migratorio*, in *Altreitalie*, vol. 23, n° 2001
- Bartoletti R., *Memoria e comunicazione. Una teoria comunicativa complessa per le cose del moderno*, Milano, Angeli, 2007, p. 140
- Basu P., *Route Metaphors of 'roots-tourism' in the Scottish Highland Diaspora*, in Coleman S. - Eade J. (eds.), *Reframing Pilgrimage: Cultures in Motion*, London - New York, Routledge 2004, pp. 150-174
- Caputo E. *Linee guida per lo sviluppo di progetti di turismo genealogico*, Udine, Società Filologica Friulana, 2016
- Caratti Di Valfrei L., *Manuale di genealogia*, Roma, Carocci 2004, p. 91
- Collauto D., *Ritrovare le radici: viaggio genealogico nella terra degli avi*, 2017
- Corbellini R., *Genealogia e rappresentazione familiare*, in *i quaderni di in prin*, 1, 2008
- Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo*, Perugia, Tau, 2014.
- Gabrieli M., *Il turismo delle radici come risorsa di un territorio. Il caso di "ItalianSide.com"*, in Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo*, n° 2014.
- Gentileschi M.L., *Turismo della memoria: alla ricerca delle radici in Brasile*, in *AMMENTU*, vol. 3, n° 2013
- Giuva L.- Vitali S. – Zanni Rosiello I., *Il potere degli archivi*, Milano, Mondadori, 2007
- Josiam B.M.- Frazier R., *Who am I? Where did I Come from? Where do I go to Find out? Genealogy, the Internet and Tourism*, in *Tourismos: an international multidisciplinary journal of tourism*, vol. 3, 2008
- Novelli M., *Niche Tourism*, Oxford, Elsevier, 2005
- Sinisi L., *Turismo delle radici, un'opportunità per ripartire con il Rooting Experience Planning*, Sinisi L., 2021
- Tottola M., *Nuovi scenari di turismo culturale: il turismo genealogico*, tesi di laurea al corso di Laurea Magistrale in Sviluppo Interculturale dei Sistemi Turistici, anno accademico 2016/2017.

# LA GESTIONE DEGLI ARCHIVI CONTABILI E FISCALI. IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA NECESSITÀ DI TUTELA DELL'ERARIO E DIRITTO ALL'OBLIO AMMINISTRATIVO E SOCIALE

Francesco Bonetta

**Abstract.** Il contrasto all'evasione fiscale ha portato ad una evoluzione dei sistemi di gestione dei dati economici acquisiti dall'Erario, consentendone la conservazione totale ed imperitura, cui si associa il diritto alla loro completa accessibilità per i fini connessi all'attività istituzionale degli Uffici finanziari. Sembra però che il problema dei limiti temporali inerenti alla accessibilità ed all'utilizzabilità dei dati stessi sia rimasto ancora inevaso, atteso che non vi è alcun obbligo per le Amministrazioni di distruggerli o renderli indisponibili, anche quando risultino non più utili alle comuni attività pubbliche di contrasto all'evasione. Tale tema è stato affrontato recentemente dalla Corte di Giustizia (Causa C-175/2020 depositata il 24 febbraio 2022) la quale ha affermato che i dati utilizzati dagli Uffici finanziari, di regola, dovranno essere ritenuti strettamente "(...) necessari rispetto alle finalità specifiche per le quali sono raccolti" e, in riferimento al periodo temporale oggetto della raccolta, che quest'ultimo non dovrà oltrepassare "(...) la durata strettamente necessaria per raggiungere l'obiettivo di interesse generale perseguito". La decisione della Corte di Giustizia evidenzia i limiti di un approccio troppo permissivo in relazione alla richiesta ed alla conservazione dei dati tributari che restano spesso nella disponibilità dell'Erario senza che sia garantito il diritto di chiederne la cancellazione. In questo contesto, il tema della conservazione degli elementi sensibili raccolti dalla P.A. è connesso alla vita quotidiana dei cittadini e, attesa l'introduzione di meccanismi di tracciamento massivo delle informazioni amministrative e contabili, appare di vitale attualità. Si pensi, ad esempio, alla fatturazione elettronica ed alle numerose altre misure anti-frode che hanno lo scopo dichiarato di generare piste di controllo che permettano il monitoraggio della maggior parte delle attività del cittadino/contribuente, onde verificarne la fedeltà fiscale. Così, molto più che un problema di *privacy*, si pone un tema di fruibilità illimitata nel tempo del dato elettronico da parte delle Amministrazioni al fine di un controllo del soggetto "*potenziale evasore o trasgressore*". In tale prospettiva, non viene a configurarsi una violazione del diritto all'oblio, già noto alla dottrina, bensì si concreta il distinto diritto del singolo a non essere oggetto dell'attenzione pubblica oltre un certo orizzonte temporale ed a veder limitata, ovvero impedita, la sua profilazione amministrativa sulla base dei dati acquisiti. L'immutabilità e perennità del dato conservato negli archivi può infatti condurre ad un sistema di

---

credito sociale basato sull'utilizzo indiscriminato dei *big data*, già ipotizzato in taluni paesi per garantire l'affidabilità finanziaria degli operatori economici e che, nel caso si travalichino questi fini, rischierebbe di indebolire i presidi democratici posti alla base del sistema costituzionale italiano in tema di riservatezza.

*The fight against tax evasion has led to an evolution of the systems used to manage the economic data acquired by the State, allowing its total and imperishable preservation, as well as making it fully accessible for the purposes of the institutional activities of the finance authorities. However, it appears that the problem of the time constraints regarding the accessibility and usability of the data has not been considered, given that there is no obligation for Administrations to destroy or make it unavailable, even when it is no longer useful in terms of combating tax evasion. This topic was discussed recently by the Court of Justice (Case C-175/2020 filed on 24 February 2022), which stated that the data used by the finance authorities must be deemed strictly "(...) necessary for the specific purposes for which it is collected" and, with regard to the time period for which it is collected, this must not exceed "(...) the period strictly necessary to achieve the objective of general interest pursued". The decision by the Court of Justice highlights the limits of an approach that is too permissive in terms of the request and preservation of tax-related data, which often remains available to the State without there being any guarantee of the right to request its cancellation. In this context, the topic of conservation of the sensitive elements collected by Public Administrations is related to the everyday life of citizens and, given the introduction of mechanisms for the widespread tracing of administrative and accounting information, appears to be very real. For example, electronic billing and numerous other anti-fraud measures, the stated purpose of which is to generate methods of control enabling most of the activities of citizens/taxpayers to be monitored in order to verify their fiscal validity. Thus, rather than being a problem of privacy, this is a case of the unlimited usability of electronic data over time by Public Administrations in order to control a "potential tax evader or transgressor". From this viewpoint, there is no breach of the right of cancellation, already known in doctrine, but rather the separate right of the individual to not be in the public spotlight beyond a certain timeframe and to have their administrative profiling on the basis of the data acquired either limited or prevented. The unchangeable and perennial nature of the data preserved in the archives may lead to a system of social credit based on the indiscriminate use of big data, already in place in some countries to ensure the financial reliability of economic operators and which, if these purposes are exceeded, would risk weakening the democratic principles that are the foundation of the Italian constitutional system on privacy.*

**Sommario:** 1. Evasione fiscale e necessità (perenne) di archivio. 2. Il limite temporale alla conservazione dei dati ed i nuovi poteri del fisco. 3. Alcune riflessioni sulla possibilità da parte del Fisco di chiedere ed ottenere informazioni ritenute rilevanti ad operatori privati. 4. Diritto alla non profilazione amministrativo-tributaria ed asimmetrie costituzionali 5. La questione del credito sociale in relazione alla formazione ed alla gestione degli archivi.

---

## 1. Evasione fiscale e necessità (perenne) di archivio.

La necessità di combattere l'evasione fiscale ha condotto ad una evoluzione dei sistemi di controllo della vita economica di cittadini ed aziende senza precedenti. L'immediato portato di tali innovazioni è stato la creazione di un archivio tributario, inteso come punto di raccolta dei dati economico-contabili dell'intero sistema paese. Creare detto archivio impone l'introduzione di regole tese a governare un flusso di dati in entrata davvero immenso che è confluito da un giorno all'altro nei sistemi dell'Erario (si parla di circa 2 miliardi di fatture elettroniche dopo poco più di un anno dall'introduzione dell'obbligo<sup>1</sup>) e che sarà esteso anche ai contribuenti "minori" che ne erano stati precedentemente esclusi<sup>2</sup>.

Per ricostruire le operazioni sospette, quindi, il fisco non deve limitarsi alla verifica delle informazioni dichiarate dal contribuente ovvero ai movimenti bancari ma può accedere direttamente ai dati contabili grezzi già in parte costituiti in archivio, così da agevolare l'individuazione di specifici indici di frode e migliorare la funzione di deterrenza.

In tal modo, l'intera macchina tributaria si muove nella direzione di una netta valorizzazione della funzione preventiva di controllo, tanto con l'introduzione della dichiarazione precompilata<sup>3</sup> (dal punto di vista del controllo delle persone fisiche), quanto attraverso le liquidazioni iva predisposte direttamente dall'Agenzia delle entrate<sup>4</sup> ed inevitabilmente connesse ai sistemi di fatturazione elettronica. Viene così reso possibile un livello di controllo assolutamente inedito, a totale disposizione dei funzionari pubblici, in grado di consultare ed interpretare il nuovo archivio tributario. In questo contesto, alla creazione di una banca dati si associa la conservazione totale e potenzialmente imperitura dei dati contabili e finanziari raccolti, che vengono consegnati al fisco sia attraverso le dichiarazioni fiscali sia attraverso il Sistema d'Interscambio<sup>5</sup> (con la sola eccezione proprio delle fatture elettroniche per le quali la legge ha disposto un limite di conservazione ai sensi del decreto legislativo

---

<sup>1</sup> <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/04/24/fatturazione-elettronica-oltre-due-miliardi-fatture-emesse-anno>

<sup>2</sup> Cfr. d.l.30 aprile 2022, n. 36, art. 18, commi 2 e ss

<sup>3</sup> Come è noto, a partire dal 2015, l'Agenzia delle entrate ha reso disponibili ad un'ampia fascia di contribuenti la propria dichiarazione dei redditi contenente già le informazioni desunte dalle certificazioni uniche inviate dai sostituti, relative agli oneri detraibili e deducibili trasmesse dai soggetti terzi, nonché i dati già in possesso dell'Agenzia (dichiarazioni degli anni precedenti, dati catastali, versamenti e compensazioni effettuate, eccetera). Inizialmente, la dichiarazione precompilata è stata predisposta esclusivamente per i lavoratori dipendenti e pensionati che presentavano il modello 730. Nel corso degli anni la platea si è notevolmente ampliata. Cfr. decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175.

<sup>4</sup> Decreto legislativo 05/08/2015, n. 127 art. 4, come recentemente modificato dall'art. 1 comma 10 del Decreto legge 22/03/2021, n. 41.

<sup>5</sup> Sul tema mi limito a segnalare <https://www.fatturapa.gov.it/it/norme-e-regole/normativa/>

---

05/08/2015, n. 127, art. 1, commi 5bis e 5ter e dei dataset di controllo e di analisi), cui si associa il diritto alla loro completa (ed in un certo senso ovvia) accessibilità per i fini connessi all'attività istituzionale degli Uffici finanziari.

Ebbene, non sono ragioni di matrice orwelliana che hanno imposto tale scelta, ma più che intuibili necessità antifrode. Infatti, è opinione di chi scrive che il successo della lotta all'evasione non si giochi più sul versante del contrasto al cd. "evasore totale"<sup>6</sup>, figura ormai mitologica e di fatto inesistente nel sistema (posto che ciascun contribuente è almeno inciso dalle imposte sui consumi), ma dal punto di vista della corretta gestione delle banche dati tributarie. Ci si augura infatti che l'economia sommersa, attraverso le politiche attive di tracciamento dei flussi finanziari, venga sempre più riassorbita da quella palese, da ciò deriva la concreta necessità di razionalizzare ciò che è già visibile al Fisco e che, passando attraverso le aziende<sup>7</sup>, viene reso controllabile.

Ad esempio, è inevitabile dotare la struttura di controllo di una banca dati immediatamente accessibile riguardante i dati di fatturazione che, al contempo, permetta l'individuazione di specifici indici di anomalia, posto che, a livello quantitativo, l'iva è ormai da anni una imposta in relazione alla quale si registra un notevole rischio di evasione<sup>8</sup>. Si pensi alle frodi cd. "carosello", basate sull'emissione (spesso massiva) da parte di un soggetto fittizio (definito "missing trader" o "cartiera") di fatture per operazioni inesistenti che vengono poi fraudolentemente utilizzate da altri soggetti conniventi al fine di dedurre i costi e detrarre l'iva. Il tempismo con il quale il *missing trader* viene individuato e le operazioni inesistenti contestate è basilare al fine di mitigare gli effetti sul sistema economico (che possono comportare anche una rilevante alterazione delle logiche di mercato).

Sino a qualche tempo fa, per ricostruire compiutamente la frode, era necessario attendere che il soggetto interposto fosse materialmente individuato e che, a seguito di una verifica - spesso sul campo, in cui si riscontrava l'assenza di struttura del *missing*

---

<sup>6</sup> Categoria inadeguata ad individuare la categoria concettuale di riferimento. Sul punto Cfr. LUPI, *La funzione amministrativa d'imposizione. Diritto tributario come diritto amministrativo speciale ad oggetto economico*, "La formula evasore totale sembra alludere al male fiscale assoluto, ma è simbolo del diffuso precariato di milioni di persone, per cui ha maggior senso la suddetta evasione di sopravvivenza. In vaste aree geografiche, basta confrontare il tenore di vita diffuso con i dati delle dichiarazioni tributarie per ipotizzare una notevole quantità di si-mili sconosciuti fiscali; lo confermano le vicende del "reddito di cittadinanza", che rafforza la necessità dell'intervento valutativo "di massa" (...)", pag. 59, liberamente consultabile su <https://didatticaweb.uniroma2.it/it/files/scarica/insegnamento/188770-Scienza-Delle-Finanze/84527-La-funzione-amministrativa-dimposizione-versione-giuridico-sociale/0> ultimo controllo 13.05.2022.

<sup>7</sup> In tema mi limito a R. LUPI, *Manuale professionale di diritto tributario. La tassazione attraverso le aziende tra diritto ed economia*, Milano, 2011. Ma la produzione dell'autore sul tema è davvero molto vasta non potendosi limitare al testo citato.

<sup>8</sup> Cfr. *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (art. 10-bis.1 c. 3 legge 31 dicembre 2009, n.196) Aggiornamenti per gli anni 2014-2019 a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat*, disponibile sul sito del MEF (<https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Aggiornamento-anni-2014-2019-Relazione-sullEconomia-non-osservata-e-sullevasione-fiscale-e-contributiva.pdf>)

---

*trader* - la frode venisse effettivamente scoperta. Oggi, al contrario, incrociando i dati di fatturazione con quelli disponibili in altre banche dati che l'Amministrazione Finanziaria ha in uso, è possibile avere immediata evidenza di alcuni elementi sintomatici tipici dei soggetti qualificabili come cartiere. Si pensi al caso paradigmatico e di scuola in cui una società emetta fatture relative a cessioni di beni o prestazioni di servizi di consistente entità senza però registrare alcun costo di struttura o di organizzazione dei fattori produttivi. Precedentemente alla fatturazione elettronica il primo atto che veniva osservato dal Fisco era la dichiarazione iva che, proprio al fine di ritardare eventuali controlli, veniva omessa dalle società cartiere. Alla rilevazione di tale omissione doveva seguire un'attività istruttoria, spesso non semplice ed alquanto articolata, che doveva portare a dimostrare l'inesistenza materiale del *missing trader* e quindi a cascata di tutte le operazioni da esso poste in essere.

Individuare la frode è molto più semplice se l'intero ciclo di fatturazione del soggetto potenziale interposto si trova ad essere nell'immediata disponibilità dei verificatori: occupandosi l'Erario di comporre la liquidazione Iva, eventuali asimmetrie diventano immediatamente evidenti. In questo senso, gli atti rilevanti (le fatture ed i documenti ad esse assimilati) si compongono automaticamente in una banca dati ed in un archivio e sono resi immediatamente fruibili a coloro che hanno il compito di verificare e trarre delle conclusioni dai dati ricevuti (e che spesso sono, a loro volta, algoritmi di controllo pre-determinati). Proprio il tracciamento delle operazioni permetterà, con il tempo, di asciugare un certo tipo di evasione che pesa in maniera consistente sulle casse erariali e che incide non soltanto sulle risorse che lo Stato ha a disposizione per le politiche attive ma anche e soprattutto che ha un impatto decisivo sulla percezione della fiscalità, influenzando l'attitudine ad adempiere<sup>9</sup>.

Si può quindi affermare, senza tema di smentita, che la creazione di una banca dati contabile-tributaria permanente (o comunque sufficientemente duratura) sia una assoluta necessità dal punto di vista accertativo e che tale necessità non possa essere elusa se si desidera arginare un certo tipo di evasione fiscale che potremmo definire grossolana (si pensi, ad esempio, alla fabbricazione di giustificativi falsi o alla produzione fraudolenta di altri documenti di spesa) che si è mostrata incredibilmente efficace ed ha adulterato il nostro sistema economico facendo perdere al contribuente il senso stesso del disvalore sociale legato all'evasione.

Ovviamente a fronte di tale approccio dovrà seguire una analisi delle chiavi di ricerca e della metodologia di controllo dei flussi dei dati, posto che questi ultimi sono davvero imponenti ed un loro controllo non mirato sarebbe del tutto inutile.

Altra criticità riguarda infine i documenti in cui questi dati si inseriscono, vale a dire le dichiarazioni tributarie che trasformano un mero flusso informativo in archivio, determinando il crearsi di una banca dati tributaria in relazione alle persone fisiche e giuridiche. In tali casi, infatti, i dati stessi resteranno a disposizione dell'Erario *sine die*, permettendone il controllo incrociato anche a distanza di molti anni.

---

<sup>9</sup> Mi permetto di rimandare, su questo tema, a quanto ho già affrontato in relazione alla percezione della fiscalità in F. BONETTA, *L'affidamento nel diritto amministrativo dei tributi*, Padova, pag. 273 e ss

---

## 2. Il limite temporale alla conservazione dei dati ed i nuovi poteri del fisco

Il logico corollario di quanto fin qui introdotto è l'accessibilità del dato: immaginare di immagazzinare le informazioni senza dare al controllore la possibilità di accedere istantaneamente ad esse equivale a rendere del tutto inutile quanto sopra descritto. Pertanto, il sistema tributario e valutario si è da tempo dotato degli strumenti necessari a rendere effettivo il controllo ed affinché la capacità tecnica di accedere alle informazioni non subisca limitazioni di natura burocratica o procedimentale<sup>10</sup>. Per tale ragione, sono gli stessi dati ad essere trasmessi già pronti per essere resi banca dati accessibile, utilizzando delle specifiche tassonomie.

Si determina così un problema di conservazione delle informazioni che si compongono in archivi, posto che da una parte non vi è alcuna norma che imponga di cancellarli (salvo quanto recentemente disposto in relazione alle fatture elettroniche<sup>11</sup>, questione però non risolutiva, come si vedrà e quanto stabilito per i *dataset* di cui all'art. 1 del DM 28 giugno 2022, art. 1, comma 1, lettere f e g) e che, al contempo, non vi è una norma che imponga all'Amministrazione la non profilazione del cittadino o dell'azienda contribuente per motivi accertativi o predittivi, atteso che il Fisco stesso resta l'unico titolare del trattamento dei dati che passano per legge attraverso i suoi sistemi. Anzi, in qualche modo è proprio l'opposto: la profilazione permette di individuare i contribuenti particolarmente pericolosi ed è, in qualche modo, ciò che l'Erario auspica di poter porre in essere grazie alle nuove tecnologie. Scrive infatti il MEF che: *“Il potenziamento dell'attività di analisi del rischio è stato ampiamente valorizzato anche nell'ambito del PNRR, che, a completamento delle “azioni”, prevede diverse “riforme”, intese quali misure destinate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi, già indicati nelle Country Specific Recommendations rivolte al nostro Paese dall'Unione Europea, di equità sociale e miglioramento della competitività del sistema produttivo. Tra queste, quella denominata «Riduzione del tax gap», prevede esplicitamente che “L'obiettivo del potenziamento dei controlli sarà realizzato attraverso selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili dall'applicazione di strumenti di data analysis più avanzati e dall'interoperabilità delle banche dati”. Tra gli strumenti di data analysis vengono citate le “tecniche sempre più avanzate come intelligenza artificiale, machine learning, text mining, analisi delle relazioni” (sottolineato nostro)*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> In tema di necessità del procedimento e di importanza dell'iniziativa procedimentale mi limito G. M. ESPOSITO, *Il diritto all'iniziativa procedimentale: struttura e funzione*, Napoli, 2012.

<sup>11</sup> Decreto legislativo 05/08/2015, n. 127, art. 1, commi 5bis e 5ter

<sup>12</sup> Riforme e Investimenti previsti dal Piano per la ripresa e la resilienza. Allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia MICI-101: Traguado Riforma 1.12: Riforma dell'Amministrazione fiscale *Relazione per orientare le azioni del governo volte a ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione* datata 20 dicembre 2021, pag. 31. Si tratta, come evidenziato dal sito istituzionale,

---

Per tale ragione, appare a chi scrive che il problema dei limiti temporali inerenti alla accessibilità ed all'utilizzabilità dei dati tributari sia rimasto ancora inevaso o affrontato in maniera parziale, atteso che non vi è alcun obbligo per le Amministrazioni di distruggerli o renderli indisponibili ma solo di cancellare i *dataset* di profilazione, "(...) ferma restando la conservazione dei dati contenuti nelle banche dati dell'Agenzia"<sup>13</sup>.

Anche tenendo in debito conto quanto disposto in tema di fatturazione elettronica, in relazione alla quale la legge ha disposto un termine rigido di conservazione dei documenti<sup>14</sup>, non potrà non notarsi che la limitazione si riferisce alle fatture e non ai documenti informatico-tributari (le dichiarazioni fiscali, ad esempio) che riassumono tali dati grezzi, inserendoli in una banca dati accessibile e lasciandoli così innervati nel sistema. Sebbene infatti l'archivio delle fatture elettroniche venga (e presumibilmente verrà) sostanzialmente azzerato periodicamente, poiché i documenti di sintesi entro cui esse confluiscono (ad esempio le dichiarazioni e le liquidazioni iva) continuano a permanere, si otterrà il risultato di cancellare esclusivamente il campo "oggetto" della fattura mantenendo però un totale controllo sul dato (perennemente

---

di una relazione che "contiene gli orientamenti volti a ridurre l'Evasione fiscale derivante da omessa fatturazione, in particolare nei settori più esposti all'evasione fiscale anche con incentivi mirati per i consumatori". La relazione è liberamente accessibile presso: <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/relazione-per-orientare-le-azioni-di-governo-volte-a-ridurre-l-e.html>

<sup>13</sup> Così si esprime il documento, disponibile alla consultazione secondo quanto previsto dalla nota precedente: "In relazione ai termini di conservazione dei dati utilizzati per l'analisi del rischio, si potrebbe differenziarli a seconda che siano riferiti all'insieme dei dati "grezzi" su cui sono effettuate le elaborazioni, ovvero agli esiti delle stesse, rappresentati dalle liste dei contribuenti verso cui attivare iniziative di stimolo della compliance, ovvero attività di controllo. Segnatamente, per quanto concerne i dati utilizzati per l'analisi del rischio, il periodo di conservazione potrebbe essere stabilito in dieci anni, decorrenti dal 31 dicembre dell'anno in cui gli adempimenti rilevanti ai fini fiscali sono stati o avrebbero dovuto essere posti in essere. Per quanto concerne, invece, le informazioni relative ai contribuenti individuati come rischiosi, le stesse andrebbero conservate fino al decimo anno successivo a quello di ricezione, da parte del contribuente: - dell'invito alla regolarizzazione della propria posizione fiscale; - del processo verbale di constatazione; ovvero - fino alla ricezione del provvedimento impositivo e, comunque, fino alla definizione di eventuali giudizi. Decorsi detti termini, i dati dovrebbero essere cancellati. Andrebbe, in ogni caso, salvaguardata, la conservazione dei dati contenuti nelle banche dati dell'Agenzia delle entrate, che dovrebbe soggiacere ai criteri di conservazione stabiliti in relazione alle finalità per le quali ciascun dato è stato raccolto". Sul punto è intervenuto il D.M. 28 Giugno 2022 che ha riportato come i dataset di analisi e di controllo "(...) sono conservati fino al secondo anno successivo a quello in cui matura la decadenza della potestà impositiva e, comunque, fino alla definizione di eventuali giudizi" (art. 3 comma 3) e, successivamente, al comma 4: "Decorsi i periodi di conservazione di cui al comma 3, i *dataset* vengono cancellati, ferma restando la conservazione dei dati contenuti nelle banche dati dell'Agenzia secondo i criteri di conservazione stabiliti in relazione alle finalità per le quali ciascun dato è stato raccolto". Ciò tuttavia implica l'obbligo di cancellazione dei soli *dataset* (di cui all'art. 1, comma 1, leggere f. e g.) e non dei dati raccolti.

<sup>14</sup> Il comma 5bis dell'art. 1 del Decreto legislativo 05/08/2015, n. 127 prevede che: "I file delle fatture elettroniche acquisiti ai sensi del comma 3 sono memorizzati fino al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione di riferimento ovvero fino alla definizione di eventuali giudizi, al fine di essere utilizzati: a) dalla Guardia di finanza nell'assolvimento delle funzioni di polizia economica e finanziaria di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68; b) dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di Finanza per le attività di analisi del rischio e di controllo a fini fiscali".

---

accessibile) di “chi ha comprato cosa” e così limitandosi a trasformare un archivio su base tabellare (quello delle fatture e delle note di credito) in un archivio basato su una successione di righe che orba il dato informatico ma che lo rende ancora perfettamente intellegibile per i fini accertativi.

I sistemi dell'Amministrazione Finanziaria, infatti, sono ad oggi, “aperti” sino all'anno 1998, consentendo quindi di effettuare un controllo dei dati dichiarati risalendo di oltre vent'anni, lungo i quali sono stati introdotti e poi rimossi molteplici adempimenti, fonte di informazioni eterogenee, riguardanti la vita economica del contribuente.

Ebbene, l'accumulo dei dati, non è questione neutra, che possa essere reputata socialmente irrilevante. Anzi, il loro accumulo oltre ad avere un significato economico, ha un significato sociale nella classificazione (con termine inesatto potremmo dire nella segmentazione) dei contribuenti in relazione alla loro attitudine a dichiarare o a porre in essere alcune spese o, ancora, a fruire di specifiche detrazioni o deduzioni. Per tale ragione non stupirebbe che, come anticipato dal MEF, anche l'amministrazione italiana possa muoversi nella direzione di permettere all'Agenzia delle entrate di utilizzare algoritmi appositamente addestrati - ed altre soluzioni di intelligenza artificiale - al fine di effettuare sistematicamente attività di analisi del rischio basate sulla raccolta massiva dei dati e sulla loro analisi, senza badare alla loro fonte (ad esempio, dati liberamente accessibili su siti e piattaforme web resi pubblici dagli utenti). Lo stesso MEF ammette che: *“Lo scopo principale di questa tecnica è quello di automatizzare il processo di consultazione massiva di una porzione del world wide web, per trasformare in forma strutturata le informazioni presenti in forma destrutturata - destinata alla esclusiva visualizzazione da parte di esseri umani - in modo da renderle fruibili anche per l'analisi o per l'incrocio con altre basi dati. I dati e le informazioni così raccolte, potranno essere utilizzate nell'ambito delle attività di analisi del rischio”*<sup>15</sup>.

*Mutatis mutandis*, si tratta proprio di quei dati che definiscono l'attitudine di spesa e di preferenza che i colossi del web tentano di accaparrarsi attraverso spericolate operazioni di acquisto e cessione dei dati di profilazione che hanno portato alla condanna pubblica di alcuni operatori<sup>16</sup>. La sola differenza sarà che tali dati avranno come punto di sintesi un archivio pubblico in luogo di uno privato e che il punto di caduta delle valutazioni basate su essi sarà posto a fondamento di valutazioni di tipo pubblicistico, in teoria orientate alla corretta amministrazione della funzione tributaria.

Deve peraltro evidenziarsi che una certa libertà, anche nello stabilire i tempi di conservazione dei dati raccolti, deriva dal mutato rapporto tra le attività connesse

---

<sup>15</sup> *Relazione per orientare le azioni del governo volte a ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione*, cit. pag. 34-35

<sup>16</sup> Non credo serva aggiungere nulla a quanto la stampa specializzata ha già riferito sul caso *Cambridge analytica*. Sul punto N. TIRINO, *Cambridge analytica: il potere segreto, la gestione del consenso e la fine della propaganda*, Lecce, 2019.

---

ovvero prodromiche alla prevenzione ed al contrasto dell'evasione fiscale ed i limiti ed i divieti posti dal Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (cd. "Codice della privacy") il quale è stato oggetto di profonda riforma ad opera dell'articolo 1, comma 681, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Il citato comma modificando gli articoli 2-*sexies* (Trattamento di categorie particolari di dati personali necessario per motivi di interesse pubblico rilevante) e 2-*undecies* (Limitazioni ai diritti dell'interessato) del "Codice della privacy", ha inserito tra le attività di rilevante interesse generale che permettono l'accesso e la manipolazione del dato cd. "particolare" (ai sensi dell'art. 9 del Regolamento della Comunità Europea 27/04/2016, n. 2016/679/UE) quelle "di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale". Questa modifica di fatto consentirebbe anche all'Agenzia delle entrate di procedere al trattamento di tali dati particolarmente sensibili in modo automatizzato, permettendone presumibilmente (ma sulla questione mi sembra non vi sia un dato normativo chiaro) l'utilizzo per la profilazione, limitando i diritti dei soggetti interessati in relazione al dato stesso<sup>17</sup>.

Forse è ultroneo aggiungere – ma è bene dargli tutto il rilievo che merita – che la mancanza di un termine preciso in relazione alla cancellazione di tali dati dalle banche dati del Fisco è questione di grande valore politico, oltre che tecnico. Invero, lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze si è espresso in termini ipotetici su detto tema (limitandosi nel DM del 30 giugno, a richiamare i *dataset* di analisi e di controllo), evidentemente avvertendo la presenza di un problema connesso alla conservazione dei dati stessi indicando la questione come "da sottoporre" al garante della Privacy<sup>18</sup>.

### **3. Alcune riflessioni sulla possibilità da parte del Fisco di chiedere ed ottenere informazioni ritenute rilevanti ad operatori privati**

Un tema connesso a quello poc'anzi discusso è stato affrontato recentemente da una sentenza della Corte di Giustizia (Causa C-175/2020, depositata il 24 febbraio 2022)

---

<sup>17</sup> Al comma 1 si evidenzia quanto segue: "1. *E' vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona*". Ne deriva che l'Agenzia delle entrate sarà in grado di trattare tali dati per ragioni connesse alla attività "(...) *dirette all'applicazione, anche tramite i loro concessionari, delle disposizioni in materia tributaria e doganale, comprese quelle di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale*" (art. 2-*sexies*, Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196)

<sup>18</sup> *Relazione per orientare le azioni del governo volte a ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione*, cit. pag. 35-36. Cfr. § 4.2.1. *Proposte che dovrebbero essere sottoposte al Garante della privacy*, pag. 30 e ss.

---

la quale ha affermato alcuni importanti principi in relazione alla gestione dei dati in possesso di operatori economici privati ed alla possibilità dell'Autorità finanziaria di richiederli.

La vicenda deriva dalla richiesta, da parte dell'Amministrazione Finanziaria di uno stato membro, di ottenere l'accesso ad un archivio di informazioni in possesso di un'azienda privata senza che, nei confronti di quest'ultima, fosse stata attivato un procedimento di controllo e senza che fosse stata oggetto di una specifica contestazione di natura tributaria<sup>19</sup>. Nello specifico, la richiesta era volta ad ottenere l'accesso ai numeri di telaio dei veicoli oggetto degli annunci pubblicati sul portale Internet (precedentemente accessibili e successivamente, si presume, scaricati dal sistema) di tale azienda, ai numeri di telefono di ciascun venditore ed a tutto quanto presente nella rubrica di detto portale intitolata «Autoveicoli».

Nella richiesta si precisava che le citate informazioni, che includevano il *link* all'annuncio, dovevano essere trasmesse per via elettronica, in un formato che consentisse di filtrare o selezionare i dati, quindi già organizzati in archivio. Inoltre, veniva aggiunto dall'Amministrazione fiscale che, qualora l'accesso alle informazioni contenute negli annunci pubblicati sul portale internet in questione non potesse essere ripristinato (posto che probabilmente i dati erano stati ormai archiviati facendo riferimento a rapporti passati) l'azienda era invitata ad indicare ed a comunicare, entro il terzo giorno di ciascun mese, le informazioni pertinenti sugli annunci pubblicati nel mese precedente.

Analizzando le questioni di maggior rilievo formulate attraverso la richiesta di rinvio pregiudiziale (dalla terza alla nona che vengono esaminate congiuntamente dalla Corte) il Giudice del rinvio chiede, in sostanza, se "(...) *le disposizioni del regolamento 2016/679 debbano essere interpretate nel senso che ostano a che l'amministrazione tributaria di uno Stato membro imponga a un fornitore di servizi di annunci pubblicati su Internet* [ma la questione potrebbe essere estesa anche ad altri

---

<sup>19</sup> Come si legge nei punti 16, 17, 18, 19 e 20 che si riportano di seguito oggetto del contenzioso originario era esclusivamente la richiesta di informazioni: "*La SS è un fornitore di servizi di annunci pubblicati su Internet con sede in Lettonia. Il 28 agosto 2018, l'amministrazione tributaria lettone ha rivolto alla SS una richiesta di informazioni sulla base dell'articolo 15, paragrafo 6, della legge sulle imposte e sulle tasse, con la quale invitava tale società a ripristinare l'accesso, di cui disponeva detta amministrazione tributaria, ai numeri di telaio dei veicoli oggetto degli annunci pubblicati sul portale Internet di tale società e ai numeri di telefono dei venditori, nonché a comunicarle, entro il 3 settembre 2018, informazioni sugli annunci pubblicati nel periodo compreso tra il 14 luglio e il 31 agosto 2018 nella rubrica di detto portale intitolata «Autoveicoli». In tale richiesta si precisava che dette informazioni, le quali includevano il link all'annuncio, il testo di quest'ultimo, la marca, il modello, il numero di telaio e il prezzo del veicolo, nonché il numero di telefono del venditore, dovevano essere trasmesse per via elettronica, in un formato che consentisse di filtrare o selezionare i dati. Inoltre, qualora l'accesso alle informazioni contenute negli annunci pubblicati sul portale Internet in questione non potesse essere ripristinato, si invitava la SS a indicarne il motivo e a comunicare, entro il terzo giorno di ciascun mese, le informazioni pertinenti sugli annunci pubblicati nel mese precedente. Ritenendo che la richiesta di informazioni dell'amministrazione tributaria lettone non fosse conforme ai principi di proporzionalità e di minimizzazione dei dati personali, sanciti dal regolamento 2016/679, la SS ha presentato un reclamo contro tale richiesta al direttore generale pro tempore dell'amministrazione tributaria lettone*".

---

settori economici N.d.R.] *di comunicarle, per un periodo di tempo indeterminato e senza che sia specificata la finalità di tale richiesta di comunicazione, informazioni relative a tutti i contribuenti che abbiano pubblicato annunci in una delle sezioni del suo portale Internet*".

Ebbene, la Corte di Giustizia, per soddisfare il requisito di proporzionalità, che trova espressione nell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento 2016/679 ha affermato che la normativa nazionale su cui si fonda il trattamento dei dati deve prevedere regole chiare e precise che ne disciplinino la portata e l'applicazione. Essa inoltre deve imporre requisiti minimi in modo che le persone, i cui dati personali sono interessati dalla richiesta, dispongano di garanzie sufficienti che permettano di proteggere efficacemente tali dati contro il rischio di abusi. Tale normativa deve pertanto "(...) *indicare in quali circostanze e a quali condizioni una misura che preveda il trattamento di tali dati possa essere adottata, garantendo così che l'ingerenza sia limitata allo stretto necessario*".

Ne consegue che la normativa nazionale che disciplina una richiesta di informazioni (come quella di cui trattasi nella questione qui oggetto di attenzione) deve fondarsi su criteri oggettivi e non generici per definire le circostanze e le condizioni a seguito delle quali un fornitore di servizi *online* è obbligato a comunicare dati personali relativi ai propri utenti<sup>20</sup>. Pertanto, le disposizioni del regolamento 2016/679 vanno interpretate nel senso che non impediscono, in via generale, all'amministrazione tributaria di uno Stato membro di imporre ad un fornitore di servizi di annunci (pubblicati su Internet o meno, non rileva il luogo di pubblicazione) la trasmissione, per fini istruttori, di informazioni relative ai contribuenti che siano stati suoi clienti purché tali dati siano necessari a finalità specifiche ed il periodo oggetto della loro raccolta non oltrepassi la durata strettamente necessaria per raggiungere l'obiettivo di interesse generale perseguito. La decisione della Corte di Giustizia evidenzia i limiti di un approccio troppo permissivo in relazione alla richiesta di trasmissione dei dati personali di terzi da parte di privati che, ove siano resi indiscriminatamente disponibili all'Erario (già organizzati in archivio), non soggiacciono ad uno specifico limite di cancellazione.

Il problema non riguarda, però, quello, più intuitivo, del controllo dei contribuenti al fine di individuarne il tenore di vita; la maggior parte delle transazioni (in particolare via internet) avvengono già attraverso modalità tracciate ed il Fisco stesso può già accedere ai dati finanziari (ad esempio, attraverso le indagini finanziarie, previste dall'ordinamento italiano dall'art. 32 del dpr 600/73).

Ciò che rileva è invece la disponibilità e l'organizzazione delle informazioni che passano attraverso un singolo operatore che svolge la funzione di *hub* per i dati di molti altri contribuenti, potenzialmente soggetti a controllo. Il meccanismo è simile a quello che viene posto in essere con i *missing trader* di cui si è già parlato. Se in quest'ultimo caso, però, il riconoscimento del soggetto interposto come inesistente

---

<sup>20</sup> Cfr. Sentenza del 6 ottobre 2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, punto 78

---

determina l'inesistenza di tutte le operazioni ad esso connesse e quindi giustifica il risalire a tutte le controparti per logiche antifrode, nel caso dei contribuenti che naturalmente accumulano dati sensibili, l'accesso per il Fisco alle loro banche dati appare non sorretto da alcuna necessità intrinseca di tutela del gettito, avendo chiari fini esplorativi ed ampliando in maniera illegittima i poteri dell'Erario.

Infatti, la Corte ha stabilito che l'onere della prova in relazione al rispetto del principio di proporzionalità fra la quantità di dati personali da trattare, la durata del trattamento e quanto strettamente necessario al raggiungimento della finalità dichiarata, è a carico dell'Amministrazione Finanziaria nazionale. Ed infatti, la Corte ha precisato che il Fisco "(...) *anche quando agisce nel contesto del compito di interesse pubblico di cui investito, non può raccogliere dati personali in modo generalizzato e indiscriminato e deve astenersi dal raccogliere dati che non siano strettamente necessari rispetto alle finalità del trattamento*".

Quanto osservato anche in relazione al fatto che accedere agli archivi di contribuenti (i portali *online*, ad esempio) che per la loro stessa natura raccolgono dati, equivale a ramificare l'accesso anche a contribuenti del tutto ignari della raccolta stessa, che potrebbero avere uno specifico interesse a non essere profilati ovvero a non condividere i propri dati con altri operatori, siano essi pubblici o privati.

Una cosa, infatti, è utilizzare i rapporti aziendali per individuare le spese ed il tenore di vita dei contribuenti (per cui, grazie alla fatturazione elettronica ed al cd. "scontrino parlante" il contribuente stesso non può sottrarsi a meno che non regoli la sua intera vita in contanti), questione differente è invece poter accedere alle informazioni che un'azienda raccoglie nelle sue banche dati per motivi imprenditoriali, così andando a tracciare indiscriminatamente anche quei contribuenti che non passano attraverso i meccanismi elettronici di tracciamento.

Beninteso, non vi è nulla di male nel controllare la fedeltà fiscale dei cittadini e l'Ufficio pubblico che pone in essere le verifiche non va mai biasimato per il suo tentativo di portare avanti un interesse costituzionalmente protetto. Con ciò, tuttavia, non si deve confondere la volontà amministrativa, procedimentalizzata in una data direzione per degli specifici motivi, con l'arbitrio amministrativo, che si esprime attraverso attività esplorative del tutto illegittime.

Per sintetizzare: la P.A. che desidera accedere a specifici dati raccolti da privati, deve sempre spiegare per quali ragioni vuole accedervi e dovrà dare tutte le informazioni necessarie in relazione al loro trattamento ed alla loro conservazione, di cui va reso partecipe anche il soggetto che il dato stesso richiama.

Detto ciò, si potrebbe eccepire che anche nei meccanismi di fatturazione elettronica il contribuente trasmette regolarmente e senza limiti di tempo tutti i suoi dati al Fisco già composti in archivio e ci si potrebbe chiedere se ciò non sia in contraddizione con quanto deciso della Corte di Giustizia. La contraddizione, però, è soltanto apparente: ciò che i Giudici europei sembrano censurare non è il fatto che i dati possano essere richiesti, ma soltanto che possono essere richiesti senza alcuna spiegazione, ed in assenza di uno strumento legislativo specifico che autorizza l'Erario ad ottenerli.

---

## 4. Diritto alla non profilazione amministrativo-tributaria ed asimmetrie costituzionali

Le conclusioni cui si ritiene di essere giunti poco sopra possono essere così sintetizzate.

In primo luogo, riconoscendo un obbligo di completa ed esaustiva motivazione in relazione all'atto che impone ad un operatore la trasmissione dei dati di terzi, di cui per qualsiasi ragione si trova in possesso.

In secondo luogo, apprezzando la necessità di uno strumento legislativo che imponga tale trasmissione ove questa sia generalizzata e temporalmente indefinita, strumento che dovrà presumibilmente prevedere il rispetto della riservatezza dei dati dei terzi e specificare l'utilizzo che ne viene fatto.

Queste considerazioni conducono ad alcuni dubbi in tema di costituzionalità dell'attività di profilazione del contribuente, atteso che tale utilizzo del dato avviene per fini esogeni rispetto il motivo per cui è stato raccolto e più nello specifico per fini apertamente predittivi.

Si prenda ancora una volta, quale esempio, la fatturazione elettronica e le numerose altre misure antifrode che hanno lo scopo dichiarato di generare piste di controllo che permettano il monitoraggio della maggior parte delle attività del cittadino e delle aziende, onde verificarne la fedeltà fiscale. Analizzando le implicazioni connesse a tale sistema di gestione dei dati è immediatamente evidente che il problema che non riguarda più la *privacy* come diritto del cittadino a non vedere utilizzati i suoi dati, ma un diritto differente, che ha come oggetto la limitazione dell'attività pubblica sul dato e la fruibilità illimitata nel tempo del dato stesso da parte delle Amministrazioni al fine di determinare un controllo predittivo del soggetto "*potenziale evasore o trasgressore*".

Non si sta parlando di diritto all'oblio, già noto alla dottrina, bensì di qualcosa di ontologicamente diverso che si associa ad una differente necessità di tutela che possiamo inquadrare come il diritto del singolo a non essere oggetto dell'attenzione pubblica oltre un certo orizzonte temporale ed a veder limitata, ovvero impedita, la sua profilazione amministrativa. Proprio il riconoscimento di una specifica posizione soggettiva secondo cui il cittadino può decidere di non essere profilato, implica che, per regolare l'accesso a tale diritto o per limitarne la portata, sarà necessario uno strumento legislativo che ad oggi è assente e che solo impropriamente si ritiene integrato dalla modifica del Codice della Privacy ad opera dell'articolo 1, comma 681, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160. L'attività di profilazione è infatti apertamente manipolativa e di matrice algoritmico-ermeneutica: non si parla così di mero trattamento del dato, ma di suo utilizzo per ragioni estranee ai fini per cui la legge ne autorizza l'utilizzo.

Negare l'esistenza di un diritto o "interesse" del cittadino alla non profilazione rischierebbe di condurre ad una sorta di legittimazione di una "*precrimine*" tributaria secondo la felice intuizione di un racconto del 1956, mai troppo letto e commentato

---

(tanto dai filosofi quanto dai giuristi) secondo cui è possibile individuare la categoria di “criminale potenziale” ed agire in base ad essa come se il crimine fosse stato effettivamente perpetrato<sup>21</sup>.

Si potrebbe così giungere ad un sistema tributario predittivo (basato sulla profilazione) che, invece di utilizzare i dati contabili per simulare la congruità e la coerenza di una data situazione aziendale, diviene in grado di proiettare in avanti l'analisi, così da individuare con anticipo le situazioni da sottoporre a controllo. Questo proprio attraverso la creazione di un archivio sufficientemente grande e con l'ausilio di meccanismi di intelligenza artificiale che l'Amministrazione ha già dichiarato di voler utilizzare.

In questo caso, l'interesse del cittadino a non essere profilato può porsi come diametralmente opposto a quello dell'Amministrazione che invece ha un interesse specifico nella predittività dei comportamenti devianti dal punto di vista tributario e che trarrebbe grande beneficio dal poter generare liste di controllo basate sui dati relativi a contribuenti di cui si può già predire la tendenza all'evasione e che possono essere oggetto di tempestiva verifica. D'altra parte, le stesse sanzioni tributarie sono strutturate ed applicate sulla base di meccanismi penalistici e non amministrativistici, in cui rilevano anche elementi quali la recidiva o l'indole del trasgressore. Quindi, così come appare normale immaginare che le forze dell'ordine controllino i pregiudicati o i soggetti che ritengono pericolosi socialmente anche tenendo conto dei precedenti giudiziari, non sembra del tutto incoerente con il sistema sanzionatorio tributario segmentare i contribuenti secondo la loro attitudine a pagare le imposte, generando così un “*archivio degli evasori*” ovvero dei soggetti che tendono a non rispettare la *compliance* fiscale.

Bisogna però riflettere sulla differenza che si deve necessariamente riscontrare tra il disvalore sociale connesso alla lesione di beni giuridici rilevanti dal punto di vista del diritto penale (ed in base al quale l'autorità giudiziaria deve valutare questioni connesse alla pericolosità sociale) e quello connesso all'evasione (quando non ricade nelle fattispecie penalmente rilevanti), per cui non è detto sia giuridicamente ragionevole generare una profilazione dei contribuenti in base alla loro presunta attitudine a trasgredire la norma tributaria.

Un reato, infatti, può effettivamente aiutare a definire la personalità del soggetto (si pensi ai crimini violenti, quali la violenza sessuale o l'omicidio) mentre una violazione tributaria (che spesso implica una sanzione proporzionale relativamente ridotta e che può originarsi anche da un mero omesso versamento) non si connette direttamente con la personalità del trasgressore potendo derivare da molti fattori concorrenti tra loro, cui spesso si aggiunge l'eccessiva inintelligibilità del sistema, l'eventuale errore del consulente, una strategia basata (più o meno efficacemente) sul rinvio dei pagamenti (alcuni imprenditori si “finanziano” attraverso l'omesso pagamento delle imposte, trattando la sanzione come un tasso d'interesse), eccetera.

---

<sup>21</sup> P. K. DICK, *The Minority Report*, in *Fantastic Universe*, 4 (1956), pp. 4-36; trad. it. *Rapporto di minoranza*, in *Rapporto di minoranza e altri racconti*, trad. it. di P. Prezzavento, Roma 2002

---

Lo stesso potrebbe, d'altra parte, accadere per i soggetti che tendono ad essere estremamente litigiosi dal punto di vista tributario, e che dunque hanno la tendenza ad adire le Corti tributarie a qualsiasi accenno di illegittimità dell'attività Erariale (anche a fronte di orientamenti giurisprudenziali isolati); anche questi ultimi, ove profilati, potrebbero essere oggetto di valutazioni differenziate, non in linea con il principio di imparzialità ex art. 97 Cost.

Appare necessario chiedersi, detto in termini scheletrici: è conforme a diritto che al contribuente venga data una valutazione di pericolosità tributaria, basata sui propri precedenti e, più in generale, sul suo comportamento nei confronti dell'Erario?

Vale la pena di uscire di metafora per rendere il discorso più vicino alla realtà.

Vi sono un gran numero di elementi che connotano i meccanismi criminali nelle frodi iva basate sull'emissione o sull'utilizzo delle fatture o altri documenti per operazioni inesistenti. Ad esempio, è abbastanza comune che in almeno uno degli operatori (generalmente nel *missing trader*) i soci siano persone che non hanno nulla da perdere, a volte relativamente inconsapevoli di quanto sta succedendo e generalmente non periti nell'attività portata avanti dal simulacro aziendale interposto. Così non è raro vedere soggetti che non hanno nessun tipo di competenza tecnica (o a volte molto avanti negli anni) essere amministratori di aziende che emettono fatture per milioni di euro oppure che firmano contratti per commesse molto importanti senza averne reale consapevolezza (posto anche che per la loro formazione non potrebbero realmente averne). Ebbene, un meccanismo predittivo o di controllo che metta in allarme dinanzi a comportamenti di questo tipo, sollevando la soglia di attenzione nel caso in cui, ad esempio, si verificano situazioni imprenditorialmente non credibili, è un meccanismo sano dal punto di vista tributario ed accertativo e legato a parametri oggettivi (l'età o la formazione specifica, le capacità di gestione corredate da specifici titoli, eccetera).

Ma non sempre i meccanismi predittivi sono esenti da una connotazione ideologica e non sempre la profilazione, che può e dovrebbe porsi alla base della predittività tributaria, conduce a valutazioni neutre ideologicamente.

Seguendo una differente logica si potrebbe presumere che un'azienda che versi in cattive acque o che operi in una data realtà territoriale sia più invogliata a prendere parte ad una frode, essendo di fatto indebolita la sua attitudine ad adempiere (cosa che può essere dimostrata anche mettendo a sistema le sanzioni e le imposte non pagate ovvero pagate in ritardo in un certo intervallo temporale). D'altra parte, si può ritenere ragionevole che una azienda che paghi male le imposte sia più vicina alla decozione di una che le paghi regolarmente.

Tali considerazioni, di per sé non irragionevoli, possono condurre, una fallacia logica piuttosto diffusa e nota come *slippery slope* a conseguenze del tutto inaspettate. Infatti, è facile passare da un argomento basato sulle aziende in crisi quali evasori potenziali più frequenti a concetti costituzionalmente aberrati, secondo cui "*evade le tasse più facilmente chi ha bisogno*" ed identificando così il cittadino o l'azienda in difficoltà come il potenziale destinatario di controlli più approfonditi, utilizzando quali parametri che giustificano i controlli gli indicatori che ineriscono alla crisi d'impresa.

---

Si tratta dell'evoluzione post-moderna di pregiudizi tipici più della Londra di Dickens che dell'Italia del primo ventunesimo secolo: l'identificazione tra l'evasore ed il ladro (sovrapposizione di categorie sociali non omogenee ed ontologicamente diverse), d'altra parte, porta a pensare che un ladro povero rubi più di un ladro ricco e che dunque un'azienda in cattive acque sia un soggetto più pericoloso di una che consegua buoni utili o che si trovi in una situazione stabile.

L'umanesimo e la letteratura hanno permesso di limitare questi pregiudizi, aiutati anche dal fatto che alla situazione di un essere umano si avvicina subito un volto umano, con fattezze definite, in grado di permettere l'auto-riconoscimento dell'osservatore.

Le aziende, però, sono enti astratti, definibili solo attraverso i numeri, potremmo dire attraverso meri archivi contabili (che nella pratica vengono definiti "mastrini", enormi tabelle che descrivono l'intera attività aziendale), che non sono titolari di posizioni soggettive umane e che si qualificano come strumenti di un progetto imprenditoriale. Tali enti e tali archivi sono effettivamente analizzabili a livello predittivo e nei loro confronti vi è minore empatia nel collegare l'azienda in crisi con l'azienda che, pur di restare in vita, sarà disposta a mezzo del proprio organo amministrativo, a "taroccare" i conti (tributari). Ciò però comporta una analisi costituzionalmente illegittima, perché anticipa i risultati di scelte imprenditoriali che non necessariamente si verificheranno e che possono possedere tutte le caratteristiche della cosiddetta "*profezia che si autoavvera*"<sup>22</sup>. Proprio perché l'autorità sarà convinta che in determinate condizioni (a seguito di inadempimenti più meno regolari) sarà più probabile individuare un potenziale evasore, allora orienterà la propria azione di controllo verso quegli stessi operatori, qualificati come evasori: ciò, tuttavia, aumenterà la percezione da parte delle imprese già in difficoltà di una fiscalità basata sul gettito, sul controllo preventivo e non sulla giustizia fiscale e questo può portare (ed in certi casi effettivamente conduce) ad una maggiore propensione a non dichiarare. Per tale ragione, da una parte la giustizia predittiva (anche aziendale) che consegue ad una profilazione più o meno efficace non convince e non è detto che in concreto funzioni, dall'altra non si può negare a cittadini ed imprenditori il diritto di vedere limitata la profilazione, soprattutto se basata su parametri connessi a realtà territoriali o personali degli imprenditori stessi. Non farlo condurrebbe ad una violazione, a questo punto sì, predittivamente prevedibile, dell'art. 2 (in tema di solidarietà sociale), dell'art. 3 (tanto in tema di uguaglianza quanto di ragionevolezza), dell'art. 53 (in tema di capacità contributiva) e dell'art. 97 (in tema di imparzialità) della Costituzione.

---

<sup>22</sup> In tema mi limito a R. K. MERTON, *La profezia che si autoavvera*, in *Teoria e Struttura Sociale*, II, Bologna, 1971.

---

## 5. La questione del credito sociale in relazione alla formazione ed alla gestione degli archivi

Infine, un altro quesito che ci si dovrebbe porre è: cosa si farà e quale sarà il destino del dato così accumulato?

L'utilizzo per fini politici dei dati può infatti condurre ad un sistema basato sull'utilizzo indiscriminato dei *big data*, già ipotizzato in taluni paesi per garantire l'affidabilità finanziaria degli operatori economici e che, nel caso si travalichino questi obiettivi, rischierebbe di indebolire i presidi democratici posti alla base del sistema costituzionale italiano in tema di riservatezza e di non discriminazione.

Il riferimento più immediato è alla Cina ed al sistema del cd. Credito Sociale; quest'ultimo può essere così descritto: *“Il sistema di credito sociale (社会信用体系, Shèhuì xìnyòng tǐxì) può essere definito come un insieme di progetti per assegnare punteggi e classificare cittadini, aziende e organizzazioni sulla base del loro comportamento. Lo scopo è quello di monitorare, valutare e indirizzare gli atteggiamenti dei soggetti attraverso meccanismi di punizione e ricompensa”*<sup>23</sup>. Per uscire di metafora, si può prendere ad esempio il sistema utilizzato a Rongcheng, città della provincia di Shandong; come viene efficacemente scritto: *“Il sistema assegna 1.000 punti iniziali ad ogni cittadino adulto o azienda. I punti possono essere persi o guadagnati in diversi modi, incluso il mancato pagamento delle tasse o dei fondi di assicurazione sociale (-20 punti), il non dichiarare i beni in conformità con le disposizioni (-20 punti), o essere soggetti a pene amministrative (-40 punti). Un cittadino può invece guadagnare punti mostrando un comportamento virtuoso, per esempio facendo volontariato, restituendo del denaro perso o partecipando alla carità pubblica (+10 punti). Altri comportamenti ritenuti virtuosi includono l'attrazione di investimenti (+20 punti), o l'essere designato come un noto marchio nazionale o un marchio famoso di una provincia (...). Sono soprattutto le azioni illegali e quelle dannose per il sistema economico e di welfare a sottrarre più punti, mentre le azioni che aggiungono punti sono principalmente di natura economica o caritativa”*.

Osservando tale esempio è inevitabile riflettere sulla possibilità che, a fronte di un archivio dei rapporti tributari effettivamente utilizzabile e completo, si generi un effetto simile a quello descritto anche nel sistema italiano; graduando le sanzioni sulla base di parametri “premiali” o “sanzionatori”. D'altra parte, la profilazione del contribuente deve condurre da qualche parte e, tra le sue conseguenze, non può non annoverarsi l'inasprimento del livello di rigidità sociale, che si baserà su un assunto indimostrato di prevedibilità della trasgressione, più che sulle politiche attive volte alla dissuasione.

---

<sup>23</sup> F. NASI, Il sistema di credito sociale cinese, disponibile sulla Rivista online “Pandora” al seguente indirizzo: <https://www.pandorarivista.it/articoli/il-sistema-di-credito-sociale-cinese/> e datato 28 dicembre 2021. Sul punto anche J. REILLY, M. LYU e M., ROBERTSONS, *China's Social Credit System: Speculation vs Reality. How far along is China's much-hyped social credit system – and where is it heading next?*, in «The Diplomat», 30 marzo 2021.

---

Eppure, limitandoci al punto di vista strettamente tributario-impositivo, appare inevitabile che i meccanismi di rilevazione non possano basarsi su un approccio così olistico.

Premessa quindi la necessità di uno strumento legislativo che permetta di orientare le scelte del contribuente almeno in senso generale, molto più sensata, per evitare delle asimmetrie costituzionali che nel nostro sistema sarebbero immediatamente percepibili in caso di profilazione, sarebbe l'analisi dei fattori di rischio in senso puntiforme piuttosto che in senso predittivo.

Se, quindi, appare assolutamente in linea con l'aspettativa di questo breve contributo la norma che impone la cancellazione degli archivi contenenti i dati relativi alla fatturazione elettronica<sup>24</sup>, non può non riscontrarsi la mancanza di una eguale norma che limiti in senso significativo la possibilità da parte del Fisco di conservare i dati tributari che travalichino i dataset di analisi e di controllo e che impedisca di avviare una profilazione di lungo periodo.

---

<sup>24</sup> Oltre che in linea con quanto disposto dal Garante della Privacy, Cfr. <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9732234>, “Parere sullo schema di provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate relativo alle nuove regole tecniche per la memorizzazione delle fatture elettroniche, da utilizzare per l’analisi del rischio e controllo a fini fiscali e per le funzioni di polizia economica e finanziaria - 22 dicembre 2021 [9732234]”.

# LA DIGITALIZZAZIONE DEGLI ARCHIVI GIUDIZIARI NEL PNRR: VERSO LA “SMART JUSTICE”

**Alessia Palladino - Massimo Farina<sup>1</sup>**

**Abstract:** Nel corso del ventunesimo secolo, la ventata di innovazione tecnologica ha contribuito alla modernizzazione dell'attività giudiziaria e alla trasformazione digitale dei sistemi giudiziari europei.

Quantunque le più recenti politiche europee risultano protese alla strumentalizzazione della tecnologia per favorire la cooperazione giudiziaria transfrontaliera, nel contesto nazionale italiano si registrano importanti sviluppi e rilevanti criticità.

Per un verso, infatti, nel corso dell'ultimo decennio sono stati conseguiti significativi risultati nell'ambito della digitalizzazione degli uffici giudiziari e delle attività processuali civili dinanzi alle giurisdizioni ordinarie e superiori: in particolare, l'operatività del processo civile telematico ha contribuito alla creazione di archivi digitali, composti da atti nativi digitali depositati dal 2014 ad oggi, stimolando ed innovando le tradizionali modalità di archiviazione, conservazione e fruizione dei fascicoli e dei documenti prodotti.

Per altro verso, sebbene le politiche europee risultino protese alla digitalizzazione dei sistemi giudiziari al fine di assicurare rimedi giurisdizionali effettivi per la tutela dei diritti dei cittadini dell'Unione, molteplici criticità ostacolano l'efficienza dell'amministrazione della giustizia nazionale. Tra queste, in particolare, si osservano quelle connesse alla ragionevole durata dei processi e alla gestione e smaltimento dell'arretrato giudiziario.

Alla luce delle criticità evidenziate, il presente contributo si propone di esaminare le potenzialità offerte dal Piano di Ripresa e Resilienza Nazionale (PNRR) per la costituzione di archivi digitali “smart” che costituiscano presupposto funzionale per l'operato del giudice.

In particolare, il presente lavoro mira a verificare se l'analisi degli atti e dei repertori contenuti negli archivi digitali possa costituire strumento utile non solo per la riduzione degli arretrati e l'incremento dell'efficienza e della competitività del sistema giudiziario nazionale, ma altresì per supportare il processo decisionale dell'organo giudicante.

Per tali ragioni, si procederà ad una preliminare disamina delle misure proposte nel PNRR, che saranno confrontate con le più recenti politiche nazionali ed europee. In

---

<sup>1</sup> Alessia Palladino (paragrafi 1, 2, 6); Massimo Farina (paragrafi 3, 4, 5)

---

seguito, si valuteranno le principali criticità connesse alla protezione dei dati personali, alla sicurezza, alla tutela e non compromissione dei diritti fondamentali e, non da ultimo, dell'imparzialità e trasparenza delle decisioni giudiziarie.

**Sommario:** 1. Le iniziative delineate nel PNRR e la centralità degli archivi. – 2. La digitalizzazione degli archivi giudiziari in ambito europeo. – 3. Prime sperimentazioni per la creazione di archivi correnti digitali a servizio della “smart justice”. – 4. Gli archivi digitali: fattori abilitanti la “smart justice”. – 5. Le principali criticità connesse agli archivi digitali nel sistema giudiziario. 6. Considerazioni conclusive.

## 1. Le iniziative delineate nel PNRR e la centralità degli archivi

Nell'ambito delle riforme e degli investimenti previsti per potenziare il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione<sup>2</sup>, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (in seguito, “PNRR”)<sup>3</sup> ha predisposto una serie di riforme orizzontali<sup>4</sup> per il rafforzamento dell'efficienza amministrativa<sup>5</sup>, volte al contestuale rafforzamento delle competenze umane e delle risorse strumentali<sup>6</sup>.

A tal fine, il Piano dedica nella Missione n. 1 – “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” – una specifica componente – “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” –<sup>7</sup>, articolata in molteplici *milestone* e *target* tesi ad accelerare la transizione al digitale della Pubblica Amministrazione<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> La riforma della Pubblica Amministrazione veicolata nel PNRR risponde ad una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle Country Specific Recommendations. Cfr. anche Raccomandazione del Consiglio dell'Unione sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, consultabile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8431-2020-INIT/it/pdf>.

<sup>3</sup> Decreto legge 6 maggio 2021, n. 59, «Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti», convertito con modificazioni dalla legge 1 luglio 2021, n. 101. Il Piano è consultabile all'indirizzo <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>4</sup> Le cd. riforme orizzontali (o di contesto) inserite nel PNRR consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano.

<sup>5</sup> In base all'attuale indice DESI (Digital Economy and Society Index) sullo stato di digitalizzazione degli Stati membri dell'Unione europea, l'Italia si colloca al ventesimo posto nel rank, manifestando notevoli ritardi.

<sup>6</sup> Come precisato nel testo del Piano (pag. 50), “La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni”.

<sup>7</sup> Per approfondimenti sullo stato dell'arte si v. V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel PNRR*, Roma E – Tre press 2021.

<sup>8</sup> In relazione all'obiettivo delineato nel PNRR di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, sono stati destinati 140,5 milioni di euro per il potenziamento dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali. Per quanto concerne l'investimento del Ministero della Giustizia, questi è stato avviato a luglio 2021 e si concluderà nel giugno 2026; quello del Consiglio di Stato, avviato nel luglio

---

Nell'ambito dei settori interessati dalle misure del Piano, il settore giudiziario desta particolare attenzione<sup>9</sup>.

Nel complesso, la riforma del sistema giudiziario, incentrata sull'obiettivo primario della riduzione del tempo del giudizio<sup>10</sup>, costituisce un'occasione concreta per migliorarne la qualità e l'efficienza: l'emergenza sanitaria, in particolare, ha sollecitato il processo di dematerializzazione dei procedimenti giudiziari per addivenire ad un maggior grado di celerità nelle dinamiche procedurali e garantire la ragionevole durata dei processi, costituendo i presupposti per l'introduzione ed il consolidamento di un più ampio e penetrante processo di digitalizzazione dell'amministrazione giudiziaria<sup>11</sup>.

Per la compiuta realizzazione di questa finalità, il Piano ha previsto - oltre a riforme ordinamentali (che insistono, principalmente<sup>12</sup>, sulla Riforma del processo civile<sup>13</sup> e del processo penale<sup>14</sup>, nonché sulla Riforma del quadro in materia di insolvenza<sup>15</sup>),

---

2021, terminerà invece nel giugno 2025.

<sup>9</sup> Si v. M.A. Sandulli, *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNRR*, in *Federalismi.it*, luglio 2021, per primi approfondimenti sulla centralità del PNRR nell'amministrazione della giustizia.

<sup>10</sup> <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/politiche/OCD54-22/giustizia.html>.

<sup>11</sup> L'obiettivo del Piano si prefigge di potenziare le infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti. In dettaglio, come si vedrà più analiticamente in seguito, il Piano prevede [p. 432 e ss.] (i) la digitalizzazione del cartaceo residuo per completare il fascicolo telematico (per un importo pari a circa 83 milioni), (ii) progettualità di *data-lake*, ovvero di software che funge di unico punto di accesso a tutti i dati grezzi prodotti dal sistema giudiziario (a cui sono destinati 50 milioni) per migliorare i processi operativi di giustizia ordinaria e Consiglio di Stato (7,5 milioni). Le misure del Piano prevedono, inoltre, la creazione di una banca dati gratuita e accessibile di tutte le decisioni civili [p. 371]. Quanto al cronoprogramma, l'investimento del Ministero della Giustizia è stato avviato a luglio 2021 e si concluderà nel giugno 2026; quello del Consiglio di Stato, avviato nel luglio 2021, terminerà invece nel giugno 2025.

<sup>12</sup> Nel PNRR il Governo si propone anche l'obiettivo di intervenire sulla giustizia tributaria per ridurre il numero di ricorsi alla Corte di Cassazione e consentire una loro trattazione più spedita.

<sup>13</sup> Il Piano dedica alla riforma del processo civile il *milestone* M1C1 29 "Processo Civile" (T4 2021), che si prefigge il miglioramento dell'efficienza del processo civile, oltre alla revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. Nell'ambito della riforma del processo civile, il Parlamento ha approvato la legge n. 206 del 2021, recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata". In particolare, il Governo dovrà esercitare la delega entro il 24 dicembre 2022.

<sup>14</sup> Il PNRR si propone l'obiettivo di rendere più efficiente anche il processo penale. Gli interventi inseriti nella legge n. 134 del 2021 mirano, in particolare, ad accelerare i tempi di definizione del processo. A tal fine, la *milestone* M1C1 30 "Processo Penale" (T4 2021) per il miglioramento dell'efficienza del processo penale ed in materia di giustizia riparativa e regolamentazioni per la definizione veloce dei procedimenti giudiziari; in materia penale, il Governo intende riformare la fase delle indagini e dell'udienza preliminare; ampliare il ricorso a riti alternativi; rendere più selettivo l'esercizio dell'azione penale e l'accesso al dibattimento; definire termini di durata dei processi

<sup>15</sup> Si v. in particolare la *milestone* M1C1 31 "Insolvenza" (T42021) per una gestione più efficiente di tutte le fasi del processo esecutivo legato all'insolvenza. Al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alle istanze europee, il Consiglio dei Ministri nella sua seduta del 17 marzo 2022, ha approvato, in

---

anche il potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, destinandovi specifici investimenti.

In particolare, il cronoprogramma di investimento 1.6, relativo alla Riforma 1.8 – “Digitalizzazione del sistema giudiziario”, mira alla digitalizzazione del sistema giustizia, per il miglioramento dei processi operativi di giustizia ordinaria e Consiglio di Stato, attraverso (i) il potenziamento delle infrastrutture e la contestuale (ii) revisione e diffusione di performanti e più scalabili sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti, la (iii) digitalizzazione dei documenti cartacei residui per completare il fascicolo telematico e la (iv) progettualità di *data-lake*, quale unico punto di accesso a tutti i dati grezzi prodotti dal sistema giudiziario<sup>16</sup>.

Nel complesso, le politiche definite nel PNRR sulla digitalizzazione dei fascicoli intervengono su una realtà complessa ed eterogenea, dovendo misurarsi al contempo non solo con la documentazione amministrativa in formato digitale, ma anche con tutti i documenti che pervengono al settore pubblico – o comunque si formano – in formato cartaceo<sup>17</sup>.

Infine, non da ultimo, le politiche descritte nel piano ricomprendono altresì la digitalizzazione degli archivi e l'informatizzazione dei pubblici registri. In particolare, il Piano mira alla digitalizzazione – entro il 2026 – di oltre 11 milioni di fascicoli giudiziari – ibridi e cartacei – iscritti negli ultimi dieci anni, dei processi civili di merito – di primo e di secondo grado – sull'intero territorio nazionale (esclusi gli atti di ruolo generale degli affari di volontaria giurisdizione), nonché dei processi di legittimità emessi dalla Corte Suprema di Cassazione.

A tal fine, sin dai primi mesi del 2022 la Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati – in particolare, il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi presso il Ministero della Giustizia – ha indetto un avviso di procedura negoziata telematica<sup>18</sup>, in quindici lotti<sup>19</sup>, finalizzata all'affidamento del

---

esame preliminare, lo schema di decreto legislativo recante modifiche al Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al D.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14. L'intervento normativo risponde alle esigenze di attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 (c.d. Direttiva “*Insolvency*”), riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione, le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione. Nel complesso, con il decreto-legge n. 118 del 2021 è stata differita, tra l'altro, l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs n. 14 del 2019) al 16 maggio 2022.

<sup>16</sup> La relazione sullo stato di avanzamento nell'ambito del Ministero della Giustizia individua molteplici target e milestone sulla Digitalizzazione dei fascicoli giudiziari (M1C1-130, M1C1-153), sulla Documentazione giudiziaria disponibile per analisi nel data warehouse (M1C1-14, M1C1-16) e sui Sistemi di conoscenza del data lake della giustizia (M1C1-131, M1C1-154).

<sup>17</sup> Cfr. D. Brunetti, *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi*, Maggioli, Rimini, 2005.

<sup>18</sup> La procedura è svolta in modalità telematica Application Service Provider (ASP), attraverso l'utilizzo della piattaforma di e-procurement “Acquistinretepa” messa a disposizione da Consip.

<sup>19</sup> Ripartiti in 14 lotti territoriali e 1 lotto funzionale. Nel complesso, i lotti riguardano gli ambiti di Torino – Genova, Milano – Brescia, Venezia – Trieste, Bologna – Ancona, Firenze – Perugia, Roma, L'Aquila – Campobasso, Napoli, Salerno – Potenza, Bari – Lecce, Catanzaro - Reggio Calabria, Catania

---

servizio di digitalizzazione dei fascicoli giudiziari di Tribunali, Corti d'Appello e Suprema Corte di Cassazione<sup>20</sup>.

Nondimeno, al fine di potenziare la fruibilità e l'accessibilità del patrimonio informativo giudiziario in ambito civile, il Piano ha inoltre previsto la creazione di una banca dati gratuita e accessibile di tutte le decisioni civili.

In sintesi, gli obiettivi di riforma delineati nel PNRR insistono sulla modernizzazione del patrimonio informativo pubblico in ambito giudiziario, e rivelano la centralità e la dimensione strategica degli archivi per la gestione dell'azione pubblica.

Gli archivi costituiscono, invero, una componente rilevante di tutte le riforme che hanno investito negli ultimi decenni la pubblica amministrazione<sup>21</sup>, e implicano tutte le attività connesse al processo di formazione, gestione e conservazione dei documenti per favorire la dematerializzazione (*paperless administration*<sup>22</sup>) e la digitalizzazione delle procedure, coerentemente con gli obiettivi delineati nel Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>23</sup>.

Per tali ragioni, il presente lavoro mira a valutare le potenzialità sottese alla digitalizzazione degli archivi, per addivenire ad una rinnovata dimensione della "smart justice".

In particolare, procedendo lungo la direttrice delle attuali politiche europee, si procederà a valutare se l'analisi degli atti e dei repertori contenuti negli archivi

---

– Messina, Palermo – Caltanissetta, Cagliari, e infine la Corte di Cassazione.

<sup>20</sup> Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati, Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi, Avviso di Procedura negoziata in 15 lotti senza previa pubblicazione del bando di gara, ai sensi dell'articolo 63 del D. Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii., finalizzata all'affidamento del servizio di digitalizzazione dei fascicoli giudiziari di Tribunali, Corti d'Appello e Suprema Corte di Cassazione, CUP J59J21015330006. L'avviso, avente ad oggetto "Affidamento del servizio di digitalizzazione dei fascicoli giudiziari ibridi e cartacei iscritti negli ultimi dieci anni, dei processi civili di merito, di primo e di secondo grado, dei Tribunali e delle Corti d'Appello presenti sull'intero territorio nazionale (esclusi gli atti di ruolo generale degli affari di volontaria giurisdizione), nonché dei processi di legittimità emessi dalla Corte Suprema di Cassazione", è stato pubblicato in data 18 febbraio 2022 sul sito del Ministero della Giustizia, ed è consultabile all'indirizzo [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_4\\_1.page?contentId=SBG367176&previousPage=mg\\_1\\_4\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_4_1.page?contentId=SBG367176&previousPage=mg_1_4_1).

<sup>21</sup> Per approfondimenti, cfr. CNIPA, *La dematerializzazione della documentazione amministrativa*, in i Quaderni n. 24, aprile 2006, consultabile all'indirizzo [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/documenti\\_indirizzo/dematerializzazione\\_della\\_documentazione\\_amministrativa.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documenti_indirizzo/dematerializzazione_della_documentazione_amministrativa.pdf). Cfr. anche Cfr. G. Duni, *Teleamministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Treccani, Roma, 1993.

<sup>22</sup> Cfr. S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 3115-3122; D. A. Limone, *Verso un sistema procedimentale e documentale informatico*, in *L'Amministrazione Italiana*, nn. 7-8, aprile 2001, pp. 992-995; P. Piras, *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, in *Diritto dell'Internet*, n. 6/2006, pp. 550-553. Sul punto cfr. anche B. Coccagna, *Il processo di dematerializzazione nel settore pubblico: aspetti giuridici e organizzativi del back office*, in *Cyberspazio e diritto 2010*, Vol. 11, n. 2, pp. 257-278.

<sup>23</sup> D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, pubblicato in G.U. del 16 maggio 2005, n. 112. Ai sensi dell'articolo 40 ("Formazione di documenti informatici") del D.lgs. 82/2005, le pubbliche amministrazioni "formano gli originali dei propri documenti, inclusi quelli inerenti ad albi, elenchi e pubblici registri, con mezzi informatici secondo le disposizioni di cui al presente codice e le regole tecniche di cui all'articolo 71".

---

digitali possa costituire strumento utile non solo per la riduzione degli arretrati e l'incremento dell'efficienza e della competitività del sistema giudiziario nazionale, ma altresì per supportare il processo decisionale dell'organo giudicante. In seguito, si valuteranno le principali criticità connesse alla protezione dei dati personali, alla sicurezza, alla tutela e non compromissione dei diritti fondamentali e, non da ultimo, dell'imparzialità e trasparenza delle decisioni giudiziarie.

## 2. La digitalizzazione degli archivi giudiziari in ambito europeo

Le misure delineate nel PNRR si inscrivono nel più ampio scenario di indirizzi formulati in ambito europeo, tesi alla riduzione dei processi<sup>24</sup>.

In particolare, uno degli obiettivi fissati dalla Commissione europea – da conseguire entro il 2026 – è la riduzione del *disposition time* complessivo per i tre gradi di giudizio: riforme in ambito europeo, protese alla strumentalizzazione della tecnologia per favorire l'accesso alla giustizia e la cooperazione giudiziaria transfrontaliera<sup>25</sup>.

A tal fine, l'asse 2 della componente M1C1 del PNRR contempla “*misure volte a rendere il sistema giudiziario più efficiente riducendo la durata dei procedimenti e avvicinando l'Italia alla media dell'UE*”. Tale componente intende rispondere alle raccomandazioni indirizzate all'Italia nel corso del 2019 e del 2020, per ridurre la durata dei processi civili e migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione.

In realtà, risulta opportuno premettere, a sostegno della centralità e della rilevanza del tema in commento, che la digitalizzazione della giustizia – e, più ampiamente, delle pubbliche amministrazioni – costituisce da tempo uno dei principali obiettivi delle istituzioni dell'Unione<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> La circolare del 12 novembre 2021 della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del ministero della giustizia ha poi ulteriormente dettagliato gli obiettivi del *disposition time*. In seguito, con la circolare del 22 dicembre 2021 avente ad oggetto “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approfondimenti: avvio del sistema monitoraggio continuo obiettivo PNRR”, il Ministero della giustizia ha inteso proseguire le attività di approfondimento e di analisi con specifico riferimento alla *governance* dei processi organizzativi degli uffici, procedendo all'attuazione della specifica *milestone* del continuo monitoraggio richiesta dalla Commissione europea. Per approfondimenti, v. Circolare del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi del 22 dicembre 2022, [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_8\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_25&facetNode\\_2=1\\_1%282021%29&facetNode\\_3=4\\_10&contentId=SDC360130&previousPage=mg\\_1\\_8](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=0_25&facetNode_2=1_1%282021%29&facetNode_3=4_10&contentId=SDC360130&previousPage=mg_1_8).

<sup>25</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel suo articolo 47 garantisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. Cfr. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

<sup>26</sup> Sul punto è possibile ricordare la Relazione di previsione strategica 2020, nella quale la Commissione europea ha ravvisato la necessità e la rilevanza di una efficace e rapida trasformazione digitale dei sistemi di giustizia. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Relazione 2020 in materia di previsione – *Previsione Strategica: Tracciare la Rotta verso un'Europa più resiliente*, COM/2020/493 final, consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal->

---

Nell'ambito degli obiettivi delineati a livello europeo, l'articolo 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in seguito, "TFUE")<sup>27</sup> definisce l'accesso alla giustizia e la facilitazione della cooperazione tra gli Stati membri come obiettivi principali dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea, ritenendo che l'efficientamento dei sistemi giudiziari possa contribuire a garantire la trasparenza decisionale e l'imparzialità dell'organo giudicante<sup>28</sup>.

Nondimeno, la creazione di sistemi giudiziari efficaci costituisce presupposto fondamentale per il funzionamento del mercato interno e un prerequisito per la crescita economica.

Il recente quadro di valutazione europea della giustizia presenta una panoramica annuale di indicatori – efficienza, qualità e indipendenza – quali parametri essenziali di un sistema giudiziario efficiente<sup>29</sup>.

Per tali ragioni, nel corso dell'ultimo decennio, le istituzioni europee hanno riconosciuto la necessità di disporre di sistemi giudiziari efficienti e hanno adottato una serie di iniziative volte alla modernizzazione dei sistemi giudiziari<sup>30</sup>. In particolare,

---

[content/IT/TXT/?qid=1601279942481&uri=CELEX%3A52020DC0493](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1601279942481&uri=CELEX%3A52020DC0493). Similmente, si rammentano le conclusioni del Consiglio "Accesso alla giustizia – Cogliere l'opportunità della digitalizzazione", del 13 ottobre 2020, nelle quali vengono elaborate specifiche proposte per il rafforzamento delle politiche relative all'accesso effettivo alla giustizia e alla digitalizzazione. Il Consiglio ribadisce che (pag. 4) "lo sviluppo digitale del settore della giustizia dovrebbe essere antropocentrico e deve costantemente ispirarsi e attagliarsi ai principi fondamentali dei sistemi giudiziari, vale a dire l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva e il diritto di una persona a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole".

<sup>27</sup> L'articolo 67 TFUE sancisce che "L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri". Il riconoscimento reciproco costituisce il fondamento della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale quale sancita dagli articoli 67, 81 e 82 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La corretta valutazione dei diversi ordinamenti giuridici nazionali rappresenta presupposto necessario per garantire non solo il riconoscimento delle decisioni giudiziarie, ma anche la cooperazione tra autorità giudiziarie e la rapida esecuzione delle decisioni. Ciò favorisce la leale collaborazione ed accresce la fiducia reciproca.

<sup>28</sup> La versatilità e la strumentalità della digitalizzazione della giustizia è stata ribadita anche dalla Commissione europea: "Disporre di sistemi giudiziari efficaci è inoltre fondamentale per il funzionamento del mercato interno e un prerequisito per la crescita economica. L'accesso alla giustizia deve essere preservato e stare al passo con i cambiamenti, compresa la trasformazione digitale che interessa tutti gli aspetti della nostra vita". Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea. Un pacchetto di opportunità*, COM/2020/710 final, consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0710#footnote2>.

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Quadro di valutazione UE della giustizia 2021*, COM(2021) 389 final. Come chiarito dalla Commissione europea (p. 1), "Disporre di sistemi giudiziari efficienti è altresì essenziale per la fiducia reciproca, il clima a favore degli investimenti e la sostenibilità della crescita a lungo termine. Per questo motivo, migliorare l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari nazionali continua a costituire una priorità del semestre europeo – il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE".

<sup>30</sup> Ogni anno, dal 2013, la Commissione pubblica un quadro di valutazione UE della giustizia che presenta una panoramica anche per quanto concerne la digitalizzazione dei sistemi giudiziari negli Stati membri, ad esempio per quanto riguarda l'accesso online alle sentenze o la presentazione e il

---

i due principali pilastri su cui si fonda il processo di modernizzazione del sistema giudiziario europeo sono (i) la Comunicazione della Commissione europea sulla digitalizzazione della giustizia nell'UE e (ii) la nuova Strategia sulla formazione giudiziaria europea<sup>31</sup>.

In particolare, ai fini del presente lavoro desta interesse la Comunicazione della Commissione europea sulla digitalizzazione della giustizia nell'UE.

Essa fornisce uno strumentario per promuovere l'utilizzo degli strumenti digitali da parte degli Stati membri, in linea con i principi di proporzionalità e sussidiarietà, al duplice scopo di favorire la digitalizzazione dei sistemi giudiziari nazionali e la cooperazione giudiziaria transfrontaliera tra le autorità competenti (tradizionalmente basata su iniziative volontarie tra gli Stati membri)<sup>32</sup>; inoltre, un approccio nuovo alla digitalizzazione della giustizia fondato su una serie completa di strumenti (tra i quali figurano sia misure vincolanti che non vincolanti per gli Stati membri) giuridici, finanziari e informatici ad uso dei vari attori dei sistemi giudiziari<sup>33</sup>.

In dettaglio, gli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione europea promuovono l'uso di tecnologie di comunicazione a distanza (videoconferenza) sicure e di qualità elevata, l'agevolazione dell'interconnessione delle banche dati e dei registri nazionali e la promozione dell'uso di canali di trasmissione elettronica sicuri tra le autorità competenti.

La Commissione europea si sofferma, altresì, sulle criticità connesse alla carenza dei fascicoli digitali: in particolare, il predominante persistere dei fascicoli cartacei nei procedimenti giudiziari nazionali e transfrontalieri mal si concilia con le esigenze di cooperazione transfrontaliera; inoltre, genera inefficienze negli scambi transfrontalieri, a causa dei costi transattivi connessi alla velocità, affidabilità, rintracciabilità e i costi.

L'arretratezza digitale, a sua volta, ostacola l'accesso alle informazioni da parte delle persone fisiche e delle imprese e rallenta gli scambi tra le autorità degli Stati membri. Per tali ragioni, la Comunicazione presenta quattro linee di azione.

La prima misura è basata sul ricorso al digitale come opzione predefinita nella cooperazione giudiziaria transfrontaliera in materia civile, commerciale e penale.

La seconda misura risulta di peculiare interesse, giacché si concentra sulla Digitalizzazione della cooperazione giudiziaria penale e, in particolare, sul

---

seguito online di istanze: cfr. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_it](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_it).

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea*, COM/2011/0551 final, consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0551&from=EN>.

<sup>32</sup> Attualmente soltanto pochi Stati membri sono stati coinvolti nell'ambito di un progetto pilota per lo scambio digitale di ingiunzioni di pagamento europee.

<sup>33</sup> Per ulteriori approfondimenti cfr. A. Ciprandi, *La Commissione e le nuove sfide nell'era digitale: un pacchetto di strumenti per modernizzare i sistemi giudiziari nell'Unione europea*, in Eurojus.it rivista, <http://rivista.eurojus.it/la-commissione-e-le-nuove-sfide-nellera-digitale-un-pacchetto-di-strumenti-per-modernizzare-i-sistemi-giudiziari-nellunione-europea/> [ultimo accesso 14 maggio 2022].

---

sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust, per la lotta alla criminalità transfrontaliera<sup>34</sup>. Come precisato dal “Regolamento Eurojust”<sup>35</sup>, il sistema automatico di gestione dei fascicoli è volto a (i) prestare sostegno alla gestione e al coordinamento delle indagini e delle azioni penali in cui Eurojust fornisce assistenza, segnatamente tramite il controllo incrociato delle informazioni; (ii) agevolare l’accesso alle informazioni sulle indagini e le azioni penali in corso; (iii) agevolare il controllo della legittimità del trattamento dei dati personali e del rispetto del presente regolamento in tale ambito.

Le iniziative europee, sul punto, aspirano ad un collegamento tra i rispettivi sistemi di gestione dei fascicoli di Eurojust, Europol e la Procura europea, per essere a conoscenza delle indagini e delle azioni penali in corso.

La terza linea di azione, invece, si concentra sull’archiviazione documentale per il perseguimento della trasparenza e dell’informazione dei cittadini<sup>36</sup>.

A tal fine, la Commissione invita gli Stati membri alla creazione di banche dati digitali, in quanto strumenti maggiormente accessibili e facilmente consultabili, che riducono al minimo i costi anche per gli utenti e si dimostrano altresì resilienti alle crisi. In particolare, auspica che gli Stati membri provvedano a digitalizzare i loro registri e adoperarsi per la loro interconnessione. Infine, la quarta misura è finalizzata a rendere il sistema e – Codex<sup>37</sup> lo standard di riferimento a livello europeo, per consentire alle autorità giudiziarie in ambito civile, penale e commerciale di comunicare in modo facile e rapido nelle procedure transfrontaliere.

---

<sup>34</sup> Il processo di Digitalizzazione della cooperazione giudiziaria penale è oggetto del Documento unico di programmazione 2021-2023 di Eurojust, rilasciato nel febbraio 2021 e consultabile all’indirizzo [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Documents/pdf/spd\\_2021\\_2023\\_it.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Documents/pdf/spd_2021_2023_it.pdf). In particolare, si ravvisa l’esigenza di garantire l’ammodernamento dei sistemi di telecomunicazione, anche allo scopo di favorire l’interoperabilità dei sistemi nazionali, dal momento che (pag. 10) “La condivisione delle informazioni e delle prove tra le autorità giudiziarie degli Stati membri è essenziale per svolgere indagini efficaci sui reati transfrontalieri. Di conseguenza, è necessario disporre di un’infrastruttura e di strumenti TIC veloci, affidabili e sicuri che consentano alle autorità nazionali di interagire con le loro controparti e con gli organismi UE dell’area GAI. Purtroppo, tali infrastrutture e strumenti sono carenti. Per affrontare questa lacuna e sfruttare le sue nuove possibilità operative, Eurojust si concentrerà sul potenziamento delle proprie capacità operative in ambito TIC attraverso il ricorso a nuove tecnologie e soluzioni, compresi lo sviluppo di un nuovo sistema di gestione dei fascicoli e altri progetti che rientrano nell’ambito di applicazione della Comunicazione della Commissione sulla digitalizzazione della giustizia. Gli strumenti previsti avranno un profondo impatto sulla cooperazione di Eurojust con i suoi partner, sui suoi metodi di lavoro e sulla sua attività operativa”.

<sup>35</sup> Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, GUUE L 295 del 21.11.2018, consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32018R1727>.

<sup>36</sup> G. Penzo Doria, *L’archivio come “bene della vita”*, in «Scrinia», V/1-3 (2008), pp. 21-37.

<sup>37</sup> Il sistema e-CODEX (e-Justice Communication through Online Data Exchange - comunicazione nell’ambito della giustizia elettronica attraverso lo scambio di dati in linea) consiste in un pacchetto di componenti software che permette la connettività tra sistemi nazionali. Consente ai suoi utenti (nel caso in oggetto, autorità giudiziarie competenti, operatori della giustizia e cittadini) di inviare e ricevere, per via elettronica, documenti, formulari giuridici, prove e altre informazioni in maniera rapida e sicura

---

In conclusione, le politiche europee ripongono profonda attenzione al processo di digitalizzazione del sistema giudiziario, adottando misure volte alla modernizzazione della cooperazione giudiziaria e dei sistemi giudiziari dei singoli Stati membri.

Dalla breve analisi condotta sulle più recenti iniziative, esse si presentano stratificate e cospicue, e pongono nuove ed ulteriori sfide per le attività di gestione degli archivi in ambito europeo e nazionale.

La digitalizzazione dei fascicoli e la creazione di banche dati costantemente aggiornate mira a valorizzare la trasparenza, la collaborazione transfrontaliera, il mutuo riconoscimento e la fiducia. Al contempo, l'esigenza di apprestare archivi e banche dati richiede doverosamente, a livello nazionale, la predisposizione di misure capaci di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e, come auspicato altresì dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, un approccio "*human centered*"<sup>38</sup>.

L'esigenza di conciliare la rinnovata dimensione degli archivi giudiziari con il rispetto dei diritti fondamentali del cittadino risulta oltremodo più avvertita, se calata nel novero delle più innovative iniziative promosse in ambito giudiziario.

I nuovi programmi "*Giustizia*"<sup>39</sup> e "*Europa digitale*"<sup>40</sup> – volti alla creazione di soluzioni interoperabili per una cooperazione transfrontaliera più efficiente e un'interconnessione più efficace dei registri e delle banche dati – costituiscono ulteriori opportunità per pilotare iniziative tecnologiche innovative, basate sull'intelligenza artificiale e sulle tecnologie del registro distribuito (*blockchain*).

In altri termini, la creazione di archivi digitali auspicata dalle istituzioni europee favorisce e pone le basi per la creazione della cd. "*smart justice*", che, come si avrà modo di verificare nel corso dei successivi paragrafi, costituisce un concetto inclusivo della componente organizzativa e tecnologica.

Pertanto, il ricorso e lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale e di apprendimento automatico dipendono dalla disponibilità di ampi *datasets*, come ad esempio fascicoli e sentenze degli organi giurisdizionali anonimizzati, che siano di elevata qualità rispetto ai fini per i quali verranno utilizzati.

---

<sup>38</sup> A tal fine, la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa ha adottato il 9 dicembre 2021 un Piano d'azione sulla digitalizzazione per una giustizia migliore per il periodo 2022-2025, volto a conciliare l'efficacia delle nuove tecnologie e il rispetto dei diritti fondamentali. Il Piano è consultabile all'indirizzo <https://rm.coe.int/cepej-2021-12-en-cepej-action-plan-2022-2025-digitalisation-justice/1680a4cf2c>.

<sup>39</sup> Il programma *Giustizia* mette a disposizione, per il periodo 2021-2027, finanziamenti a sostegno della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. Per approfondimenti, cfr. <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just2027>.

<sup>40</sup> Il programma "Europa digitale" assume portata più ampia, in quanto destinato ad imprese (specialmente PMI) e cittadini dell'Unione europea. Il programma si prefigge il duplice obiettivo della transizione verde e della trasformazione digitale; pertanto, mira a colmare il divario tra la ricerca sulle tecnologie digitali e la diffusione sul mercato.

---

### **3. Prime sperimentazioni per la creazione di archivi correnti digitali a servizio della “smart justice”**

Come si è tentato di evidenziare nei precedenti paragrafi, gli obiettivi delineati nel PNRR favoriscono il processo di digitalizzazione del settore giudiziario e perseguono obiettivi di efficienza, qualità e trasparenza.

La digitalizzazione dei fascicoli giudiziari contribuisce all'ampliamento del vasto patrimonio informativo giudiziario nei settori civile, penale ed amministrativo<sup>41</sup>; al contempo, il processo degli archivi giudiziari – soprattutto quelli correnti –, costituisce il naturale presupposto per garantire l'effettività della digitalizzazione dei fascicoli giudiziari.

Al contempo, le misure preventivate nel Piano tentano di superare la frammentarietà registrata nel corso degli ultimi decenni, caratterizzata da molteplici progetti pilota sviluppati in svariate Corti d'appello civili e penali, e riforme tese alla diffusione degli strumenti processuali telematici per il deposito da remoto dei fascicoli, degli atti processuali e dei provvedimenti giudiziari.

Nel corso dell'ultimo ventennio, infatti, sulla base degli indirizzi formulati nell'ambito dell'Agenda digitale europea, il Ministero della Giustizia si è impegnato in un' incisiva azione di informatizzazione del processo civile e penale, allo scopo di potenziare l'organizzazione dei servizi di cancelleria, sì da realizzare considerevoli risparmi di spesa e raggiungere una maggiore trasparenza delle informazioni relative alle cause pendenti e alle decisioni giudiziali.

Nel complesso, significativi risultati intermedi sono stati conseguiti con l'introduzione del Processo Civile Telematico (PCT)<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Com'è noto, gli archivi giudiziari non si esauriscono nella conservazione dei provvedimenti giudiziari, ma includono i fascicoli e gli atti in materia civile, ripartiti secondo l'iscrizione nei diversi ruoli generali (affari contenziosi, affari non contenziosi o di volontaria giurisdizione, esecuzione) e sistemati secondo l'ordine progressivo annuale di iscrizione; gli atti relativi ai procedimenti penali definiti; i fascicoli relativi al recupero dei crediti vantati dall'erario, già denominati fascicoli di campione, civile e penale. Inoltre, gli archivi giudiziari ricomprendono tutti i registri di cancelleria, la corrispondenza di ufficio evasa e, più ampiamente, tutti gli atti del personale. Nondimeno, anche le istanze presentate dalle parti per ottenere la visione di atti o il rilascio di copie e certificati costituiscono atti confluenti nel sistema di archiviazione, al pari delle circolari, raccolte in ordine cronologico e con elenco indicativo. Presso i Tribunali sono conservati anche gli atti ed i registri relativi allo stato civile, mentre per l'ufficio del giudice di pace sono custoditi gli atti relativi agli uffici di conciliazione, definitivamente poi soppressi ai sensi dell'art. 3, L. 16.12.1999, n. 479.

<sup>42</sup> Il Processo Civile Telematico (PCT) è stato introdotto con il D.P.R. 123/2001 (Regolamento sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti) e segue l'emanazione delle disposizioni della Legge 15 marzo 1997, n. 59, e del D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513, relative al documento informatico sottoscritto con firma digitale. L'art. 15, comma 2, della Legge 59/1997 (c.d. Legge Bassanini) prevede che “gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la

---

A differenza dei sistemi cartacei che prevedono, per ciascuna causa, la formazione di un fascicolo contenente la totalità degli atti del processo (ad esempio atti e documentazione prodotta dalle parti, verbali d'udienza, provvedimenti del giudice, etc.), lo scopo del PCT consiste nella progressiva migrazione dal sistema cartaceo a quello digitale: in tale processo, sia gli atti del processo – di parte e d'ufficio – vengono redatti, sottoscritti, conservati ed, infine, archiviati in formato digitale e trasmessi in via telematica.

Per ciascun procedimento viene dunque prodotto un fascicolo digitale, sotto forma di una cartella all'interno di un archivio informatico, nella quale confluiscono sia gli atti inviati telematicamente dalle parti, sia tutti gli atti che si formano nel processo a seguito dell'operato giudiziale e delle figure ausiliarie, ivi comprese ogni comunicazione e notificazioni.

Sin dai primi anni Duemila, invece, le prime sperimentazioni in ambito penale rispondono ad una fase ancora embrionale, in cui il Ministero della Giustizia non era ancora in grado di apprestare soluzioni come per il Processo Civile Telematico<sup>43</sup>. Pertanto, dal 2003 si è registrata l'esperienza proattiva – e basata su un approccio *bottom - up* – di alcuni Uffici Giudiziari, ove sono stati progettati e messi in produzione nel settore penale alcuni sistemi di gestione documentale per la realizzazione di fascicoli digitali in formato elettronico, offrendo al contempo un efficiente servizio copie digitali ai difensori.

Si pensi, ad esempio, alle proposte maturate presso il Tribunale di Cremona con il progetto DIGIT – CREMONA<sup>44</sup>.

Il progetto risultava orientato ad un duplice scopo, i.e. attuare la progettazione, sperimentazione e messa in produzione di innovativi sistemi di dematerializzazione del fascicolo processuale penale, e favorire la condivisione documentale digitale e la collaborazione a distanza.

Nel complesso, il software consentiva (i) l'acquisizione del fascicolo, (ii) le attività di post-processing e di (iii) *repository*, nonché la (iv) formazione successiva del Fascicolo, ivi compresi (v) l'invio automatico delle notifiche e la (vi) Gestione e accesso da remoto ai fascicoli e alle sentenze.

---

loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge". Sul punto cfr. Amendolagine Vito, Il processo civile telematico a cinque anni dalla sua introduzione. Amendolagine, Il processo civile telematico a cinque anni dalla sua introduzione, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, fasc. 1, pp. 211-216; G. Ruffini, *Il processo civile di fronte alla svolta telematica*, in *Rivista di diritto processuale*, 2019, fasc. 4-5, pp. 973-1000; A. Tallarida, *Processo telematico e processo da remoto: come cambia il processo*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2019, fasc. 4, pp. 181-193; S. Previti, V. Colarocco, *Il processo telematico*, Roma, 2016, pp. 2-3.

<sup>43</sup> Il processo civile risulta già attualmente interamente digitalizzato, in attuazione del vigente art. 16 bis D.L. 179/2012, come integrato dalla normativa emergenziale ex art. 83 D.L. 18/2020 e s.m.i. La disposizione ha introdotto nuove modalità di tenuta delle udienze, favorendo le modalità di trattazione scritta ovvero da remoto secondo applicativi predefiniti.

<sup>44</sup> Cfr. <https://www.csm.it/web/csm-internet/il-processo-penale-telematico/gestione-documentale/sistemi-precedenti#Digit-Tribunale-di-Cremona>. Ulteriori progetti riguardano la Procura di Lecce (AURORA) e di Roma (TIAP).

---

Successivamente, tra il dicembre 2015 e il dicembre 2017 la Direzione generale per i servizi informativi e per l'automazione del Ministero della giustizia, ha promosso e finanziato un progetto pilota per la promozione dell'informatizzazione nel processo penale, coinvolgendo gli uffici giudiziari milanesi e le Università statali di Milano e di Pavia.

Per quanto concerne, invece, le giurisdizioni superiori, si rammentano le iniziative della Corte di Cassazione, per la dematerializzazione degli archivi della Corte e del processo civile di merito.

Tale linea di azione è stata congeniata per eliminare la componente cartacea dei fascicoli processuali pendenti o definiti in un decennio. L'iniziativa si prefigge il duplice obiettivo di consentire la consultazione telematica integrale dei fascicoli, nonché l'eliminazione della gestione di archivi cartacei.

Il processo di digitalizzazione si propone di contribuire all'erogazione sicura ed efficiente di servizi della giustizia più evoluti e sostenibili, consentendo un più rapido accesso alle informazioni, ai dati e ai documenti; nondimeno, essa garantisce l'accesso a tutti gli utenti del sistema giustizia ed ai fruitori dei servizi per i cittadini, assicurando la continuità operativa.

Nell'ambito delle politiche europee di coesione, invece, sono stati sperimentati nelle unità territoriali degli Uffici di prossimità (UdP)<sup>45</sup>, allo scopo di addivenire a servizi di giustizia più vicini al cittadino e a quelle frange della popolazione più indigente, contribuendo alla contestuale decongestione dei carichi dei Tribunali.

Ulteriori progetti, connessi all'Asse 2 del PON Governance 2014 – 2020, insistono invece sul Processo Penale Telematico, con l'obiettivo di creare un fascicolo digitale penale. L'obiettivo consiste nello sviluppo ed integrazione tra i sistemi gestionali esistenti per la gestione e condivisione dei flussi informativi dei documenti.

Il progetto si prefigge, inoltre, l'acquisizione dell'infrastruttura necessaria per la creazione e la gestione di un archivio riservato digitale in ciascuna delle Procure della Repubblica, allo scopo di migliorare il processo di acquisizione, gestione e fruizione delle intercettazioni dalla fase investigativa fino al momento dell'esecuzione penale. In sintesi, le misure introdotte dal PNRR, nel prendere atto dei risultati e delle sperimentazioni registrati soprattutto nei settori civili e penali<sup>46</sup>, pretendono alla

---

<sup>45</sup> <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/progetto-complesso-uffici-di-prossimita/>.

<sup>46</sup> Nell'ambito delle riforme e degli investimenti dedicati alla modernizzazione e digitalizzazione del sistema giudiziario, il Piano nazionale di ripresa e resilienza profonde copiose risorse e misure alla giustizia civile, penale e tributaria, dedicando alla giustizia amministrativa un'attenzione minore. Le misure incidenti sulla giustizia amministrativa risultano connesse ad ulteriori linee di investimento: ad esempio, il Consiglio di Stato è anche coinvolto nell'ambito dell'Investimento 1.6 sulla digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali, con particolare riferimento alla progettazione di *data lake* per il miglioramento dei processi operativi. Tuttavia, quantunque tali interventi risultino rilevanti per la fortificazione del patrimonio informativo della giustizia amministrativa, essi non investono la giustizia amministrativa nella sua interezza. Sul punto cfr. P. Clarizia, *Gli interventi in materia di giustizia amministrativa*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo stato digitale nel PNRR*, Roma E-Tre press 2022, p. 231. Si v. anche A. Cacciari, *P.N.R.R. e processo amministrativo*, in *nuovagiustiziaamministrativa.it*, 30 agosto 2021.

---

graduale sostituzione degli archivi cartacei e alla contestuale applicazione di applicativi di archiviazione digitale, ponendo così le basi per una nuova stagione e nuove sfide delle attività archivistiche<sup>47</sup>.

In particolare, si ritiene che la costituzione di archivi digitali costituisca il principale fattore abilitante dell'intera riforma della giustizia interiorizzata nel Piano. Per tali ragioni, nel prossimo paragrafo verranno approfondite le più rilevanti implicazioni, connesse alla digitalizzazione degli archivi, per l'implementazione di una giustizia "smart".

## **4. Gli archivi digitali: fattori abilitanti la "smart justice"**

Alla luce delle riflessioni condotte nei precedenti paragrafi, la digitalizzazione degli archivi digitali si propone come fattore cruciale per la compiuta realizzazione della riforma del settore giudiziario.

L'impiego degli strumenti tecnologici, al pari delle recenti riforme sulla digitalizzazione dei processi, consentono di ottimizzare e potenziare le funzioni degli archivi correnti – che comprende il complesso dei documenti relativi a procedimenti in fase di istruttoria e trattazione, che rivestono un forte interesse per lo svolgimento dell'attività corrente –, di deposito – contenente documenti relativi ad affari ovvero procedimenti conclusi – e storici.

Più ampiamente, si ritiene che soltanto la digitalizzazione degli archivi – e non soltanto dei fascicoli giudiziari – possa costituire il reale e primario presupposto per addivenire all'evoluzione dei sistemi giudiziari, e per poter effettivamente addivenire agli obiettivi di "smart justice".

In primo luogo, la digitalizzazione dei fascicoli e degli atti, di concerto con il potenziamento delle infrastrutture digitali di archiviazione, consente una più immediata apprensione e disponibilità del materiale giudiziario; per l'effetto, ciò contribuisce alla riduzione dei ritardi connessi alle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti, concorrendo a garantire la ragionevole durata dei processi.

Le potenzialità si percepiscono soprattutto in relazione ai procedimenti d'impugnazione. Sul punto, infatti, va rammentato che una delle principali criticità connesse al procedimento di appello – in ambito civile, penale ed anche amministrativo – risiede nei c.d. tempi di attraversamento, in cui il processo non viene effettivamente celebrato, giacché si rivela necessario addivenire al compimento di attività di natura organizzativa, necessarie per trasferire il fascicolo da un grado

---

<sup>47</sup> M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma 2002.

---

all'altro del giudizio<sup>48</sup>. In secondo luogo, e in collegamento funzionale con quanto in precedenza osservato, la creazione degli archivi digitali si manifesta come requisito essenziale per garantire il coerente funzionamento e l'assolvimento delle funzioni dell'Ufficio del processo e le misure predisposte nel PNRR<sup>49</sup>.

Com'è noto, infatti, tra le competenze dello Staff dell'Ufficio del Processo rientra, altresì, il compito di collaborare allo studio della controversia e della giurisprudenza pertinente, di predisporre le bozze di provvedimenti, di collaborare alla raccolta della prova dichiarativa (per quanto di pertinenza del processo civile).

Inoltre, l'art. 16-octies, comma 1, d.l. 179/2012<sup>50</sup>, ha precisato che l'istituzione di tali strutture organizzative persegue l'intento di «garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione»<sup>51</sup>.

Alla luce delle competenze dell'Ufficio per il processo, delineate dalla legge e rimodellate dagli obiettivi fissati nel PNRR, di istituire un servizio di studio e supporto alla raccolta giurisprudenziale, gli archivi giudiziari costituiscono il punto di partenza, lo strumento funzionale per l'istituzione di politiche di raccolta e massimazione delle sentenze e definizione indirizzi giurisprudenziali, nonché altresì il presupposto per la costituzione della banca dati dei precedenti giurisprudenziali liberamente fruibile e visibile a tutti i cittadini e ai soggetti interessati.

---

<sup>48</sup> Come riportato nella Relazione al PNRR sullo stato di attuazione del Piano nel settore giudiziario (pag. 10), «I dati dimostrano che la lunghezza dei tempi di trasmissione dei fascicoli incide significativamente sulla durata complessiva del procedimento. A tale riguardo, la delega contenuta nella legge n. 134/2021 per la revisione della disciplina del deposito degli atti di impugnazione consentirà di adottare modalità di deposito e di trasmissione degli atti in via telematica che ridurranno i tempi di «attraversamento»».

<sup>49</sup> L'Ufficio per il Processo è stato per la prima volta contemplato dall'art. 16-octies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 che prevede l'istituzione dell'Ufficio per il processo, presso le Corti di appello ed i Tribunali ordinari.

<sup>50</sup> Più ampiamente, la norma dispone che «Al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono costituite, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, strutture organizzative denominate «ufficio per il processo», mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, o la formazione professionale dei laureati a norma dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Fanno altresì parte dell'ufficio per il processo costituito presso le corti di appello i giudici ausiliari di cui agli articoli 62 e seguenti del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e dell'ufficio per il processo costituito presso i tribunali, i giudici onorari di tribunale di cui agli articoli 42 ter e seguenti del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12».

<sup>51</sup> I. Pagni, *L'Ufficio per il processo: l'occasione per una (ulteriore) osmosi virtuosa tra teoria e pratica, con uno sguardo alle riforme processuali in cantiere*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), p. 2. Per quanto concerne, invece, le modifiche apprestate con il D.L. 80/2021 all'organizzazione dell'Ufficio del processo, si v. M.G. Civinini, *Il «nuovo ufficio per il processo» tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Questione Giustizia*, 2021, 3, p. 175; A. Leopizzi, *Gli addetti all'ufficio per il processo e gli altri nuovi profili professionali previsti dal Progetto Capitale Umano – PNRR. Riflessioni e prospettive*, in [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu).

---

In terzo luogo, al contempo, gli archivi digitali si propongono come parte integrante dei progetti organizzativi di riduzione dell'arretrato e della durata dei procedimenti, fungendo da volano per la più immediata e penetrante fruizione del dato giuridico disponibile, garantendo il migliore esercizio della giurisdizione, nel rispetto dei suoi propri caratteri di indipendenza ed autonomia<sup>52</sup>.

L'analisi dei flussi digitali consente di determinare gli obiettivi di gestione in modo più celere ed immediato, quali ad esempio (i) stabilizzazione del flusso e riequilibrio del carico, (ii) monitoraggio e valutazione prognostica della durata del processo in relazione al rito attivato, nonché la (iii) valutazione dei costi e della fattibilità degli obiettivi prefissati<sup>53</sup>.

In quarto luogo, dal punto di vista tecnico si osserva che l'aumento del patrimonio archivistico, conseguente allo smaltimento dell'arretrato e all'incedere delle nuove controversie, può essere più efficacemente gestito grazie all'utilizzo dei metadati.

Più precisamente, i metadati costituiscono una parte fondamentale di un archivio digitale, e consentono di addivenire ad uno standard comune per la gestione degli archivi digitali, sorpassando le criticità emergenti in materia<sup>54</sup>.

Il ricorso alla meta - datazione è articolato e rispondente a diverse finalità: i metadati *descrittivi* (si pensi, ad esempio, allo standard *Dublin Core*) permettono l'identificazione dell'oggetto digitale ricercato per il relativo recupero, e contengono le descrizioni dei documenti conservati.

I metadati *amministrativi* e *gestionali*<sup>55</sup>, invece, consentono di incorporare informazioni sulla modalità di archiviazione degli oggetti digitali. Tali metadati risultano particolarmente utili per la gestione dei documenti all'interno dell'archivio e comprendono quindi anche informazioni di natura tecnica (ad esempio sui formati, le procedure di creazione, l'ambiente tecnologico); altresì, essi sono utili per la conservazione nel lungo periodo, e consentono di assicurare l'autenticità e integrità del contenuto, le procedure di conservazione, i diritti di accesso.

Infine, i metadati *strutturali* (di cui l'XML costituisce esempio più diffuso) ricomprendono le informazioni necessarie per descrivere la struttura interna dei documenti e gestire le relazioni fra le varie parti componenti delle risorse digitali. Generalmente, tali metadati contengono anche informazioni che identificano e localizzano il documento conservato.

In quinto luogo, inoltre, la costituzione di archivi giudiziari costituisce uno strumento di supporto per l'attività giudicante: infatti, le peculiarità tecniche degli archivi

---

<sup>52</sup> V. Di Cerbo, *Banche dati di giurisprudenza, nomofilachia e trasparenza dell'attività giurisdizionale. L'esperienza del CED della Corte di Cassazione*, in *Questione Giustizia*, 2017-3 p. 93.

<sup>53</sup> S. Russo, *Archivi e biblioteche 30 anni dopo: una mobilitazione necessaria*, in *Società e storia* n.3/2020, pp. 169 e ss.

<sup>54</sup> C. Magliano, *Metadati: dibattito nazionale e internazionale*, in *Futuro delle memorie digitali e patrimonio culturale*, Atti del Convegno internazionale, Firenze 16-17 ott. 2003, a cura di V. Tola, C. Castellani, Roma 2004; *Metadata in preservation. Selected papers from an ERPANET seminar at the Archives School Marburg*, 3-5 September 2003, Marburg 2004.

<sup>55</sup> Tra gli standard di riferimento dei metadati amministrativi e gestionali vi sono: METS, MODS e MAG.

---

digitali favorisce la ricerca e selezione di repertori giurisprudenziali in tempi rapidi, coadiuvando l'organo giudicante nell'analisi e verifica di precedenti orientamenti. Peraltro, il patrimonio informativo contenuto negli archivi può costituire la massa critica per favorire l'implementazione di sistemi decisionali automatizzati, ovvero di sistemi di intelligenza artificiale a supporto dell'operato del giudice.

Per altri versi, invece, il processo di digitalizzazione argina le criticità connesse alla saturazione degli spazi dei depositi dei Tribunali e degli Archivi di Stato.

Com'è noto, infatti, gli archivi giudiziari si compongono, oltre che da atti e provvedimenti giurisdizionali, da ulteriori atti: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, agli atti di pertinenza, connessi alle competizioni elettorali.

La confluenza di tali atti in archivi giudiziari digitalizzati eviterebbe la congestione dei depositi e di dover ricorrere all'approntamento di depositi decentrati, quantunque ponga, come si vedrà nel successivo paragrafo in relazione alla protezione dei dati personali, questioni consequenziali, connesse all'attualità delle procedure di scarto e campionatura dei fascicoli.

In sintesi, il processo di digitalizzazione degli archivi giudiziari costituisce un presupposto ineludibile per il conseguimento degli obiettivi di giustizia digitale. Le peculiarità e le poliedricità connesse alla meta – datazione favoriscono la diversificazione funzionale, rendendo gli archivi digitali strumenti versatili per lo sviluppo di nuove attività volte all'efficientamento del sistema della giustizia.

Il conseguimento di tali obiettivi richiede, come si esplicherà nel prossimo paragrafo, di valutare le principali criticità connesse alla formazione, gestione e conservazione degli archivi digitali.

## **5. Le principali criticità connesse agli archivi digitali nel sistema giudiziario**

Le funzioni e le attività che riguardano la gestione documentale degli archivi richiedono idonee garanzie da apprestare per l'intero ciclo di vita del documento, che ricomprende la classificazione, la formazione dei fascicoli e delle serie, la repertoriatura, la selezione, il piano di classificazione, il piano di organizzazione delle aggregazioni documentarie informatiche, il piano di conservazione.

La gestione degli archivi digitali richiede un'attività di costante, ma necessaria, integrazione tra le norme contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>56</sup>, – disciplinanti il sistema di gestione documentale e le caratteristiche del documento

---

<sup>56</sup> Nella Pubblica Amministrazione, il sistema di gestione informatica dei documenti trasferisce al sistema di conservazione, ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis, del CAD,: a) i fascicoli informatici chiusi e le serie informatiche chiuse, trasferendoli dall'archivio corrente o dall'archivio di deposito; b) i fascicoli informatici e le serie non ancora chiuse trasferendo i documenti in essi contenuti sulla base di specifiche esigenze dell'ente, con particolare attenzione per i rischi di obsolescenza tecnologica.

---

informatico – e quelle inserite nel D.P.R. 445/2000<sup>57</sup> e nel Codice dei Beni Culturali<sup>58</sup>. Al contempo, la dialettica normativa implica la valutazione della prassi applicativa delle autorità di settore, manifestando molteplici livelli di integrazione tra la prassi archivistica e quella dedicata alla gestione documentale in ambito digitale.

Al riguardo, un primo approdo di analisi è costituito dalle recenti *Linee guida* emanate dall'AgID, aventi sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici<sup>59</sup>.

Le Linee guida presentano molteplici punti di contatto con la disciplina archivistica, e avvalorano la centralità degli archivi, affermando che i documenti debbano essere gestiti in una dimensione relazionale (avulsi dunque da una visione puramente atomistica, focalizzata sul singolo documento), propria delle prassi archivistiche, che ritrovano chiara collocazione anche al contesto digitale.

A tal fine, le Linee guida mostrano punti di contatto con la disciplina archivistica, allo scopo di coniugare gli aspetti propri della conservazione digitale archivistica con le esigenze della conservazione digitale.

In più occasioni, il testo delle Linee Guida richiama il piano di conservazione, facendo riferimento all'archivio di deposito, al trasferimento al sistema di conservazione sia di aggregazioni chiuse che di aggregazioni aperte, alla scarto da effettuarsi nel sistema di conservazione e in tutti i sistemi gestiti dal soggetto produttore nel rispetto della normativa in materia di beni culturali<sup>60</sup>.

Nel complesso, il Codice dell'Amministrazione Digitale trova punti di contatto con la dimensione archivistica, ed offre soluzioni per l'ottimizzazione degli archivi digitali. In questo senso, ad esempio, il protocollo informatico può apprestare significativi vantaggi per virare verso la dematerializzazione dei documenti e degli archivi, nonché delle modalità di trasmissione dei documenti. L'impiego corretto del protocollo informatico favorisce la corretta tenuta degli atti di archivio e la velocizzazione nella trattazione delle pratiche.

Al contempo, talune criticità potrebbero manifestarsi in relazione alle procedure di conservazione.

In effetti, i regimi previsti, rispettivamente, dal Codice dei beni culturali e dal Codice dell'Amministrazione digitale, sembrano ispirati a principi diversi: la disciplina in materia di beni culturali sembrerebbe finalizzata a stabilire il periodo

---

<sup>57</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

<sup>58</sup> Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (G.U. n. 45 del 24 febbraio 2004, s.o. n. 28).

<sup>59</sup> Consultabili all'indirizzo [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida\\_sul\\_documento\\_informatico.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_sul_documento_informatico.pdf).

<sup>60</sup> Le Linee Guida AgID (paragrafo 3.8) stabiliscono che “Coerentemente con quanto stabilito dal Codice dei beni culturali, il trasferimento a un sistema di conservazione di documenti e aggregazioni documentali informatiche, appartenenti ad archivi pubblici e privati dichiarati di interesse storico particolarmente importante, è assoggettato all'obbligo di cui all'art. 21 del Codice dei Beni Culturali di comunicazione agli organi competenti in materia di tutela dei beni archivistici o, nel caso di affidamento esterno, alla loro autorizzazione”.

---

di conservazione delle aggregazioni documentali, cogliendo unicamente forme di conservazione permanente; al contrario, la conservazione documentale prevista nel CAD si propone di superare le fragilità dei documenti informatici in termini di integrità, immodificabilità, validazione temporale, riconducibilità del documento al suo autore ai fini della sua efficacia probatoria.

Parimenti, un ulteriore –e consequenziale – aspetto critico insiste sulle procedure di scarto. In effetti, sebbene il paragrafo 4.11 delle Linee Guida AgID stabilisce che *“I documenti informatici e le aggregazioni documentali informatiche possono essere oggetto di selezione e scarto nel sistema di conservazione nel rispetto della normativa sui beni culturali”*, sussistono perplessità sulla reale applicabilità dello scarto alle aggregazioni documentali informatiche.

Il sistema di gestione deve garantire che il documento venga tenuto nel rispetto dei principi generali in materia di trattamento dei dati personali.

Sul punto, le “Linee guida del Gruppo Europeo degli Archivi per l’applicazione nel settore archivistico del Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali” rilasciate dal Gruppo europeo degli Archivi forniscono direttive pratiche per fronteggiare le sfide connesse all’applicazione del Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (GDPR) nel settore archivistico. Le Linee Guida intercettano molteplici punti di contatto con l’attività archivistica, ritenendo che tali attività ben si conciliano con molteplici punti cardine della normativa europea, come ad esempio (i) il principio di minimizzazione, (ii) il principio di limitazione della conservazione<sup>61</sup> e di (iii) finalità del trattamento<sup>62</sup>.

In particolare, gli archivi giudiziari presentano in re ipsa una considerevole e significativa massa critica di dati giudiziari, che necessitano cautele adeguate ed adempimenti più stringenti in capo al titolare del trattamento.

Dal punto di vista normativo, ciò manifesta l’esigenza di verificare la compatibilità degli archivi giudiziari con la normativa in materia di protezione dei dati personali,

---

<sup>61</sup> Le Linee Guida precisano che (pag. 6) “Una delle attività archivistiche fondamentali è la selezione dei documenti per la conservazione permanente. Solo una piccola percentuale dei documenti prodotti o ricevuti dallo Stato, dalle altre pubbliche amministrazioni o dai privati nel corso delle loro attività finisce negli Archivi. Gli archivisti selezionano per la conservazione illimitata solo i documenti necessari per tutelare i diritti dei cittadini e per la ricerca storica. Le istituzioni archivistiche dovrebbero rendere pubblici i criteri generali seguiti per la scelta dei documenti da destinare alla conservazione permanente e dovrebbero essere in grado di spiegare perché hanno deciso di conservare specifici fondi archivistici contenenti dati personali”.

<sup>62</sup> “In tutti i paesi dell’Unione Europea la legislazione nazionale stabilisce regole sull’accesso ai documenti conservati negli Archivi pubblici. Il periodo di esclusione dall’accesso per i documenti contenenti dati personali cambia da un paese all’altro e in base al tipo di dati personali. Per esempio, in Italia i dati personali utili a rivelare l’origine razziale o etnica, le opinioni religiose e politiche e l’appartenenza a partiti e sindacati sono esclusi dall’accesso per 40 anni, quelli relativi alla salute e alla vita sessuale lo sono per 70 anni, mentre i documenti utili a rivelare l’identità della madre che ha scelto il parto in anonimato sono esclusi dall’accesso per 100 anni. Il periodo di esclusione dalla consultabilità può essere anche più lungo; ad esempio, in Romania i documenti relativi alla salute e i registri di stato civile sono esclusi dalla consultazione per 100 anni, mentre i documenti sulla vita privata degli individui sono fuori consultazione fino a 40 anni dopo la morte dell’interessato. I cittadini possono fidarsi degli Archivi: non riveleranno indebitamente i loro dati personali”.

---

di cui al Regolamento 679/2016/UE<sup>63</sup> (“GDPR”) e alla Direttiva 680/2016/UE<sup>64</sup>.

In relazione al trattamento dei dati giudiziari, si rammenta è effettuato “unicamente con operazioni, nonché con logiche e mediante forme di organizzazione dei dati proporzionate e necessarie *in rapporto agli obblighi, ai compiti o alle finalità per i quali è autorizzato il trattamento*”<sup>65</sup>.

Il trattamento, inoltre, deve essere limitato ai “*soli dati necessari per realizzare le finalità previste, sempre che le stesse non possano essere soddisfatte, caso per caso, mediante il trattamento di dati anonimizzati o di dati personali di natura diversa*”. La sicurezza costituisce un ulteriore aspetto rilevante per la corretta gestione degli archivi digitali.

Per assicurare la salvaguardia del valore informativo della documentazione, è necessario apprestare una gestione adeguata, funzionale alle caratteristiche ed al volume del patrimonio documentale esistente, anche in considerazione del suo aumento futuro.

Nell’attuazione delle Linee Guida AgID, le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad ottemperare alle misure minime di sicurezza ICT emanate dall’Agenzia con circolare del 18 aprile 2017, n. 2/2017<sup>66</sup>.

Come precisato dalle Linee Guida, il responsabile della gestione documentale, in accordo con il responsabile della conservazione e con il responsabile per la transizione digitale – previa acquisizione del parere del responsabile della protezione dei dati personali –, “predispone il piano della sicurezza del sistema di gestione informatica dei documenti, prevedendo opportune misure tecniche e organizzative per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio in materia di protezione dei dati personali, ai sensi dell’art. 32 del Regolamento UE 679/2016 (GDPR), anche in funzione delle tipologie di dati trattati, quali quelli riferibili alle categorie particolari di cui agli artt. 9-10 del Regolamento stesso”.

Al pari degli archivi cartacei, inoltre, anche per la tenuta degli archivi digitali deve

---

<sup>63</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:32016R0679>.

<sup>64</sup> DIRETTIVA (UE) 2016/680 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 27 aprile 2016 relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680&from=RO>.

<sup>65</sup> Si veda, sul punto, il Parere su uno schema di regolamento recante l’individuazione dei trattamenti di dati personali relativi a condanne penali e reati e delle relative garanzie appropriate ai sensi dell’articolo 2-octies, comma 2, del Codice - 24 giugno 2021, consultabile all’indirizzo <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9682603>.

<sup>66</sup> Circolare 18 aprile 2017, n. 2/2017 dell’Agenzia per l’Italia Digitale, recante le misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni.

---

essere assicurata la sicurezza dei locali di archiviazione. A tal fine, il PNRR collega gli investimenti programmati nella Missione n. 2 (“Rivoluzione verde e transizione ecologica”) a quelli erogati per la digitalizzazione del sistema giudiziario.

In particolare, il PNRR individua la componente “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”, che ricomprende anche l’obiettivo di conseguire l’efficientamento degli edifici pubblici, con un investimento di 411,7 milioni di euro esclusivamente dedicato all’efficientamento degli edifici giudiziari (M2C3-1.2)<sup>67</sup>.

Peraltro, si ricorda che ulteriori risorse (pari a 132,9 milioni di euro), in tema di edilizia, sono rese disponibili dalla programmazione nazionale aggiuntiva (Fondo complementare al PNRR, art. 1, comma 2, lett. g) del decreto-legge 59/2021<sup>68</sup>). Le risorse individuate dal legislatore sono finalizzate in particolare alla costruzione e al miglioramento di padiglioni e spazi per strutture penitenziarie per adulti e minori.

## 6. Considerazioni conclusive

Il PNRR rappresenta una nuova e più concreta occasione per la digitalizzazione del sistema giudiziario.

Nel corso del ventunesimo secolo, la ventata di innovazione tecnologica ha contribuito alla modernizzazione dell’attività giudiziaria e alla trasformazione digitale dei sistemi giudiziari europei.

Il quadro delle riforme proposte si inserisce in uno scenario fortemente improntato alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, basato sulle logiche del “Digital First” e del “Cloud First”.

Quantunque le più recenti politiche europee risultano protese alla strumentalizzazione della tecnologia per favorire la cooperazione giudiziaria transfrontaliera, nel contesto nazionale italiano si registrano importanti sviluppi e rilevanti criticità.

Per un verso, infatti, nel corso dell’ultimo decennio sono stati conseguiti significativi risultati nell’ambito della digitalizzazione degli uffici giudiziari e delle attività processuali civili dinanzi alle giurisdizioni ordinarie e superiori: in particolare, l’operatività del processo civile telematico ha contribuito alla creazione di archivi digitali, composti da atti nativi digitali depositati dal 2014 ad oggi, stimolando ed innovando le tradizionali modalità di archiviazione, conservazione e fruizione dei fascicoli e dei documenti prodotti.

Per altro verso, sebbene le politiche europee risultino protese alla digitalizzazione dei sistemi giudiziari al fine di assicurare rimedi giurisdizionali effettivi per la

---

<sup>67</sup> La Componente 3 - Misura 1 della Missione 2 del PNRR (M2C3-1.2) propone un programma per migliorare l’efficienza e la sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, prevedendo interventi che insistono in particolare su scuole e cittadelle giudiziarie.

<sup>68</sup> D.L. 6 maggio 2021, n. 59, Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti. (21G00070) (GU Serie Generale n.108 del 07-05-2021).

---

tutela dei diritti dei cittadini dell'Unione, molteplici criticità ostacolano l'efficienza dell'amministrazione della giustizia nazionale.

Tra queste, in particolare, si osservano quelle connesse alla ragionevole durata dei processi e alla gestione e smaltimento dell'arretrato giudiziario.

In questo senso, il PNRR costituisce una cruciale occasione per valorizzare la dimensione archivistica, ribaltando l'impostazione susseguitasi nell'ultimo trentennio, protesa quasi esclusivamente sui documenti, in particolare quelli informatici.

Come si è tentato di mostrare nei precedenti paragrafi, il ruolo degli archivi risulta dirimente, giacché costituiscono l'ambito in cui il processo decisionale si definisce, si realizza e si razionalizza.

La corretta gestione dell'archivio consente di ricostruire abilmente la dimensione documentaria dell'Ente, nonché di rispettare concretamente le politiche dell'accesso e della trasparenza.

Alla luce delle più innovative misure, tese alla creazione di appositi data lake giudiziari, la realizzazione di un archivio ben strutturato e ben governato evita il verificarsi di fenomeni nocivi, quali la ridondanza e la proliferazione dei documenti e delle informazioni, garantendo il controllo efficiente e qualificato del sistema informativo.

La corretta tenuta dell'archivio digitale, tuttavia, deve necessariamente confrontarsi con ulteriori sfide, che richiedono meditate riflessioni sulla corretta osservanza ed applicazione delle norme sulla gestione documentale, previste nel Codice dell'Amministrazione digitale, e le norme sulla protezione dei dati personali.

# ARCHIVI TRA ANALOGICO E DIGITALE

## LE SFIDE DEL PNRR.

### IL CASO DI ORISTANO

**Antonella Casula**

**Abstract:** Le Amministrazioni pubbliche territoriali e i Comuni in modo particolare - in quanto trattasi delle amministrazioni più prossime ai cittadini - sono chiamati ad una serie di adempimenti sempre più impattanti in relazione alle attività di formazione, gestione e conservazione dei propri archivi. Adempimenti che inevitabilmente necessitano di una nuova organizzazione dal punto di vista procedurale. Anche le Amministrazioni di medie dimensioni, nelle quali è più probabile si disponga di personale tecnico specializzato, debbono confrontarsi con resistenze e difficoltà strutturali, tecniche e spesso anche organizzative cui è inevitabilmente legato il cambiamento come quello introdotto - specie negli ultimi anni - dall'instancabile produzione del legislatore che caldeggia il passaggio dall'analogico al digitale.

In virtù di questo passaggio sono stati introdotti nuovi strumenti digitali per le amministrazioni e al servizio del cittadino imprimendo una notevole accelerazione per l'evoluzione informatica, considerata quale elemento determinante per l'istituzione di nuove pratiche, metodologie e forme di lavoro. Spesso però, nella realtà, i buoni propositi si concretano in azioni che seppure ben progettate, non portano i frutti sperati sul lato pratico: la potenzialità del *workflow* documentale non è compresa, la fascicolazione elettronica si arena, il passaggio al documento digitale non decolla, la conservazione viene gestita come un processo improprio e parziale.

Nonostante tutto questo il governo spinge per il cambiamento e a questo concorrono le nuove opportunità che reca in sé il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il PNRR nasce infatti, da un'analisi del contesto nazionale del Settore Pubblico - particolarmente calzante se riferita alla realtà delle Amministrazioni pubbliche territoriali come i Comuni di piccole e medie dimensioni - che, se raffrontato con le altre nazioni europee, assume dei contorni deludenti e per certi versi preoccupanti, caratterizzato come è da una scarsa familiarità con le tecnologie digitali. Questa situazione, che blocca il processo di modernizzazione della PA, è in buona parte attribuibile ad uno scarso livello degli investimenti sui processi di modernizzazione delle infrastrutture informatiche, oltre che a fattori quali l'assenza di personale specializzato, la poca attenzione all'aggiornamento e alla formazione del personale e la carenza di disponibilità di sedi operative (adeguate e a norma) soprattutto in riferimento agli archivi.

Queste criticità accomunano molte realtà e il Comune di Oristano non ne è certamente esente, ma qualcosa pare muoversi: una presa di coscienza che funziona

---

porta a cogliere l'opportunità offerta dal Piano Nazionale in virtù del quale si è proposto ed ottenuto il finanziamento per il progetto di Recupero e riconversione del Complesso dell'ex «Ente Risi».

Il programma prevede *in primis* gli interventi strutturali tesi al recupero di un immobile che può essere considerato parte del patrimonio storico afferente all'archeologia industriale cittadina seppure relativamente recente. L'assetto storico culturale è, infatti, costituito dalle aree, dagli immobili - siano essi edifici o manufatti - che caratterizzano l'antropizzazione del territorio a seguito di processi storici di lunga durata. L'intervento tuttavia si qualifica in senso positivo anche rispetto agli obblighi che i Comuni hanno in relazione al patrimonio documentario - ex D.lgs. 42/2004 - in quanto, una volta ristrutturato, il complesso è destinato a divenire un Centro polivalente destinato ad accogliere e soddisfare le esigenze di archiviazione e conservazione a norma dei documenti cartacei e contestualmente a provvedere - previa descrizione archivistica - alla digitalizzazione e metadatazione degli stessi documenti amministrativi appartenente al Fondo del Comune di Oristano, depositato e conservato attualmente in diversi locali di deposito, non sempre idonei, a svantaggio del concetto di unicità dell'archivio. La struttura verrà quindi dotata oltre che di personale competente e professionalizzato, di strumenti informatici e strutture all'avanguardia nel settore. Ciò allo scopo di offrire un servizio altamente qualificato anche per enti o amministrazioni terze che possano necessitare di detti servizi o manifestino esigenze simili, legate appunto alla descrizione, gestione, digitalizzazione, metadatazione e conservazione di materiale archivistico.

L'obiettivo risulterà ancor più pienamente raggiunto nel momento in cui il LAB di digitalizzazione potrà essere coniugato con ambiti e *mission* culturali e museali e perciò impiegando detta infrastruttura per convertire (in formato elettronico) non solo, o non esclusivamente, materiale documentario bensì materiale storico, culturale e artistico. Ad esempio ceramiche, opere d'arte, materiale artistico di vario genere e così via associando gli spazi museali con installazioni multimediali e interattive, e dando avvio a veri e propri «tour» digitali.

## 1. Premesse

Le Amministrazioni pubbliche territoriali e i Comuni in modo particolare, in quanto trattasi delle organizzazioni più prossime ai cittadini, sono chiamati ad una serie di adempimenti sempre più impattanti in relazione alle attività di formazione, gestione e conservazione dei propri archivi. Tali adempimenti - per essere efficaci e trasformarsi in opportunità e nuovi servizi per le Comunità e per chi le amministra - necessitano di una nuova organizzazione dal punto di vista procedurale e gestionale. Anche gli enti di medie dimensioni, il Comune di Oristano tra essi, nei quali è più probabile si disponga di personale tecnico specializzato, debbono però confrontarsi con resistenze e difficoltà strutturali, tecniche e spesso anche organizzative cui è

---

inevitabilmente vincolato il cambiamento come quello introdotto, specie negli ultimi anni, dalla solerte produzione del legislatore sulla base che esso caldeggia in merito al passaggio dall'analogico al digitale.

Nell'ambito archivistico documentale questa spinta verso il cambiamento e la trasformazione si completa con l'adozione e l'entrata in vigore (gennaio 2022) delle Linee Guida Agid - Agenzia per l'Italia Digitale - sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici. Tali linee guida nascono quale emanazione delle indicazioni già contenute nell'art. 71 del CAD allo scopo di aggiornare le regole tecniche precedenti e al fine riunire in un *unicum* tecnico-normativo gli ambiti di formazione, protocollazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, materia che anche nelle realtà territoriali né può né deve trascurare la disciplina in materia di Beni culturali, aspetto viceversa trascurato e troppo spesso tralasciato soprattutto nelle realtà medie e piccole. L'obiettivo generale che viene rinforzato mediante l'emanazione delle Linee Guida dovrebbe essere quello di dare un ulteriore contributo ad un percorso teso alla tanto sospirata semplificazione dell'attività amministrativa. Attraverso la produzione, gestione e quindi conservazione di documenti informatici standardizzati, si intende giungere ad una visione d'insieme che aggrega materie, troppo spesso trattate separatamente, e soprattutto prendendo le distanze dal concetto tradizionale di documento amministrativo, memori del fatto che a prescindere dal supporto si ha sempre a che fare con oggetti che sono comunque beni culturali. Pur nelle more di un nuovo approccio ad un oggetto che si propone (nella forma) come molto differente, le cose (nella sostanza) rimangono invariate. Permangono le stesse interdipendenze funzionali che caratterizzavano le varie fasi di vita della gestione tradizionale - e quindi corrente, deposito e storico - e persistono altresì le attività che scandiscono queste fasi: registrazione, descrizione, trattazione, versamento, selezione e scarto e conservazione. La differenza la fa il supporto e la fanno gli strumenti utilizzati mentre accanto al processo si vanno definendo nuovi ostacoli e limiti vetusti assai spesso strutturali<sup>1</sup>.

## 2. Lo *statu quo*

Al riformato quadro normativo che si presenta quanto mai complesso corrisponde, o almeno dovrebbe corrispondere, l'introduzione di un corredo di strumenti digitali

---

<sup>1</sup> Rispetto al passato una delle novità - forse non sempre recepita dalla Pubblica Amministrazione - è che oggi la normativa si fa stringente e anche le nuove *Linee guida* assumono, rispetto al passato, un carattere vincolante, una valenza *erga omnes*, come per altro ha ben chiarito il Consiglio di Stato nell'ambito del parere reso sullo schema del Decreto legislativo del correttivo al CAD, n. 2122/2017. Ai sensi di detta sentenza, nella gerarchia delle fonti le suddette linee guida assumono la dignità di un atto di regolamentazione, seppure di natura tecnica e, in caso di violazione, divengono direttamente azionabili davanti al giudice amministrativo con la possibilità, se trattasi dei soggetti di cui all'art. 2, comma 2 del CAD, di presentare apposita segnalazione al Difensore civico, in linea con quanto disposto dall'art. 17 del medesimo CAD.

---

attraverso i quali le Amministrazioni pubbliche sono tenute a semplificare, rendere accessibile e trasparente la propria attività di amministrazione, al fine di porre a disposizione del Cittadino servizi sempre più efficienti e funzionali. Gli strumenti forniti dal legislatore per il raggiungimento di questi traguardi sempre più sfidanti sono molteplici, talora creano una rottura con il passato, altre volte tendono ad un recupero in chiave moderna di quello stesso passato, ma nella maggior parte dei casi essi vanno ad impattare con la concreta necessità di innovazione della Pubblica Amministrazione che non è solo strutturale, bensì funzionale, organizzativa e di atteggiamento. Non a caso alle Amministrazioni è fatto obbligo di formare e gestire sistemi documentali solo ed esclusivamente in ambiente digitale adottando, di conseguenza, inediti modelli organizzativi: in questa nuova situazione si va stagliando all'orizzonte che ciò che deve essere valorizzato ed è centrale non sono più i supporti, ma i dati che devono essere di qualità, in maniera tale da garantire le reti di scambio consone alla realizzazione della tanto ambita cooperazione informatica.

Spesso però nelle Amministrazioni la realtà è molto diversa: il passaggio al digitale è ridotto al mero ammodernamento delle risorse tecniche e delle attrezzature informatiche. Ecco allora che accanto ai *personal computer*, spesso utilizzati come un modello più evoluto della macchina da scrivere, iniziano ad apparire *scanner*, *token*, ausili diversi e soprattutto pacchetti *software* e sistemi sempre più articolati che appaiono come ostici, difficilmente utilizzabili, assumendo quasi i connotati del mistero rispetto ad una attività che, già in origine e con gli strumenti tradizionali, si presentava complessa ai più e che, ora, nella versione digitale, diviene ancor più intricata. In questo contesto il *record management* diviene sinonimo del *digital divide* sia all'interno sia all'esterno della Pubblica Amministrazione.

Un'attività, quella della gestione documentale che con questi presupposti si scontra e fatica a mettersi al passo con gli impulsi tendenti all'accelerazione impressa dalla normativa e che troppo spesso lascia spazio a tentativi non andati a buon fine seppure ben progettati: le potenzialità del *workflow* documentale non sono comprese, la fascicolazione elettronica si arena, il passaggio al documento digitale non decolla, la conservazione viene gestita come un processo improprio e parziale.

All'origine di tale insuccesso, di questo processo che non arriva a conclusione o addirittura fatica a partire, sussistono una serie di cause o problematiche che continuano a convivere nelle Amministrazioni pubbliche: l'assenza, nell'organico delle stesse, di figure professionali in possesso di un'adeguata formazione nel *record management*, tenuto conto che il concetto e le funzioni stesse del *record manager* - per certi versi giustamente - vengono spesso associate alla concezione più limitata del ruolo dell'archivista, inteso come colui che veniva o viene relegato nei depositi d'archivio o ancora all'idea vetusta dell'operatore di protocollo, incaricato cioè di assegnare un numero progressivo alla corrispondenza in entrata e uscita.

A questo si aggiunge anche il fatto che, nella realtà della PA, si opera ancora con un sistema informativo/documentale misto (analogico e digitale) che si traduce in un modello organizzativo e di governo ridondante, diseconomico, scarsamente trasparente e tracciabile, con l'immediata conseguenza di aumentare il divario tra Cittadini

---

e Amministrazioni andando contro tutte le norme che tendono viceversa all'apertura, all'accesso alle informazioni e al rinnovamento. Al mancato raggiungimento dei risultati e in un certo senso a questi fallimenti alla partenza, contribuisce anche il fatto che la gestione documentale - con la complessità dei sistemi che si trova a gestire e governare - appare (soprattutto ad alcune classi dirigenziali) un'attività evanescente e senza riflessi pratici. Tutto ciò senza tralasciare gli effetti della mancanza di un'adeguata formazione destinata al personale dipendente, il quale continua comunque ad esprimere i risultati della propria attività lavorativa attraverso la produzione e gestione di dati e documenti, restando incosciente del fatto che tale e propria produzione documentaria concorre fattivamente alla formazione di archivi. Questa inconsapevolezza si traduce in un aggravio dello *statu quo* sicuramente non agevolato dalla cronica penuria di risorse economiche, utili ed adeguate a sostenere i costi di un cambiamento che assume i contorni di una vera e propria rivoluzione, non solo delle procedure, ma soprattutto nell'approccio ad un'azione amministrativa capace di esprimersi nel concetto più complesso e aggiornato dell'*e-government*. Un impulso e anche una speranza per la risoluzione di questi problemi o almeno per una buona parte di essi sembra arrivare anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nato per contribuire a porre rimedio alle criticità emerse accanto e di conseguenza all'emergenza Covid, esso si fonda su un'analisi del contesto nazionale del settore pubblico particolarmente calzante, se riferito alla realtà delle Amministrazioni pubbliche territoriali come i Comuni di piccole e medie dimensioni, e che, raffrontato con le altre nazioni europee, rischia di assumere contorni deludenti e per certi versi preoccupanti caratterizzato come è da una scarsa familiarità con gli strumenti e le tecnologie digitali<sup>2</sup>.

Questa situazione di partenza si configura come un elemento che di fatto blocca il processo di innovazione. Gli elementi ostativi sono del resto diversi e spesso in relazione tra loro: come già detto, la mancanza di aggiornamento e formazione del personale impiegato ma anche, e soprattutto, lo scarso livello degli investimenti sui processi di modernizzazione delle infrastrutture informatiche, l'assenza di personale specializzato, la mancanza di disponibilità, soprattutto se si fa riferimento agli archivi, di sedi operative adeguate e a norma. Gli svantaggi diventano ancora più gravi per la mancanza di un sistema di comunicazione che possa contare sulle potenzialità che derivano da un concetto molto attuale e fortemente sponsorizzato quale è quello dell'interoperabilità; dove per interoperabilità si vuole intendere un impianto basato sullo scambio di informazioni elaborate in maniera tale che possano essere utilizzate non solo mantenendo la loro valenza nel tempo preservandone l'utilità, ma essendo capaci di generare novità e opportunità per la creazione di nuove informazioni ed

---

<sup>2</sup> Nella Premessa del PNRR si legge come nel settore pubblico prima dell'epidemia da COVID-19 il 98,8 per cento dei dipendenti della Pubblica Amministrazione in Italia non avesse mai sperimentato il lavoro agile e anche durante la pandemia, a fronte di un potenziale utilizzo di tale modalità di lavoro nei servizi pubblici, stimata intorno al 53 per cento, l'utilizzo effettivo abbia raggiunto percentuali che si aggirano intorno al 30 per cento, con livelli più bassi nel meridione d'Italia intorno ai 10 punti percentuali. Cfr. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> - 14 gennaio 2022.

---

ulteriori occasioni di collegamento tra i problemi sul campo e le loro risoluzioni funzionali<sup>3</sup>.

Questo tipo di interoperabilità che si completa e arricchisce (sotto il profilo tecnico) mediante le tecnologie e l'informatica, non può però prescindere da un altro ambito, seppure troppo spesso poco considerato, quale è quello umano. Il fattore umano all'interno della Pubblica amministrazione si configura infatti come un patrimonio di sapere ed esperienze che urge invece valorizzare, incentivare e rafforzare proprio in virtù degli obiettivi e delle opportunità di cambiamento, evoluzione e trasformazione espresse anche nel Piano. Questo concetto che nella realtà delle nostre Pubbliche Amministrazioni assume la fisionomia della sfida diviene un elemento centrale, capace di coinvolgere tutti i livelli e le strutture centrali e periferiche. La trasformazione assume dunque i connotati di uno scambio di informazioni elaborate, capaci di essere il centro propulsore e il nucleo del cambiamento, ma anche o soprattutto una *chance* concreta per la creazione di una serie di relazioni tra professionalità diverse che riunite in un gruppo qualificato studiano e progettano la soluzione dei problemi che contraddistinguono le peculiarità dei servizi e dei settori che fanno parte dell'ente di riferimento.

### 3. La sfida del Comune di Oristano

Questo potere assegnato a gruppi professionalizzati rappresenta un punto di svolta per l'Amministrazione pubblica, un potenziale iniziale costituito in virtù del raggiungimento degli obiettivi posti in essere dal PNRR, e in particolar modo quando si parla di archivi, *record management*, digitalizzazione e beni culturali, e ancor più laddove risultano indispensabili competenze trasversali che accrescano le capacità in ambito documentale, storico culturale, giuridico, predisposte o strutturate in senso tecnico oltre che informatico. Questo tipo di collaborazione e condivisione tra diversi livelli della PA e, perché no anche tra amministrazioni pubbliche differenti e tra PA e altre realtà, potrà assumere (nel breve e medio termine) un rilievo oggettivo e stimolante, primario o addirittura essenziale.

È proprio con la consapevolezza o, se vogliamo, la convinzione che questo approccio rappresentasse la chiave di svolta per un cambiamento che tardava ad arrivare che l'Amministrazione comunale di Oristano ha deciso – fautore un gruppo di professionisti in organico e la dichiarata volontà di amministratori e dirigenti – di intraprendere la strada per la transizione al digitale in risposta alle proposte del Piano, conscia del fatto che si trattava di una opportunità da non farsi sfuggire per imprimere, finalmente, una accelerazione al percorso che, in linea con gli obiettivi

---

<sup>3</sup> A. TIRONI, *L'interoperabilità «umana» vera chiave per fare la PA digitale: come realizzarla* in <https://www.agendadigita/le.eu/cittadinanza-digitale/linteroperabilita-umana-vera-chiave-per-fare-la-pa-digitale-come-realizzarla/>

---

individuati dal legislatore e altresì sfruttando quelle che sono le ulteriori possibilità che derivano appunto dal Piano medesimo, poteva portare ad una amministrazione più moderna e funzionale, in linea cioè con le norme di settore, e dunque capace di offrire nuovi e più efficienti servizi a cittadini, professionisti ed imprese.

Il punto di partenza di questo percorso che si presenta comunque complesso è stata la ufficializzazione - in linea con l'art. 17 del CAD - dell'Ufficio per la transizione al digitale che riunisce al suo interno alcune di quelle professionalità che si sono fatte promotrici del cambiamento. Il metodo di lavoro alla base dell'attività del neo costituito Ufficio è improntato sul concetto di interoperabilità descritto in precedenza e che individua il punto di forza della organizzazione del lavoro nel superamento dell'approccio settoriale - puntando invece allo scambio delle conoscenze e delle competenze - in vista dell'obiettivo comune rappresentato dall'Amministrazione digitale che (a sua volta) intende la digitalizzazione dei servizi e delle attività come sinonimi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. L'Ufficio che, in linea con le indicazioni suggerite dalla norma, si avvarrà della collaborazione di un *Business Analyst Senior*, punta alla realizzazione di un processo di ammodernamento che passando per la reingegnerizzazione dei processi e dell'intero sistema di gestione documentale volga verso una nuova e qualificata estensione dei servizi digitali offerti e che potranno essere fruiti - nel *front end* - attraverso l'impiego delle più moderne attrezzature informatiche - *personal computer, tablet e smartphone* eccetera - da parte degli utenti che sono il punto nevralgico verso il quale tende questo processo di cambiamento.

Un percorso, quello dell'Amministrazione comunale di Oristano, che si estende anche su un altro fronte molto importante, che ha a che fare con il concetto tradizionale di archivio, poiché si rivolge in maniera più diretta al luogo fisico di conservazione dei documenti analogici senza per questo dimenticare le esigenze e i bisogni di un tempo che volge inevitabilmente a gestioni sempre più *smart*. Partendo dall'analisi di un bisogno concreto, quale quello di risolvere l'annoso problema legato alla penuria di spazio qualificato, ove conservare, gestire e predisporre per la consultazione - fosse essa per scopi amministrativi piuttosto che per studio o ricerca storica - l'imponente patrimonio documentario, custodito dal Comune, un gruppo di lavoro cui hanno preso parte i dirigenti e i tecnici del settore edilizia, il Responsabile della Gestione documentale e il Responsabile dei servizi ITC, incentivati con saggia lungimiranza dal plauso degli amministratori - i quali, per altro, nella realtà oristanese hanno sempre dimostrato grande sensibilità nei confronti del proprio patrimonio documentario - hanno risposto agli stimoli proposti dal Piano elaborando un ambizioso progetto, fondato sul recupero e sulla riconversione di un complesso edilizio, in passato ospite di un'importante realtà produttiva locale, e che si intende pertanto riqualificare come Polo archivistico.

Accanto ai locali di deposito attrezzati attraverso le più moderne soluzioni dell'archivio economia, conviverà un moderno centro per la digitalizzazione e parimenti sono in progetto e si realizzeranno delle soluzioni digitali per la valorizzazione di tale patrimonio, quali «tour» virtuali a vantaggio della didattica e della conoscenza

---

del fondo documentario, che prima di essere custodito nei nuovi ed attrezzati locali dovrà essere sottoposto alle attività di descrizione, digitalizzazione e meta-datazione secondo i più moderni *standard*.

Il progetto, che ha ottenuto un consistente finanziamento andando a centrare in pieno gli obiettivi espressi nella Missione 1 del Piano (*Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*) si concretizza nelle sue azioni in una sorta di collegamento trasversale fra le azioni individuate all'interno di questa stessa Missione estendendosi sapientemente tra *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione; Digitalizzazione, innovazione e capacità di comunicazione del sistema di produzione e Turismo e cultura*.

I punti di forza dell'intervento possono essere individuati in una serie di elementi: primo fra tutti la consapevolezza che la progettazione di un archivio richiede un'attenta considerazione della sua natura e delle sue funzioni. L'edilizia archivistica infatti è strettamente connessa alle necessità dell'archivio- economia, branca dell'archivistica spesso trascurata, che si occupa della corretta conservazione del materiale documentario. Tale consapevolezza è stata alla base della stretta collaborazione che si è realizzata tra gli ingegneri, gli informatici e gli archivisti dell'Ente così che già in fase di progettazione preliminare risultassero ben delineate le esigenze e le caratteristiche a cui dovevano corrispondere gli ambienti per la conservazione, le aree di lavoro, gli uffici e i settori destinati ad accogliere il pubblico. Nel caso specifico è prevista la ristrutturazione e riconversione di un fabbricato preesistente (già sede dell'«Ente Risi»<sup>4</sup>) e questo se da un lato limita la possibilità di trasformazione e adattamento, dall'altro offre il valore aggiunto dal pregio storico del contenitore<sup>5</sup> al con-

---

<sup>4</sup> Il programma prevede *in primis* la realizzazione di una serie di interventi strutturali tesi al recupero di un immobile che assume le caratteristiche e il profilo di edificio storico afferente all'«archeologia industriale» cittadina seppure recente. L'assetto storico culturale è infatti costituito dalle aree, dagli immobili, siano essi edifici o manufatti, che caratterizzano l'antropizzazione del territorio a seguito di processi storici di lunga durata. La riqualificazione di questo immobile permetterà all'Amministrazione di offrire un contributo concreto alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio culturale locale e nazionale, con riferimento sia alla struttura cui verrà data nuova vita, sia ai documenti che la stessa è destinata ad ospitare nei rinnovati e riadattati ambienti. Gli interventi strutturali terranno in debita considerazione le indicazioni delle *Linee Guida per l'uso efficiente dell'energia nel patrimonio culturale*, redatte dal Ministero dei Beni e Attività Culturali e fanno riferimento alle tecnologie più idonee, ai criteri di integrazione ammissibili con particolare attenzione all'ottimizzazione dei risultati energetici ottenibili a seconda delle soluzioni adottate. Nel percorso di riqualificazione sia i progettisti sia gli esecutori avranno particolare cura nel valutare eventuali difficoltà o problematiche che inevitabilmente caratterizzano gli interventi sul patrimonio storico, e che derivano direttamente dalle caratteristiche strutturali specifiche dell'edificio e impattano sul calcolo delle prestazioni energetiche dello stesso. Soffitti alti, spessori dei muri perimetrali e di tramezzo, dimensioni delle aperture eccetera richiedono infatti accorgimenti particolari.

<sup>5</sup> L'Ente Nazionale Risi venne costituito con il Regio Decreto del 2 Ottobre 1931. Nel periodo tra il 1921 e il 1926 la realtà risicola italiana si trovò a beneficiare di condizioni particolarmente favorevoli che da un lato ne sostennero il prezzo e dall'altro determinarono un'espansione delle superfici destinate a questa coltivazione. Spettò all'Ente la funzione di sostenere e promuovere lo sviluppo di tale realtà produttiva. Con la caduta del fascismo sopravvissero solo gli enti di assistenza che meglio si erano strutturati, tra questi l'Ente Risi che realizzò una sede ad Oristano, in un edificio eretto nel 1954: tre grandi capannoni in linea (collegati mediante due gallerie) e tre ulteriori capannoni; una palazzina

---

tenuto culturale del Bene da custodire. Questa consapevolezza o diciamo sensibilità in origine dovrà guidare l'équipe durante tutte le fasi per la realizzazione dell'opera inducendola a prestare particolare attenzione e operare una separazione netta tra zone destinate ai depositi e le altre parti: zone d'ufficio, zone per il pubblico con relativi servizi di biblioteca, fornitura copie, spazi per la didattica e così via.

La particolare importanza di contenitore e contenuto dovrà essere tenuta a mente anche nella messa in atto dei sistemi di sicurezza: antintrusione, prevenzione dei furti, vandalismi e altro. Il riadattamento che dovrà essere effettuato nel rispetto della struttura stessa, non potrà trascurare che gli ambienti di studio e lettura necessitano di una corretta e sufficiente illuminazione naturale e parimenti che i depositi e la documentazione conservati sono soggetti a parametri ben definiti di ventilazione e deumidificazione, temperatura/umidità, da garantire costanti al fine di evitare l'instaurarsi di problemi microbiologici dannosi o nefasti.

Tutti questi apparati installati in un edificio che, al pari di ciò che conserva, a sua volta assume i connotati di bene culturale non devono essere soverchianti rispetto ai sistemi naturali: per questo fin dall'origine del progetto si è pensato di realizzare una compartimentazione dei depositi per permettere un più efficace controllo climatico e un'idonea schermatura antincendio. La stessa attenzione che si intende prestare nella scelta delle apparecchiature tecniche al servizio dei locali e per la ristrutturazione verrà usata anche nella scelta delle dotazioni che andranno a completare gli spazi di lavoro, in particolare quelle che saranno deputate per la digitalizzazione. Accanto ai locali per la conservazione dei beni documentari, nasceranno degli ambienti di lavoro, equipaggiati con apparecchiature e strumenti performanti in ambito di descrizione e trasformazione al digitale. Gli ambienti e le attrezzature saranno potenziati e le loro prestazioni accresciute dalla presenza di personale qualificato e professionalizzato, con il fine di offrire un servizio altamente specializzato anche per enti o amministrazioni terze che manifestino esigenze similari, legate cioè alla descrizione, gestione, digitalizzazione, metadattazione e conservazione di materiale archivistico. Gli obiettivi perseguiti dal PNRR risultano quindi pienamente raggiunti nel momento in cui le attività del LAB di digitalizzazione potranno essere coniugate con ambiti culturali e museali sfruttando l'infrastruttura realizzata per convertire in formato elettronico non solo, o non esclusivamente, materiale documentario, ma anche materiale storico culturale e artistico (ad esempio ceramiche, opere d'arte, manufatti artistici di vario genere) associando gli spazi espositivi, dotati di installazioni multimediali e interattive, a veri e propri «tour» digitali.

---

adibita ad uffici e una ulteriore per il servizio di guardiana. La struttura rimase in attività per circa sessant'anni, fino al 2015, quando la sede si trasferisce dalla via Ozieri alla via Mattei. Il plesso da allora è rimasto inutilizzato. Nel 2017 la struttura viene inserita dall'Amministrazione comunale nel programma di valorizzazione delle periferie *Oristano Est* che ottiene un finanziamento dal Governo. Oggi quei capannoni, anche grazie alle risorse messe a disposizione con PNRR, potranno ospitare un'importante realtà storico-culturale di cui saranno parte integrante a tutti gli effetti e trasformarsi in un'avanguardia a tutto tondo della transizione al Digitale.

# L'ARCHIVIO DI DEPOSITO DEL COMUNE DI REGGIO EMILIA: L'INFLUENZA DELLA GESTIONE DELL'ARCHIVIO ANALOGICO SULLA NASCITA DEL PROTOCOLLO INFORMATICO E SULLA PRASSI DI FASCICOLAZIONE DEI DOCUMENTI

Valentina Corona

**Abstract:** L'Archivio del Comune di Reggio Emilia presenta alcune peculiarità: da un lato, l'Ente ha mantenuto il titolario napoleonico dal 1803 al 2015; dall'altro, a partire dall'inizio del '900 la prassi di fascicolazione si è persa a favore di un'organizzazione dei documenti per "catene documentali", per cui le aggregazioni documentali vengono identificate da un "caponumero" che coincide con l'ultimo documento inserito nella pratica. Con l'introduzione del protocollo informatico nel 1985 i criteri organizzativi vigenti sull'archivio analogico vennero totalmente trasposti in ambito informatico, con conseguenze determinanti per gli anni a venire. L'attuale sistema di protocollo informatico consente di creare "catene documentali" e fascicoli tradizionali. Solo le potenzialità della gestione documentale digitale permetteranno di scardinare il criterio della "catena": l'Ente è quindi attualmente impegnato in un Progetto per l'avvio della fascicolazione informatica che coinvolge tutte le UOR.

**Abstract:** *The intermediate archive of Comune di Reggio Emilia reveals some peculiarities: on one hand, the Institution maintained the Napoleonic classification scheme from 1803 to 2015; on the other, starting from the Twentieth Century files ceased being used and documents start to be organized in "chains" denominated by the identity number of the last record annexed to the chain. In 1985 Comune di Reggio Emilia introduced a kind of records system; at that time the standards of analogue records management were totally transposed in the computer system and this fact had determinant consequences for the following years. The current records system is able to create documents chains and usual files. Seeing as how only digital records management will dismantle the "chains" rule, the Institution has conceived a project to launch a filing plan to submit to all records creator offices.*

**Sommario:** Introduzione; 1. L'archivio di deposito; 1.1 Il titolario napoleonico; 1.2 Criteri di ordinamento; 2. La nascita del protocollo informatico; 3. La "catena documentale" nell'attuale sistema di protocollo informatico; 4. Dalla "catena documentale" al fascicolo informatico. Il Progetto per l'avvio della fascicolazione informatica; 5. Bibliografia

---

## Introduzione

Questo *paper*<sup>1</sup> nasce nell'ambito della mia concreta attività professionale di responsabile del Servizio archivistico del Comune di Reggio Emilia, che ha avuto inizio nel maggio 2020. L'Archivio generale, in cui il Comune di Reggio Emilia ha individuato il servizio di cui all'art. 61, c. 1 del DPR 445/2000, si configura come sede centrale delle attività di protocollo nonché come luogo fisico in cui trova ubicazione l'archivio di deposito dell'Ente.

Dopo avere dedicato i primi mesi dal mio arrivo all'osservazione che si rende necessaria in tutti i casi in cui ci si affacci a un'attività lavorativa nuova – tanto più se si tratta di prendere confidenza con un archivio sconosciuto –, l'archivio ha ben presto svelato di possedere due caratteristiche peculiari piuttosto inusuali. Da un lato, infatti, gran parte del complesso documentario, anche di epoca successiva al 2000, risultava classificato secondo il titolario napoleonico; dall'altro, all'interno delle unità di conservazione i documenti si trovavano connessi tra loro mediante un meccanismo noto agli operatori con il nome di “catena”, alternativo alla creazione di fascicoli propriamente intesi. Il criterio di ricerca delle “catene” di documenti, inoltre, pareva ruotare intorno al numero di protocollo dell'ultimo documento annesso alla catena, e sulla base di tale “ultimo numero” risultava organizzato l'archivio di deposito nella sua interezza.

Il sistema di protocollo dell'Ente, poi, sembrava effettivamente replicare in ambiente digitale i criteri organizzativi dell'archivio analogico, dato che l'esistenza di “catene” di documenti era testimoniata anche al suo interno, favorita dalle funzionalità stesse del software di protocollo; come per la carta, d'altronde, la prassi di fascicolazione informatica, fatte salve poche e rare eccezioni, appariva quasi del tutto non rappresentata all'interno del sistema.

Se l'assenza della prassi di fascicolazione in un ente locale non può certo stupire – si tratta, infatti, di un fatto ampiamente toccato con mano dagli archivisti e di un dato ormai acquisito dalla letteratura scientifica<sup>2</sup> –, il caso del Comune di Reggio Emilia sembra offrire uno spunto di riflessione utile per l'indagine delle ragioni profonde di questa mancanza: nell'archivio dell'Ente, infatti, lo scarso successo della fascicolazione informatica appare intrinsecamente connesso ad alcune prassi caratteristiche della gestione documentale analogica, riproposte in modo speculare nel sistema di protocollo informatico.

Partendo dall'indagine delle ragioni che spinsero l'Ente a perpetrare l'utilizzo del titolario napoleonico nel corso del Novecento e dalla descrizione del criterio di ordinamento della cosiddetta “catena documentale”, della cui presenza si cercheranno di

---

<sup>1</sup> Il testo ivi presentato è frutto del riadattamento della tesi redatta per il Master di II livello in formazione, gestione e conservazione di archivi digitali in ambito pubblico e privato dell'Università degli studi di Macerata con relatore il prof. Stefano Gardini.

<sup>2</sup> Si vedano a titolo esemplificativo le conclusioni a cui approda *Cantiere Documenti digitali – Report 2019* – Edizioni ForumPA, aprile 2020, pp. 7-31.

---

interpretare le ragioni, si passerà alla descrizione della nascita del sistema di protocollo informatico dell'Ente, acquisito nel 1985, con particolare attenzione all'analisi delle specifiche richieste dal Comune di Reggio Emilia alla software house; passando poi all'analisi del funzionamento della "catena documentale" all'interno del software di protocollo informatico attualmente in uso presso l'Ente, il testo approderà infine a cenni sullo stato attuale della prassi di fascicolazione tradizionalmente intesa, in riferimento, in particolare, al Progetto per l'avvio della fascicolazione informatica attualmente intrapreso dall'Amministrazione.

## 1. L'archivio di deposito

Nell'archivio di deposito del Comune di Reggio Emilia sono, in linea di massima, ubicati i documenti prodotti dal Comune dal 1945 in poi<sup>3</sup>.

All'osservatore che ne colga a colpo d'occhio l'aspetto complessivo, l'archivio di deposito<sup>4</sup> risulta connotato da una forte omogeneità dal punto di vista estetico: le unità di conservazione collocate a scaffale, infatti, si presentano nella quasi totalità dei casi uniformi per tipologia e dorso, quest'ultimo di colore diverso a seconda del piano di classificazione che ha guidato la sedimentazione e la collocazione fisica delle carte, governata in modo pedissequo dalle voci del suddetto piano.

A uno sguardo più attento, tuttavia, l'archivio mostra di possedere tratti peculiari poco canonici dal punto di vista della dottrina archivistica, che lo caratterizzano verosimilmente come *unicum* nel panorama italiano: il complesso, infatti, costituito per la quasi totalità da documenti registrati a protocollo generale<sup>5</sup>, risulta organizzato sulla base di un criterio di ordinamento atipico e rivela l'utilizzo del titolario napoleonico fino al 2016<sup>6</sup>, anno di introduzione del titolario elaborato dal Gruppo di lavoro sui Comuni nell'ambito del progetto per la formulazione di proposte e

---

<sup>3</sup> È possibile fornire un'indicazione solo «di massima» perché presso i locali dell'Archivio generale si conserva inoltre, senza un criterio di collocazione uniforme, documentazione storica risalente a epoca anteriore al 1945, sia afferente a serie archivistiche rappresentate presso il Polo archivistico del Comune, istituito nel 2001 come sezione separata d'archivio, sia facente parte di fondi distinti.

<sup>4</sup> D'ora in poi si farà riferimento all'"archivio di deposito" per come sopradescritto, anche se gli estremi cronologici della documentazione ivi collocata, non coincidenti con gli ultimi quarant'anni, a rigore non renderebbero possibile l'utilizzo pacifico di questa denominazione.

<sup>5</sup> Ne risultano quindi esclusi i documenti soggetti a registrazione di protocollo settoriale. Per un determinato arco temporale, infatti, al pari di molti altri, l'Ente si servì di registri di protocollo di "settore" cui dedicare i documenti ritenuti di interesse non generale.

<sup>6</sup> Tale peculiarità fu già oggetto dell'attenzione di Maria Parente all'interno del convegno *Labirinti di carta*, tenutosi a Modena dal 28 al 30 gennaio 1998 (v. Maria Parente, *Mantenere o innovare. Reggio Emilia: lo stesso titolario per duecento anni; Parma, un nuovo titolario*, 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*, a cura del Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 265-275).

---

modelli per la riorganizzazione degli archivi dei Comuni promosso dalla Direzione generale archivi - DGA<sup>7</sup>.

## 1.1 Il titolario napoleonico

Il Comune di Reggio Emilia adottò il titolario napoleonico nel 1803, all'indomani della nascita della Repubblica Italiana<sup>8</sup>, e lo mantenne ininterrottamente fino al 2015, sottoponendolo nel corso degli anni a parziali revisioni e aggiunte. L'Ente, quindi, decise di non adottare il titolario previsto dal "Modulo A" della Circolare del Ministero dell'Interno del 1° Marzo 1897, n. 17100-2, cosiddetta "Astengo", seppure gli archivisti che si alternarono nella gestione dell'Archivio generale tra la fine del XIX e la prima metà del XX secolo mostrino a più riprese consapevolezza della Circolare e della necessità di conformarsi ai suoi dettami<sup>9</sup>.

Stando alla relazione intitolata «L'attuale struttura dell'archivio generale»<sup>10</sup>, redatta nell'ottobre 1977 dai dipendenti assegnati all'Archivio generale e indirizzata al Sindaco, all'Assessore al Personale e ai sindacati, le prime innovazioni in linea con la Circolare Astengo furono introdotte dal geometra Casalini nel 1938, nel corso di un più generale intervento di rinnovamento dell'impianto dell'archivio:

«Fu nel 1938 che il geom. Casalini, allora archivista<sup>11</sup>, si pose all'opera per porre riparo "...all'antiquato sistema di rubricazione e di raccolta degli atti ...che sono in contrasto con le disposizioni di cui agli art. II e 17 delle istruzioni per la tenuta del protocollo o dell'archivio ...", come egli stesso scrisse in una relazione sullo stato del'Archivio all'allora Podestà. [...] Casalini (coa-

---

<sup>7</sup> Il titolario è stato assunto con Deliberazione di Giunta Comunale n. 140/2016.

<sup>8</sup> V. la descrizione del fondo "Comune di Reggio Emilia. Archivio moderno" all'interno del Sistema informativo degli Archivi di Stato – SIAS al seguente link: Ministero della Cultura, *SIAS. Sistema informativo degli Archivi di Stato*, <<https://sias.archivi.beniculturali.it/cgi-bin/pagina.pl?TipoPag=c omparc&Chiave=490471&RicProgetto=as%2dreggio%2demilia>>, ultima consultazione: 22.01.2022.

<sup>9</sup> Per una trattazione approfondita della ricezione della Circolare Astengo presso il Comune di Reggio Emilia v. Gabriele Fabbrici, *Comune di Reggio Emilia. Archivio generale. Inventario dell'archivio storico*, con revisioni e note di Rino Barbieri, 1992, pp. 6-11, consultabile in formato digitale al seguente link: Comune di Reggio Emilia, *Biblioteca Panizzi e Decentrate*: <<http://panizzi.comune.re.it/Sezione.jsp?titolo=Archivio+storico+del+Comune+di+Reggio+Emilia&idSezione=947>>, ultima consultazione: 22.01.2022. Per la ricezione della Circolare nei Comuni italiani si veda anche Dimitri Brunetti, *L'archivio comunale dall'Unità al 1897. I manuali per i segretari comunali, i modelli di classificazione e la Circolare 17100-1 del 1885*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2016, pp. 135-152.

<sup>10</sup> Archivio del Comune di Reggio Emilia, *Amministrazione personale, Archivio comunale*, filza 53, fascicolo 1, «1970-1986», documento n. PG 18458/1977. La relazione reca le firme dei «dipendenti dell'Archivio generale» Rino Barbieri, Tiziana Pigozzi, Paride Ferrari, Luigi Poli, Danilo Boni, Perla Branchetti, Antonio Rinaldini, Sabbatino Reverberi – in quest'ordine. Il documento fu sottoposto a rimaneggiamento nel novembre 1987 da parte dell'archivista Rino Barbieri; tuttavia si trattò della mera aggiunta di una pagina contenente un prospetto riassuntivo delle vicissitudini dell'archivio.

<sup>11</sup> Non si capisce se Casalini fosse geometra e archivista o se si trattasse di un geometra a cui era stato affidato l'incarico di "archivista capo" del Comune anche se privo di competenze specifiche in materia di archivi.

---

diuvato dal vice archivista) riuscì, negli anni che vanno dal 1936 al 1938, ad adeguare l'archivio alle norme fondamentali della circolare del 1897 [...]. Il lavoro più impegnativo però, fu quello di elaborare un nuovo titolario che sostituisse quello ancora in vigore dal 1898<sup>12</sup>; in questo caso Casalini decise di non rispettare alla lettera l'art. 2 della Circolare del 1897, che prevedeva un determinato ordine delle materie che formavano le categorie o titoli, al fine di cercare di mantenere una certa continuità storica nel modo di conservazione degli atti e un minimo di omogeneità rispetto al titolario precedente. I titoli predisposti furono pertanto 30 (uno in più rispetto al titolario in vigore fino al 1938) mentre le materie riferite ai titoli erano le stesse del precedente titolario, difformemente dall'art. 2 della Circolare 1897 che prevedeva 15 titoli come base (con possibilità però di nuove aggiunte) e un determinato ordine»<sup>13</sup>.

Casalini, dunque, per quanto fautore di un adeguamento dell'Ente alla Circolare Astengo, non ritenne prioritaria l'introduzione delle quindici categorie previste dalla nuova normativa, e così pure nessun suo successore fino al XXI secolo. L'ultima versione – tra quelle di cui si è a conoscenza – del titolario napoleonico in uso prima dell'introduzione del titolario elaborato dal Gruppo di lavoro sui Comuni, articolato su quattro livelli logici (titolo, rubrica, filza, fascicolo), risale all'ottobre del 1989.

## 1.2 Criteri di ordinamento

L'archivio di deposito, sia nella sezione sedimentatasi sulla base del titolario napoleonico sia in quella sedimentatasi sulla base del titolario elaborato dal Gruppo di lavoro sui Comuni, si caratterizza per la quasi totale assenza della prassi di fascicolazione, realizzata in modo propriamente inteso esclusivamente nell'ambito dei fascicoli dei dipendenti – un fascicolo per persona identificato dalla denominazione del soggetto – e relativamente alle procedure concorsuali – un fascicolo per procedura, identificato dalla numerazione corrispondente all'interno del “registro dei concorsi” – nonché alle tornate elettorali.

Il criterio-guida della collocazione dei documenti, infatti, è quello della cosiddetta “catena documentale”, secondo la quale i documenti si sedimentano in archivio all'interno della voce di titolario con cui sono stati registrati a protocollo, fisicamente rappresentata da un'unità di conservazione priva di numero di corda denominata in modo improprio “filza”, tramite un meccanismo di annessione del nuovo documento al suo “precedente”<sup>14</sup>. Tale “catena”, che si interrompe esclusivamente nel caso in

---

<sup>12</sup> Si tratta della revisione al piano di classificazione operata dall'archivista Anceschi, che innovò l'impianto delle rubriche all'interno dei venti titoli del piano.

<sup>13</sup> Archivio del Comune di Reggio Emilia, *Amministrazione personale, Archivio comunale*, filza 53, fascicolo 1, «1970-1986», documento n. PG 18458/1977, pp. 1-2.

<sup>14</sup> Di «collegamento dell'atto cogli atti *antecedenti* e *susseguenti*» parla pure Eugenio Casanova, in

---

cui nessun nuovo documento vi venga annesso in successione, consta quindi, alla stregua di un fascicolo, di un certo numero di documenti accorpati fisicamente, ma, a differenza di un fascicolo propriamente inteso, risulta priva di dati che la identifichino in modo univoco (numerazione, oggetto, elenco dei documenti costitutivi). La catena, quindi, priva di identificazione univoca propria come si è detto, assume la numerazione del suo ultimo “anello”, ovvero dell’ultimo documento sedimentatosi in sequenza, così da essere in qualche modo rintracciabile. L’ultimo documento, inoltre, guida la collocazione fisica dell’intero gruppo di documenti in catena, che vengono reperiti in archivio mediante la ricerca a scaffale del numero di protocollo, appunto, dell’ultimo documento annesso. Il “fascicolo PG 57824/1973” sarà quindi il complesso di documenti inseriti in catena tra loro mediante annessione ai precedenti, di cui il PG 57824/1973 costituisce l’ultimo documento in sequenza. Tale meccanismo è così descritto da Laura Serafini, responsabile del Servizio archivistico del Comune di Reggio Emilia fino al 2019:

«[...] Facciamo un [...] esempio, che ci fa vedere il collegamento di un atto con un antecedente<sup>15</sup>.

In questo caso alla distanza di due anni si è estratto un atto riguardante l’Istituto Musicale “A. Peri”, il n. 24043/81, che era già agli atti e lo si è legato al n. 21594 del 1983.

Vi è stato pertanto un alleggerimento nella filza del 1981, che conteneva anche il n. 24043, a favore di un’aggiunta alla pratica n. 21594, che è divenuta più corposa e va agli atti nell’83.

Naturalmente nel protocollo dell’81, al n. 24043, verrà annotato come susseguente il n. 21594 dell’83.

È ovvio che ciò si verifica soltanto quando il nuovo atto, l’atto sopraggiunto, ha una forza di attrazione tale da giustificare lo spostamento del precedente.

Con questo sistema dei precedenti e dei susseguenti, la pratica viene sempre archiviata con l’ultimo numero<sup>16</sup>.

Tuttavia, la prassi della fascicolazione propriamente intesa è testimoniata nell’archivio ottocentesco e primo-novecentesco<sup>17</sup>, le cui unità di conservazione contengono fascicoli delimitati da camicie su cui sono indicati i dati di classificazione, l’identifi-

---

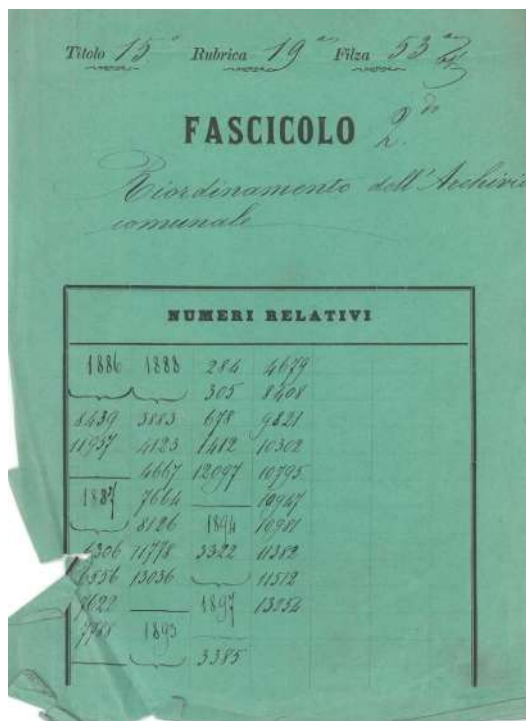
*Archivistica*, Siena, Stab. Arti grafiche Lazzeri, 1928, p. 139, quando segnala i dati necessari alla registrazione di protocollo. Tuttavia, il collegamento tra i documenti non viene indicato come prassi sostitutiva della fascicolazione, descritta successivamente alle pp. 147-149. Ancora alle pp. 260-261 Casanova menziona i «*precedenti*» come «gli allegati di data anteriore all’atto, al quale si riferiscono», all’infuori del territorio italiano noti come «*ante-atti*».

<sup>15</sup> Segue la copia per immagine del registro di protocollo recante i dati di registrazione del documento PG 21594/1983.

<sup>16</sup> Comune di Modena, Assessorato alla Cultura, Archivio di Deposito, *Dal protocollo al computer. Gestione di archivi correnti*, Modena, Centro stampa comunale, 1985, p. 58.

<sup>17</sup> Ne è chiaro indizio l’esistenza di un *Elenco dei fascicoli dell’archivio storico del Municipio di Reggio Emilia, dall’anno 1885*, trascrizione dattiloscritta in copia fotostatica, priva di datazione ma verosimilmente redatta nella seconda metà del XX sec., di un manoscritto *Elenco dei fascicoli*.

cativo univoco dell'unità archivistica, la sua denominazione e l'elenco dei documenti contenuti al suo interno, come chiaramente visibile, ad esempio, nella seguente:



Nella storia archivistica dell'archivio del Comune di Reggio Emilia, quindi, la prassi della fascicolazione, più che non essere testimoniata, pare essere progressivamente caduta in disuso nel corso del XX secolo.

Le ragioni di questo insuccesso sembrano essere molteplici. In primo luogo va annoverato il funzionamento improprio dell'archivio di deposito, che nel corso dei decenni non ha accolto – e tuttora non accoglie – unità archivistiche chiuse ma cosiddetti “documenti chiusi”, in conformità a un assetto organizzativo che non solo non prevede la creazione di fascicoli presso gli uffici produttori, ma investe l'Archivio generale di una forte responsabilità in materia di gestione documentale corrente a fronte di una altrettanto forte deresponsabilizzazione degli uffici produttori. La catena documentale, infatti, si arricchisce progressivamente dei documenti che gli uffici produttori dell'Ente inviano all'archivio di deposito sotto forma di carte sciolte, poiché storicamente l'Archivio generale si è sempre fatto carico della loro organizzazione e messa a scaffale, ubicandoli nella stessa collocazione dei cosiddetti “precedenti” secondo la prassi sopra descritta. Colpisce, in tal senso, che gli autori della relazione «L'attuale struttura dell'Archivio generale», menzionata prima, si riferiscano al proprio ufficio come all'«archivio corrente» del Comune<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> A tal proposito si veda anche la formulazione della richiesta di riqualificazione dei posti in organico assegnati all'Archivio generale in Archivio del Comune di Reggio Emilia, *Amministrazione personale*,

---

In secondo luogo, pare essersi verificata un'errata interpretazione dell'art. 7 della Circolare Astengo<sup>19</sup>, come sembra plausibile evincere da un altro passo della suddetta relazione:

«Casalini introdusse procedure ancor oggi in uso al nostro archivio, come, ad esempio, nuovi fogli di protocollazione con due colonne per riportare i numeri precedenti e susseguenti (art. 7 delle istruzioni del 1897), cosa questa che permette di inviare alle divisioni<sup>20</sup> gli atti già corredati dei precedenti e di agevolare la ricerca»<sup>21</sup>.

Alla fine degli anni Ottanta, quindi, l'Archivio generale si occupava di registrare a protocollo i documenti in arrivo e di inviarli agli uffici competenti, avendo particolare cura di segnalare i precedenti cui i nuovi documenti risultavano connessi. Tali precedenti, tuttavia, erano ubicati non presso i suddetti uffici, ma nei locali dell'Archivio generale, tanto che si fa menzione di un invio del documento protocollato alla Divisione insieme ad altri documenti a questo collegati. A p. 9 della relazione si legge, ancora:

«Dal momento del protocollamento l'atto è continuamente seguito nei suoi spostamenti, mediante annotazioni sul foglio protocollo (circa 10.000 atti all'anno si spostano da una Divisione all'altra) fino a che l'atto esaurito viene scaricato e cioè posto agli atti nella apposita filza».

Il "foglio protocollo" dell'era casaliniana – su cui venivano apposti i dati di registrazione del documento destinato all'invio alle Divisioni –, con l'enfasi posta su "precedenti" e "susseguenti", sembra dunque avere portato, alla lunga, a una svalutazione del fascicolo ai fini della gestione dell'archivio, concepito nei termini di Archivio generale corrente, i cui operatori erano di norma chiamati a collocare a scaffale i documenti quasi immediatamente dopo la loro consultazione da parte degli uffici interessati. In terzo luogo, poi, sembra lecito supporre che la confusione tra "numero di protocollo" e "numero identificativo di fascicolo" sia stata favorita dalla prassi del cosiddetto "protocollo sintetico", secondo il quale, per citare la definizione che ne dà

---

*Archivio comunale*, filza 53, fascicolo 1, «1970-1986», documento dell'8 giugno 1981 (privo di numero identificativo), dove, tra gli altri, si menziona la necessità di un «Responsabile della conservazione e dell'organizzazione *dell'Archivio corrente e di deposito* [corsivo mio]».

<sup>19</sup> «Sopravvenendo nuove carte, relative ad un affare od argomento già registrato, il numero viene, nel protocollo nell'atto della registrazione, coordinato al precedente con opportuno richiamo». In Lara Asta - Daniela Bacino - Dimitri Brunetti - Mariangela Cibrario - Claudio Di Lascio - Giovanni Michetti, *L'archivio comunale. Manuale per la gestione dei documenti: dall'archivio corrente all'archivio storico*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2003, p. 26, riferendosi a tale prescrizione Dimitri Brunetti afferma che la circolare «prevede [...] l'indicazione del numero antecedente a quello registrato (cioè il riferimento al numero di protocollo relativo ad un documento registrato in precedenza e collegato a quello in corso di registrazione)».

<sup>20</sup> Le unità organizzative.

<sup>21</sup> P. 2.

---

Casanova, «ogni affare od ogni ufficio trasmettitore attribuisce un numero comune a tutti gli atti, che compongono l'affare o che provengono dallo stesso ufficio»<sup>22</sup>. Non pare un caso che nel volume *Dal protocollo al computer. Gestione di archivi correnti*<sup>23</sup>, esito del corso di formazione per operatori di protocollo e archivisti tenuto dall'Archivio di Stato di Modena nel 1984<sup>24</sup>, il Direttore Angelo Spaggiari, dopo avere menzionato la prassi di registrazione di «antecedenti e susseguenti», affermi che «con il metodo sintetico [...] ad ogni numero di protocollo fanno capo numerose registrazioni che possono proseguire, al limite, fino alla chiusura della pratica»<sup>25</sup> e che per mezzo di esso, «particolarmente indicato per seguire i movimenti della pratica all'interno dell'Ente»<sup>26</sup>, «si possono ridurre i numeri di protocollo, con evidente risparmio di tempo»<sup>27</sup>.

D'altronde, alla difficoltà di garantire l'efficienza del servizio archivistico pensa pure Desolei quando riporta che «con l'aumento degli uffici e del personale nel corso del XIX e XX secolo [...] si diffuse [...] la pratica del caponumero, ossia il riferimento al primo numero di protocollo che aveva dato inizio alla pratica (caponumero appunto) in tutti i documenti seguenti»<sup>28</sup>. Se la prassi di identificare un'intera pratica col numero di protocollo di un documento contenuto al suo interno sembra quindi testimoniata anche altrove, l'identificazione del «caponumero» con l'ultimo numero di protocollo della pratica – elemento mobile, laddove in archivio di deposito si trovano unità archivistiche in continuo incremento – si configura verosimilmente come abitudine tutta reggiana.

Ad ogni modo, al fine di dare una visione quanto più completa possibile dei criteri di ordinamento applicati sull'Archivio del Comune di Reggio Emilia e del concetto di «fascicolo» storicamente adottato dai suoi operatori e fruitori, è bene precisare che i dorsali delle unità di conservazione collocate presso l'archivio di deposito, nonché gli strumenti di corredo a disposizione, menzionano l'esistenza di «fascicoli» a più riprese e in un ambito ulteriore rispetto alla casistica descritta a p. 246. Per agevolarne la comprensione, prendiamo in esame alcuni casi concreti.

Il titolo XI del titolario napoleonico è dedicato al «Patrimonio». Le rubriche rappresentate nello strumento sono la 1, la 5 e la 6 (le rubriche 2-4, verosimilmente, furono

---

<sup>22</sup> *Archivistica*, Siena, Stab. Arti grafiche Lazzeri, 1928, p. 139.

<sup>23</sup> Comune di Modena, Assessorato alla Cultura, Archivio di Deposito, *Dal protocollo al computer. Gestione di archivi correnti*, Modena, Centro stampa comunale, 1985.

<sup>24</sup> Il Comune di Reggio Emilia contribuì al corso di formazione mediante la partecipazione in qualità di relatrice dell'archivista Laura Serafini. Non a caso alla p. 91 del volume «si ringraziano il Direttore, sig. Rino Barbieri, e il Personale dell'Archivio Corrente e di Deposito del Comune di Reggio Emilia, i quali con la loro costante disponibilità hanno permesso la verifica di molte teorie qui esposte».

<sup>25</sup> Ivi, p. 12.

<sup>26</sup> Ivi, p. 13.

<sup>27</sup> Ivi, pp. 12-13.

<sup>28</sup> Andrea Desolei, *Gli Archivi dei Comuni nei secoli XIX-XX*, in *Archivistica speciale*, a cura di Giorgetta Bonfiglio-Dosio, Padova, CLEUP, 2011, pp. 159-160. A tal proposito si veda anche Elio Lodolini, *Archivistica. Principi e problemi*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 100, citato dallo stesso Desolei.

---

oggetto di dismissione in quanto riferite a oggetti non più correnti). La rubrica 5 è dedicata ai “Fabbricati comunali”; non è chiaro sulla base di quale criterio si sia optato per l’apertura di un fascicolo per fabbricato oppure no: in alcuni casi il singolo fabbricato è identificato dal livello logico “filza”, in altri dal livello logico “fascicolo”. Analizziamo nel dettaglio a titolo esemplificativo le caratteristiche del fascicolo XI 5 45 2, “Atti inerenti il Palazzo civico, Palazzo ex Prini e sala del Tricolore, Palazzo Ancini”: ci rendiamo immediatamente conto, innanzitutto, di quanto variegata sia la sua composizione, dato che il fascicolo afferisce a tre diversi edifici, la sede municipale di piazza Camillo Prampolini, 1 – all’interno della quale è ubicata la Sala del Tricolore –, Palazzo Prini di via San Pietro Martire, 3, e il Palazzo della Congregazione di Carità già Ancini di via Farini, 1. Colpisce, in secondo luogo, la sua estensione: per un arco cronologico che va dal 1945 al 2005, l’unità archivistica consta di ben 51 buste. Esaminiamo, infine, la disposizione dei documenti all’interno dell’unità: ci aspetteremo una sequenza di documenti in ordine cronologico dal meno recente al più recente disposti nelle diverse unità di conservazione, con un numero di corda che va da 1 a  $n$  e un riferimento cronologico per ciascuna busta. Di fatto, invece, sui dorsi delle buste è presente il riferimento a un numero di protocollo o a un *range* di numeri di protocollo, poiché all’interno del “fascicolo” sono state costituite più “catene documentali” sulla base del collegamento dei “successivi” ai loro “precedenti”. All’interno del fascicolo, quindi, sarà possibile reperire un documento solo a patto di rintracciare l’ultimo elemento della catena in cui esso è inserito: una volta in possesso di questo dato, si cercherà a scaffale il numero di protocollo dell’ultimo elemento, scorrendo i numeri indicati sui dorsi delle buste, e si accederà quindi fisicamente a tutta la “catena”.

Prendiamo adesso in considerazione, ancora all’interno del titolo XI, la rubrica 1, dedicata ai “Sinistri”. Ci aspetteremo di imbatterci in un fascicolo per affare aperto per ciascuno dei sinistri, e invece la rubrica non si estende oltre il livello logico della “filza”, denominata “Atti inerenti la denuncia di danni causati da sinistri – risarcimenti a terzi, ecc.”. All’interno della “filza”, tuttavia, i documenti afferenti alla singola denuncia di sinistro il più delle volte sono disposti in catena col meccanismo ormai noto. Si riporta infine l’esempio dei cosiddetti “fascicoli dei fabbricati” relativi a procedimenti di edilizia privata, classificati con titolo XXVII, “Strade e fabbricati”, rubrica 9 “Edilizia”, filza 45 “Presentazione progetti per fabbricati civili-industriali, agricoli, ecc. Rilascio abitabilità. Insegne luminose e targhe”. All’interno della filza, come di consueto, le pratiche<sup>29</sup> inerenti al medesimo fabbricato sono connesse in catena, a comporre il “fascicolo”<sup>30</sup>. Tale consuetudine, almeno nel settore dell’edilizia privata, sembra non essere propria esclusivamente del Comune di Reggio Emilia. Anche il

---

<sup>29</sup> Con il termine “pratica” si intende storicamente la coppia di documenti costituita da richiesta di autorizzazione e provvedimento autorizzativo.

<sup>30</sup> Non si tratta di un meccanismo così perfetto e, spesso e volentieri, si riscontra l’esistenza di più catene per il medesimo fabbricato, ma ai fini del presente lavoro non si ritiene utile approfondire ulteriormente la questione.

---

Comune di Rimini, infatti, testimonia l'esistenza di «iper-pratiche» o «matrioske»<sup>31</sup>, costituite dall'«unione fisica di più pratiche di epoche temporali diverse e di diverso tipo, che sono tenute insieme una dentro l'altra (la più recente contiene le meno recente) poiché riferite al medesimo luogo di intervento edilizio»<sup>32</sup>.

## 2. La nascita del protocollo informatico

Un capitolo della relazione del 1977, più volte menzionata, è dedicato alla «meccanizzazione» dell'archivio:

«Al quesito: “È possibile introdurre elementi di meccanizzazione nella struttura attuale dell'Archivio corrente?” si è cercato di rispondere attraverso uno studio che si è articolato nel seguente modo:

- 1) Analisi del funzionamento dell'Archivio corrente per verificare in quale momento operativo è possibile introdurre miglioramenti attraverso macchine elettroniche e meccaniche
- 2) Si è constatato che il momento del protocollamento è quello che dava più possibilità di intervento
- 3) Si sono quindi invitati 2 tecnici della Ditta Olivetti [...], ai quali è stato prospettato il problema e in particolare si voleva verificare se era possibile impiegare al protocollo la macchina Tes 501 che dai Depliant *[sic]* sembrava adatta ad essere introdotta per le sue caratteristiche che consentono di scrivere a macchina il protocollo e contemporaneamente memorizzare in speciali dischi l'oggetto scritto
- 4) Nei colloqui sostenuti con i due tecnici è emerso che pur essendo possibile impiegare la macchina Tes 501 al protocollo la sua introduzione non risulterebbe conveniente, in quanto non verrebbe risolto in modo adeguato il problema della ricerca degli oggetti memorizzati, essendo impossibile codificare oggetti estremamente eterogenei o per lo meno è possibile codificarli per gruppi omogenei ma poi la ricerca del singolo oggetto è troppo laboriosa e comunque non conveniente nè *[sic]* produttiva.
- 5) Si è allora ravvisata la possibilità di utilizzare il nostro C.E.D. allo scopo di memorizzare gli oggetti, ma anche questa ipotesi non risulterebbe conveniente visto che la scarsa utilizzazione dei dati memorizzati non compenserebbe il lavoro impiegato nel predisporre la memorizzazione, anche in considerazione del fatto che l'elaboratore non può sostituire ed eliminare gli indici<sup>33</sup>, che dovrebbero rimanere come memoria storica più sicura.

---

<sup>31</sup> V. Rabitti-Righetti-Bianchi, *COMTem Documenti Digitali - Seminario: Progetti di digitalizzazione delle pratiche edilizie: aspetti metodologici e casi pratici. Il caso del Comune di Rimini*, p. 10, disponibile al seguente link: Regione Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, <<https://digitale.regione.emilia-romagna.it/comtem/documenti/seminario/seminario-progetti-di-digitalizzazione-delle-pratiche-edilizie-aspetti-metodologici-e-casi-pratici>>, ultima consultazione: 22.01.2022.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Si tratta degli indici di protocollo per nome e per materia.

---

Alla fine si è constatato che l'unica possibilità che si prospetta in Archivio corrente di introdurre elementi di meccanizzazione è semplicemente quella di "scrivere a macchina" il protocollo, anzichè [sic] a mano.

Questa semplice modifica, può, alla lunga, essere conveniente, quindi deve essere studiata attentamente, per giungere nel futuro ad applicarla.

A riprova che i problemi inerenti la meccanizzazione degli Archivi sono di difficile soluzione, vi è il fatto che nessuno dei Comuni interpellati (Milano, Firenze, Bologna, ecc.) ha introdotto elementi di meccanizzazione pur essendo Comuni di maggior consistenza e quindi più sollecitati a queste introduzioni».

Il Segretario comunale lesse la relazione e si espresse totalmente a favore dell'introduzione di «sistemi elettronici», suggerendo di procedere prendendo in considerazione tre diverse opzioni: di avvalersi del Centro di elaborazione dati – CED dell'Ente o dei sistemi proposti da Olivetti o, ancora, di tecnologie a cura dell'International Business Machines Corporation – IBM<sup>34</sup>.

Il protocollo informatico, tuttavia, vide la luce solo otto anni dopo, e fu introdotto ufficialmente il 1° gennaio 1985 sulla base di una procedura elaborata dall'azienda Etnoteam Adriatica srl di Ancona agganciata a videoterminale VIP 7300 Honeywell. Dall'esame delle carte relative all'introduzione del protocollo informatico<sup>35</sup>, si apprende che il sistema era dotato delle seguenti funzionalità:

- registrazione a protocollo mediante la memorizzazione dei seguenti metadati, con possibilità di modifica e annullamento delle registrazioni:
  - numero di protocollo;
  - data della registrazione;
  - numero e data del documento ricevuto;
  - «esibitore»<sup>36</sup>;
  - oggetto;
  - «destinazione interna»;
  - data assegnazione;
  - classifica;
  - «anno/numero protocollo precedente»;
  - «anno/numero protocollo successivo»;
- tracciamento degli smistamenti del documento successivi al primo;
- ricerca dei dati immessi;
- stampa dell'elenco dei documenti giacenti presso un determinato ufficio dell'Ente,
- stampa degli indici per materia, ovvero dell'elenco delle registrazioni prodotte

---

<sup>34</sup> Il parere del Segretario si legge nel verso della camicia del sopracitato documento n. PG 18458/1977.

<sup>35</sup> Archivio del Comune di Reggio Emilia, *Amministrazione personale, Archivio comunale*, filza 53, fascicolo 1, «1987-1992», documento n. PG 24673/1987.

<sup>36</sup> Si intenda come "mittente"; si veda a tal proposito anche quanto detto per «esibenti» ed «esibitori» alle pp. 254-255.

- 
- con una determinata classifica nell'anno solare;
  - stampa degli indici per nominativo, funzionalità richiesta solo per i documenti relativi ai settori dell'edilizia privata e della gestione del personale;
  - stampa del registro di protocollo, con indicazione, per ciascuna delle registrazioni, dei seguenti metadati:
    - numero di protocollo;
    - data di protocollo;
    - numero e data del documento ricevuto;
    - «esibitore»;
    - oggetto;
    - «numero protocollo precedente/anno»;
    - «numero protocollo successivo/anno»;
    - classifica;
    - ufficio e data di assegnazione;
  - tracciamento delle attività mediante attribuzione univoca delle operazioni effettuate sul sistema a un utente specifico.

La codificazione degli elementi ricorrenti, necessaria per la gestione efficiente delle operazioni di registrazione, ricerca e stampa, era garantita dalla creazione e dall'aggiornamento di alcune tabelle, e nello specifico:

- la tabella "S06", contenente i dati anagrafici del soggetto utente del sistema;
- la tabella "S51", contenente le chiavi di ricerca ammesse per il reperimento dei dati all'interno del sistema;
- la tabella "S52", contenente le voci del titolare di classificazione in uso; per l'occasione l'archivista Barbieri elaborò un prontuario di classificazione, definito «Libretto verde», sulla base del quale fu effettuata la codifica;
- la tabella "S54", contenente gli oggetti codificati; alla data del 12 ottobre 1987 ne risultavano inseriti quarantotto, ma la procedura consentiva la modifica degli oggetti o l'inserimento di nuovi, qualora se ne presentasse la necessità;
- i codici relativi all'unità operativa assegnataria del documento, individuati mediante un'abbreviazione alfabetica ("GAB" per il Gabinetto del Sindaco, "ECON" per l'Economato, e così via);
- i codici relativi agli «esibenti» dei documenti «interni all'Amministrazione», individuati mediante denominazione estesa ("UFF. GABINETTO" per il Gabinetto del Sindaco, "UFF. ECONOMATO" per l'Economato, e così via); pare che la differenza coi codici menzionati al punto precedente consistesse nel fatto che gli uffici dell'Ente venivano individuati come «esibenti» qualora fossero mittenti di un documento in uscita e non assegnatari di uno in entrata;
- i codici relativi agli «esibitori esterni», ovvero alle persone giuridiche individuate come mittenti/destinatari ricorrenti dei documenti prodotti dall'Ente.

È possibile notare come non si faccia alcuna menzione del "fascicolo" tra gli elementi richiesti in fase di registrazione del documento. Il riferimento al collegamento tra

---

i documenti registrati, tuttavia, non è assente, bensì è espresso nelle consuete modalità della “catena documentale”: del documento, infatti, si registra il collegamento a un numero di protocollo «precedente» e «successivo», e non il fatto che sia contenuto all’interno di un fascicolo. Si veda inoltre come il sistema non dia la possibilità di inserire il riferimento alla collocazione fisica del documento – intesa in termini di unità di conservazione e non di ufficio –; se il documento è ubicato in Archivio generale, infatti, non si ritiene necessario indicare il numero di corda di una busta, perché la sua collocazione fisica seguirà in modo pedissequo il criterio dell’“ultimo numero di protocollo”, precedentemente esposto al par. 1.2. L’incrocio tra i dati di classificazione presenti a sistema e quelli presenti sui dorsi delle cosiddette “filze”, quindi, avrebbe consentito il facile reperimento del documento da parte degli operatori dell’Archivio.

Il “fascicolo” è menzionato esclusivamente nella legenda di tracciato della tabella “S52”, deputata alla codifica delle voci del titolario di classificazione. Il codice di classifica, infatti, è costituito da quattro cifre numeriche, ciascuna delle quali relativa a:

- titolo;
- rubrica;
- filza;
- fascicolo.

La cifra del codice relativa al “fascicolo”, tuttavia, era presente solo nei casi in cui si fosse proceduto all’implementazione di un ulteriore livello logico, posto che, come si è detto, gli operatori dell’Archivio generale non utilizzavano il termine “fascicolo” in modo ortodosso – né vi associavano una prassi di sedimentazione canonica. Ad esempio, nel caso di apertura di un nuovo fascicolo relativo a una procedura concorsuale, l’indicazione fornita dall’archivista Barbieri ai suoi collaboratori è di procedere con la codifica di una nuova “voce” identificata dai numeri “15” (titolo) e “18” (rubrica) seguito dal numero identificativo della procedura nel registro dei concorsi, che avrebbe quindi identificato il livello logico “filza”.

L’avvio del protocollo informatico, alla luce di quanto evinto, sembra quindi configurarsi come un momento particolarmente significativo per la storia dell’Archivio: a metà degli anni Ottanta, infatti, le prassi vigenti in ambito analogico furono del tutto trasposte in ambito informatico, con conseguenze di notevole impatto per gli anni a venire.

### **3. La “catena documentale” nell’attuale sistema di protocollo informatico**

Dal 2012 il Comune di Reggio Emilia si serve del sistema di protocollo informatico jEnte Protocollo, a cui sono attualmente connessi gli applicativi verticali deputati alla

---

formazione di specifiche categorie documentarie nonché il software utilizzato per la creazione di istanze online.

Su jEnte Protocollo risultano riversati i metadati relativi alle registrazioni di protocollo generale<sup>37</sup> effettuate a partire dal 1988; dal 2012 in poi sono presenti a sistema – anche se, specie nel periodo meno recente, non si trattò di una prassi sistematica – anche le copie per immagine dei documenti analogici registrati.

In fase di registrazione del documento, all'operatore viene richiesto di compilare una schermata valorizzando i seguenti metadati obbligatori<sup>38</sup>:

1. numero di protocollo, generato automaticamente dal sistema;
2. data del protocollo, generata automaticamente dal sistema;
3. tipologia di registro;
4. tipologia di flusso (arrivo, partenza, interno);
5. tipologia di documento;
6. tramite della comunicazione;
7. mittente/destinatario;
8. oggetto;
9. assegnatario;

e i seguenti metadati non obbligatori:

10. classifica;
11. fascicolo;
12. anteatto.

Si noterà che, per quanto i metadati che è possibile valorizzare siano piuttosto “essenziali” e non si discostino di molto dalle informazioni di cui si richiede la memorizzazione nell'art. 53, c. 1 del DPR 445/2000, tra gli elementi non obbligatori figura anche un “anteatto”, erede del “precedente” di astenghiana memoria. Risulta quindi chiaro come, nonostante i cambiamenti e le evoluzioni occorsi al sistema di protocollo informatico dell'Ente, l'impronta data dall'organizzazione dei documenti analogici, formalizzata in ambiente digitale con l'introduzione del protocollo informatico nel 1985, sia tuttora presente.

Analizziamo brevemente la funzionalità “anteatto” in jEnte Protocollo. Essa consente, da un lato, di creare la “catena documentale” per come descritta nei paragrafi precedenti, collegando il documento oggetto di registrazione a un suo precedente, dall'altro, di richiamare alcuni elementi del precedente stesso. La “catena” viene segnalata visivamente tramite un'icona a forma di freccia; la freccia a sinistra segnerà i precedenti del documento individuato, quella a destra i documenti successivi.

---

<sup>37</sup> Sul software, quindi, non c'è alcuna traccia delle registrazioni di protocollo settoriale.

<sup>38</sup> L'elenco non è aggiornato ai dettami dell'allegato 5 delle Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, in quanto l'Ente sta tuttora lavorando al loro recepimento.

---

Cliccando sulle frecce si otterrà la visualizzazione completa dei documenti inseriti in catena: mediante la freccia a sinistra si consulterà l'elenco degli "anteatti"; mediante la freccia che indica verso destra, invece, sarà possibile visualizzare l'elenco dei cosiddetti "postatti".

Anche in questo caso, qualora si tratti di originali analogici, la collocazione fisica dei documenti sarà governata dall'ultimo numero di protocollo inserito in catena.

Per quanto concerne, invece, il richiamo dell'anteatto in fase di registrazione, il sistema offre la possibilità di valorizzare in automatico i campi della registrazione di protocollo sulla base dei metadati registrati per l'anteatto – ed eventualmente di richiamarne gli allegati –, compreso il fascicolo di riferimento. La differenza principale col sistema di protocollo informatico di Enoteam Adriatica, infatti, consiste nel fatto che in jEnte Protocollo la catena documentale coesiste col fascicolo informatico propriamente inteso, identificato, cioè, da metadati propri. All'interno del sistema di protocollo informatico possono quindi verificarsi i seguenti scenari, alternativi l'uno all'altro:

1. i documenti sono organizzati secondo il consueto meccanismo della catena documentale;
2. i documenti sono inseriti in fascicoli informatici, all'interno dei quali alcuni sono connessi in catena mediante la funzionalità "anteatto";
3. i documenti sono inseriti in fascicoli informatici, senza che al loro interno siano presenti catene documentali;
4. i documenti analogici non presentano alcuna forma di collegamento sul sistema di protocollo informatico ma sono fisicamente raggruppati all'interno di una o più unità di conservazione.

## **4. Dalla "catena documentale" al fascicolo informatico. Il Progetto per l'avvio della fascicolazione informatica**

L'introduzione del fascicolo informatico propriamente inteso all'interno del sistema di protocollo, come si è detto, ha contribuito ad aumentare ulteriormente la complessità gestionale di un archivio, che, oltre a possedere le criticità peculiari sopradescritte, al pari della stragrande maggioranza dei Comuni italiani si configura inoltre come archivio ibrido. Per quanto la maggior parte dei documenti prodotti dal Comune di Reggio Emilia sia costituita da documenti informatici, infatti, ad oggi non tutti i servizi dell'Ente vengono erogati in modalità totalmente digitale, per cui la gestione dell'archivio richiede agli operatori di rapportarsi tuttora con una componente cartacea.

Nonostante l'Archivio del Comune di Reggio Emilia, in sostanza fino a tempi re-

---

centissimi, abbia funzionato sulla base di un criterio organizzativo che si configura verosimilmente come un *unicum* – è forse il caso di sottolineare che, per quanto lontano dalla dottrina archivistica e dalla normativa in vigore, l'Archivio ha appunto *funzionato* (se intendiamo, con questo, la possibilità da parte di operatori adeguatamente formati di reperirvi i documenti) –, la creazione delle aggregazioni informatiche appare comunque un obiettivo irrinunciabile dell'Ente, non solo in vista di una corretta e più agevole gestione delle unità archivistiche, ma anche al fine di adempiere al dettato normativo vigente<sup>39</sup>.

Se, infatti, l'archivio analogico consentiva una gestione fortemente centralizzata da parte degli operatori dell'Archivio generale, che ne garantivano la sostanziale uniformità, la gestione documentale digitale, specie a partire dal momento in cui le abilitazioni alle operazioni di registrazione sono state estese agli uffici produttori – e così all'infuori dei confini dell'Archivio generale –, ha favorito l'insorgere di una diversificazione nelle prassi di registrazione e archiviazione, che rendono al momento piuttosto onerosa la ricerca dei documenti, se non adeguatamente ricondotti a un contesto.

A partire dalla fine del 2020, quindi, l'Archivio generale ha dato avvio a una campagna formativa su base volontaria in materia di registrazione dei documenti, riprendendo le fila di un'attività già avviata nel 2016 all'indomani dell'introduzione del nuovo piano di classificazione, che aveva previsto la formazione di più di 400 dipendenti. A differenza della prima campagna, tuttavia, l'attività formativa del 2020 ha introdotto gli utenti al tema della fascicolazione, che, seppure presente a un livello operativo e informale nelle prassi quotidiane della maggior parte di loro, necessitava di essere agganciato alle pratiche archivistiche ortodosse nonché a precisi dettami normativi. In concomitanza, l'obiettivo della fascicolazione è stato inserito nel Documento Unico di Programmazione - DUP dell'Ente e nel Piano Esecutivo di Gestione - PEG della UOC Archivio, Protocollo e Privacy, ed è stato avviato un monitoraggio annuale della percentuale dei documenti fascicolati mediante una *query* all'interno del sistema di protocollo informatico.

I risultati dell'operazione sono stati piuttosto soddisfacenti: i dipendenti del Comune hanno preso parte di buon grado all'attività formativa, e alcuni di loro hanno cominciato a richiedere l'apertura di fascicoli all'Archivio generale – l'attività di fascicolazione tradizionalmente intesa, infatti, dal momento che risultava di fatto inusuale agli utenti, non è stata demandata *in toto* a loro, ma è stata proposta come operazione da compiersi con la collaborazione e la supervisione dell'Archivio generale. Se nel 2018 la percentuale di documenti inseriti in un fascicolo informatico all'interno del sistema di protocollo, quindi, si attestava al 12%, nel 2021 essa è salita

---

<sup>39</sup> Già all'emanazione il DPR 445/2000, all'art. 65, menzionava tra i requisiti del sistema di gestione per la gestione dei flussi documentali la possibilità di «fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo ed il singolo procedimento cui esso è associato». Il Codice dell'amministrazione digitale, inoltre, all'art. 41, c. 2, precisa che «la pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati».

---

fino al 43%, con un incremento di più del 300%. Responsabile di tale crescita è da considerarsi pure l'avvio di prassi di fascicolazione automatica, previste per tutte le istanze online attivate dall'Ente nonché in tutte le forme di registrazione di protocollo automatica, per cui i documenti soggetti a registrazione confluiscono all'interno delle aggregazioni documentali preventivamente progettate sulla base dell'analisi dei procedimenti coinvolti.

Si capisce, quindi, come per il Comune di Reggio Emilia la gestione documentale digitale costituisca una grande opportunità – nonché verosimilmente l'unica – per l'avvio della fascicolazione tradizionalmente intesa e per il progressivo smantellamento della prassi della “catena documentale”: se quest'ultima, infatti, è da considerarsi una caratteristica ormai pressoché ineluttabile dell'archivio di deposito cartaceo, da preservare necessariamente al fine di utilizzare l'archivio e di comprenderne i criteri di ordinamento intrinseci, la formazione di documenti informatici, specie nella declinazione dei documenti nativi digitali, totalmente svincolati dalla materialità fisica della loro ubicazione, offre il contesto operativo e normativo su cui il cambiamento può realmente attecchire.

Le Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, emanate dall'Agenzia per l'Italia Digitale - AgID nel settembre 2020, d'altra parte, hanno sancito in modo definitivo la centralità del piano di organizzazione delle aggregazioni documentali al fine della corretta gestione dei documenti amministrativi<sup>40</sup>. L'entrata in vigore delle Linee Guida, divenute applicative il 1° gennaio 2022, ha quindi offerto un'ulteriore spinta propulsiva all'attività di fascicolazione: l'aggiornamento del Manuale di gestione documentale dell'Ente, infatti, resosi necessario al fine di adeguare il testo alla nuova normativa, ha comportato la prima stesura del Piano di organizzazione delle aggregazioni documentali dell'Ente, menzionato a più riprese come strumento imprescindibile dalle suddette regole tecniche.

Tuttavia, poiché il Comune non dispone di una mappatura dei propri procedimenti aggiornata allo stato attuale, è stato possibile stilare il Piano di organizzazione delle aggregazioni solo in versione provvisoria, sulla base delle *Linee guida per l'organizzazione dei fascicoli e delle serie dei documenti prodotti dai Comuni italiani in riferimento al piano di classificazione* elaborate dal Gruppo di lavoro sui Comuni, opportunamente integrate con altre indicazioni sull'organizzazione di fascicoli e serie che è stato possibile fornire a partire dall'analisi dei flussi documentari dell'Ente. Nella consapevolezza che lo strumento sarebbe stato tanto più corrispondente alla realtà delle prassi adottate dagli uffici produttori quanto più questi ultimi avrebbero collaborato alla sua stesura, è stato quindi posto all'attenzione della Direzione generale dell'Ente un Progetto per l'avvio della fascicolazione informatica, articolato in sei fasi distinte:

---

<sup>40</sup> Al par. 3.2, ad esempio, vi si afferma che «nel sistema di gestione informatica dei documenti dell'AOO l'attività di classificazione guida la formazione dell'archivio mediante il piano di organizzazione delle aggregazioni documentali».

- 
1. costituzione di un apposito gruppo di lavoro composto da referenti per il Progetto individuati nei singoli Servizi dell'Ente;
  2. presentazione del Progetto al gruppo di lavoro in merito a obiettivi, strumenti e *road map*;
  3. censimento delle tipologie documentarie e delle attuali prassi di organizzazione documentale, con indicazione degli eventuali *desiderata* degli uffici produttori, mediante la compilazione di un questionario online da parte dei referenti;
  4. incontri di feedback con gli uffici produttori e sistematizzazione dei dati restituiti all'interno del Piano di organizzazione delle aggregazioni documentali;
  5. avvio della fascicolazione informatica decentrata per tutti gli operatori abilitati all'attività di protocollazione all'interno del software di protocollo;
  6. monitoraggio della percentuale di documenti fascicolati.

Il Progetto per come sopradescritto è stato approvato dalla Direzione generale e, avviato nel febbraio di quest'anno, si trova attualmente alla fase 3; il suo andamento sarà monitorato mediante alcuni indicatori trasversali di PEG all'interno dell'obiettivo "Trasformazione digitale". Indubbiamente è ancora presto per fare valutazioni sulla partecipazione dei singoli Servizi al Progetto o, ancora, sull'impatto che questo avrà sull'incremento della percentuale di documenti fascicolati. Quello che è certo, però, è che il progetto di smantellamento della "catena documentale" a favore di una prassi di fascicolazione autenticamente corretta troverà nella transizione al digitale dell'Ente il suo più fedele alleato.

---

## Bibliografia

### Documenti d'archivio e strumenti di corredo archivistici

- Archivio del Comune di Reggio Emilia, *Amministrazione personale, Archivio comunale*, filza 53, fascicolo 1, «1970-1986», documento n. PG 18458/1977
- Archivio del Comune di Reggio Emilia, *Amministrazione personale, Archivio comunale*, filza 53, fascicolo 1, «1970-1986», documento dell'8 giugno 1981 (privo di numero identificativo)
- Archivio del Comune di Reggio Emilia, *Amministrazione personale, Archivio comunale*, filza 53, fascicolo 1, «1987-1992», documento n. PG 24673/1987
- *Elenco dei fascicoli dell'archivio storico del Municipio di Reggio Emilia, dall'anno 1885*, s.d.
- Gabriele FABBRICI, *Comune di Reggio Emilia. Archivio generale. Inventario dell'archivio storico*, con revisioni e note di Rino Barbieri, 1992, <<http://panizzi.comune.re.it/Sezione.jsp?titolo=Archivio+storico+del+Comune+di+Reggio+Emilia&idSezione=947>>

### Saggi

- Lara ASTA - Daniela BACINO - Dimitri BRUNETTI - Mariangela CIBRARIO - Claudio DI LASCIO - Giovanni MICHETTI, *L'archivio comunale. Manuale per la gestione dei documenti: dall'archivio corrente all'archivio storico*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2003
- Giorgetta BONFIGLIO-DOSIO (a cura di), *Archivistica speciale*, Padova, CLEUP, 2011
- Dimitri BRUNETTI, *L'archivio comunale dall'Unità al 1897. I manuali per i segretari comunali, i modelli di classificazione e la Circolare 17100-1 del 1885*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2016
- *Cantiere Documenti digitali – Report 2019* – Edizioni ForumPA, aprile 2020
- Eugenio CASANOVA, *Archivistica*, Siena, Stab. Arti grafiche Lazzeri, 1928
- Comune di Modena, Assessorato alla Cultura, Archivio di Deposito, *Dal protocollo al computer. Gestione di archivi correnti*, Modena, Centro stampa comunale, 1985
- Elio LODOLINI, *Archivistica. Principi e problemi*, Milano, Franco Angeli, 2008
- Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, *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, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001.

# ASTROFISICA, ORDINE E CAOS: LA GESTIONE DOCUMENTALE IN UN ENTE PUBBLICO DI RICERCA.

Laura Flora

## Introduzione

Partire da un faldone di documenti cartacei disordinati ed arrivare ad una gestione informatica di documenti correttamente classificati e fascicolati. Questo il percorso dell'Istituto nazionale di astrofisica in tema di gestione documentale. Ma andiamo con ordine. L'istituto nazionale di astrofisica nasce, come ente di ricerca non strumentale ad ordinamento speciale, con il decreto legislativo n. 296 del 23 luglio 1999, dall'unione di 12 osservatori astronomici e astrofisici distribuiti sull'intero territorio italiano. Mediamente la cultura archivistica si limitava ad empirici, ma comunque efficaci, metodi per organizzare le attività amministrative e tecniche tipiche di un Ente pubblico in cui, per il proprio fine istituzionale, il fattore tempo e rapidità è essenziale. Se si partecipa ad un progetto internazionale di ricerca per mandare in orbita un satellite è necessario rispettare le tempistiche date dalla comunità scientifica internazionale, che mal sopporta – evidentemente – le lungaggini burocratiche interne; è dunque necessario ottimizzare i tempi almeno ove possibile, in una parola è necessario essere organizzati<sup>1</sup>.

La creazione dell'Istituto nazionale e la conseguente perdita di personalità giuridica, ed un po' anche di identità personale, degli Osservatori astronomici, unita all'obbligo dell'introduzione del protocollo informatico portava alla consapevolezza della necessità di trovare un comune denominatore tra le strutture di ricerca diverse per dimensioni, risorse umane, abitudini, quanto alla gestione delle carte e del... digitale. Considerare l'introduzione del protocollo informatico come una mera modifica

---

<sup>1</sup> Per esemplificare: faldone giallo con su scritto 1999, 064/A: Villa Bazzoni, contenuto: tutti i documenti cartacei riguardante la sede dell'Istituto sita nell'edificio comunemente noto come "Villa Bazzoni", ciascuno con sedimentazione della documentazione in ordine cronologico ma variegata: dalla richiesta per il passo carrabile al contratto di acquisto, alla richiesta della vicina confinante di provvedere al muro divisorio pericolante; un'allegria miscellanea di cose diverse unite da un *fil-rouge* (l'Edificio) che, tuttavia, rendeva difficile la ricerca della catena documentaria attinente ad un procedimento. Ulteriormente, il collegamento dell'oggetto del faldone ad un numero (lo 064/A) "prenotato" su un quaderno-rubrica, divenuto, nel tempo, un po' logoro e sdrucito, numero la cui successione, anch'essa allegra e non sequenziale, veniva lasciata alla libera interpretazione dell'operatore di turno. Questo il ricordo vivo e quasi tenero della situazione in cui versava un Osservatorio astronomico del nordest, probabile antico retaggio di austroungariche eredità.

---

operativa sarebbe stato troppo sterile e miope, si doveva invece cogliere l'occasione di ristrutturare professionalmente il ciclo di gestione dei documenti e, per far ciò, per prima cosa si doveva progettare ed operare una riforma organizzativa strutturale. Lavoro di Team e iniziativa personale, eventi archivistici formativi e visione di insieme sono stati il *leit motiv* dell'approccio seguito da I.N.A.F.: uniti nella diversità e consapevoli (*rectius* orgogliosi) della diversità (*rectius* peculiarità) di ciascuna singola struttura di ricerca. Lo stato dell'arte, e diversamente non avrebbe potuto essere, proponeva tutte le tipiche *non-best practice* archivistiche: registri distinti uno per l'entrata e uno per l'uscita, registri di protocolli diversi per ufficio, numeri di protocollo "prenotati" e mai utilizzati, protocolli di "San Silvestro". Tutto da rivedere e modificare: l'adattamento ad un sistema rigido necessitato dall'obbligo dell'adeguamento normativo dovuto all'introduzione del protocollo informatico però, va detto, veniva accettato, salvo fisiologiche ritrosie alle novità, senza sollevamenti popolari o levate di scudi, segno che i tempi per una revisione procedurale erano maturi e che l'ambiente istituzionale sano apprezzava la trasparenza e la certezza probatoria offerta dal sistema.

## **Profili organizzativi e avvio della protocollazione informatica**

La scelta organizzativa dell'Istituto nazionale di astrofisica, stante la complessità e la diversa situazione di risorse umane e strumentali presenti in ciascuna struttura di ricerca, ha privilegiato l'idea di istituire una Area Organizzativa Omogenea – A.O.O.<sup>2</sup> in ogni sede territoriale I.N.A.F. (strutture di ricerca e sede centrale<sup>3</sup>) e di lasciare autonomia organizzativa all'interno di essa. Ulteriormente, nell'ottica di "creare presupposti e condizioni per realizzare la massima integrazione possibile tra le diverse componenti dell'amministrazione, sia centrali che territoriali, nella convinzione che l'Ente, nel rispetto delle sue articolazioni interne e dell'autonomia che ne caratterizza l'azione è unico e persegue, nella sua dimensione unitaria, le medesime finalità", c.d. *principio dell'Amministrazione Diffusa*<sup>4</sup>, in tema di gestio-

---

<sup>2</sup> Cfr. D.P.R. 445/2000, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, art. 50 comma 4; *Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici - Glossario*.: L'area organizzativa omogenea (di seguito AOO) è un insieme di funzioni e di uffici individuati dall'Ente al fine di gestire i documenti in modo unitario e coordinato; rappresenta il canale ufficiale per l'invio di istanze e l'avvio di procedimenti amministrativi. L'ufficio, riferito ad un'area organizzativa omogenea, utilizza i servizi messi a disposizione dal sistema di protocollo informatico.

<sup>3</sup> La sede dove sono fisicamente collocati gli uffici della Presidenza, Direzione generale e scientifica e gli uffici dirigenziali amministrativi.

<sup>4</sup> Come previsto dalle linee generali di indirizzo approvate dal Consiglio di amministrazione I.N.A.F. nella seduta del 19 ottobre 2016

---

ne documentale l'autonomia organizzativa di ogni AOO è stata coordinata mediante l'introduzione di strumenti archivistici e metodologie operative univoche, cosiddetto principio di "autonomia coordinata", per cui unico è il sistema di classificazione documentale e unico è il sistema di regole interne per la gestione documentale stessa. Proprio in virtù di questa organizzazione complessa dell'Ente, si è scelto di nominare un Coordinatore della gestione documentale. Ogni A.O.O. è, dunque, organizzata in U.O.R.<sup>5</sup> rappresentate nei singoli schemi organizzativi ed organigrammi delle strutture e descritte nell' IPA - Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei Gestori di Pubblici Servizi. Ogni A.O.O. ha quindi istituito, con provvedimento direttoriale, il Servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, retto da un Responsabile del servizio che è anche il Responsabile della gestione documentale, che quindi rappresenta una qualificata U.O.R., in posizione di staff, come previsto dalla disciplina normativa. Quanto al richiesto possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica I.N.A.F. ha, nel tempo, attivato percorsi di formazione interna, organizzando infatti giornate di formazione e laboratori archivistici. Sempre nell'ottica del lavoro di squadra, l'introduzione del protocollo informatico e la scelta del software più idoneo è stata affidata ad un gruppo di lavoro interno<sup>6</sup> che ha, come detto, preliminarmente curato l'analisi delle dimensioni dell'Amministrazione e della situazione esistente in materia di protocollazione ed archiviazione documentale, legandola al contesto tecnologico, sempre molto avanzato dato il contesto istituzionale. Dopo la comparazione dei prodotti offerti dal mercato in materia, I.N.A.F. aveva deciso di aderire all'iniziativa del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione scegliendo un prodotto di gestione documentale in modalità ASP. Attraverso un nuovo gruppo di lavoro<sup>7</sup> era stato predisposto un piano dettagliato di interventi ed aveva preso avvio lo studio per l'introduzione del primo titolare I.N.A.F. Il progetto per il graduale passaggio dalla protocollazione cartacea alla protocollazione informatica, prevedeva due fasi: la prima fase detta "REPRO" in cui si utilizza il software solo per la registrazione informatica del nucleo minimo dei dati necessari ad assicurare la protocollazione in entrata ed in uscita, e la fase "GEDOC" che consentiva la gestione documentale, con l'acquisizione ottica del documento e la gestione informatica della "pratica". La fase "REPRO" era stata attivata in primo luogo in due sedi pilota - la sede centrale e l'Osservatorio astronomico di Trieste - in modo tale da testare eventuali criticità, anche a livello organizzativo, del sistema.

---

<sup>5</sup> Unità Organizzativa Responsabile è, all'interno della AOO, un complesso organizzato di risorse umane e strumentali cui è stata affidata cui è stata affidata una competenza omogenea, nell'ambito della quale i dipendenti assumono la responsabilità nella trattazione di affari, attività e procedimenti amministrativi

<sup>6</sup> Costituito con decreto D.A. n. 265 dd. 16/12/2003 la cui composizione era: Soccorso Le Moli (coordinatore), Alessandra Capezzone, Francesco Corbellini, Michele Gatti, Marina Grossi, Laura Flora, Gaetano Musolino, Giulangela Salomone, Irene Soldano;

<sup>7</sup> Riformulazione GdL: L. Flora (coordinatore), Francesco Corbellini, Gabriella Corso, Mariafranca Partipilo, Alessandro Del Bove Orlandi, Chiara Pala de Murtas, Michela Ruggeri;

---

In realtà la semplicità del software, che consentiva la protocollazione con modalità operative elementari, aveva fatto sì che la fase sperimentale presso le sedi pilota si concludesse con risultati positivi ed agevolasse indubbiamente l'organizzazione documentale nei vari uffici. Ultimata quindi la fase sperimentale presso dette sedi, il progetto era proseguito con l'attivazione della protocollazione informatica e degli adeguamenti richiesti dalla normativa, in modo scaglionato, presso le altre AOO: la predisposizione di modulistica e di indicazioni precise, anche sui dettagli, hanno consentito di raggiungere il livello di coordinamento atteso<sup>8</sup>.

La metodologia operativa per gruppo di lavoro è stata sicuramente una scelta vincente perché ha consentito di fornire ausilio alle strutture per tutti i problemi applicativi, si è anche predisposta una pagina web contenente tutto il materiale relativo al progetto (Circolari applicative, bozze di provvedimento, titolario, manuale di gestione, F.A.Q....) ed è stato attivato un indirizzo di posta elettronica cui far pervenire problemi e dubbi applicativi. Come detto, per quanto riguarda l'aspetto formativo in materia da più parti richiesto, si sono organizzati degli incontri, sia sull'utilizzo concreto del software sia sull'aspetto normativo ed applicativo.

## **Il Titolario I.N.A.F. del 2008**

Il lavoro di alfabetizzazione archivistica e di organizzazione documentale è proseguito con l'elaborazione del primo piano di classificazione I.N.A.F., entrato in vigore a far data dall'1 gennaio 2008, titolario unico per le strutture di ricerca e per la sede centrale. Come noto la valenza del piano di classificazione è strategica, essendo uno strumento – obbligatorio - di organizzazione dell'archivio corrente<sup>9</sup>, indispensabile per una corretta gestione documentale. E' la norma stessa, infatti, a porre l'accento sulla necessità di stabilire le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli attraverso la definizione di adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, anche quelli non soggetti a registrazione di protocollo. Il titolario, si ricorda, è *“un sistema logico preconstituito... di partizioni astratte... ordinate gerarchicamente... individuato sulla base dell'analisi delle funzioni attribuite al produttore dell'archivio”*<sup>10</sup>, ossia *“un quadro alfanumerico di riferimento per l'archiviazione, la conservazione e l'individuazione dei documenti. Il titolario di classificazione si suddivide in titoli; i quali si suddividono in classi, le quali si dividono in fascico-*

---

<sup>8</sup> Al fine di uniformare i timbri che avrebbero dovuto essere applicati sul documento di ogni struttura erano state fornite le indicazioni sul modello e le dimensioni; per mantenere la peculiarità di sede il timbro prevedeva anche il logo della struttura, diverso da sede a sede. Si era curato anche l'aspetto economico scegliendo l'utilizzo di un timbro a secco, anziché delle etichette con il codice a barre per motivi di economicità, stante l'elevato costo delle stampanti per etichette e delle etichette stesse oltre alla dubbia reale efficacia della praticità di detto supporto.

<sup>9</sup> Cfr. D.P.R. n. 445/2000, artt. 50, comma IV, 56, 64 comma IV, 68 comma I;

<sup>10</sup> Cfr. G. BONFIGLIO – DOSIO, *Primi passi nel mondo degli archivi*, Padova, CLEUP, 2005, p.48

---

*li<sup>11</sup>*. Esso consente la corretta classificazione, “*rappresenta uno degli snodi cruciali per effettuare la gestione documentale in maniera corretta. Lo strumento più importante per raggiungere questo scopo è il titolario di classificazione che assieme al repertorio dei fascicoli..., permette di adempiere ai criteri di trasparenza, efficacia ed efficienza.*”<sup>12</sup>

Va, infatti, anche rimarcato che il titolario è uno strumento imprescindibile, ma insufficiente, senza la fascicolazione: il cuore dell'archivio è e rimane il fascicolo. Fondamentale è ricordare che “*in archivistica il trattamento riguarda non il documento, ma il complesso organico dei documenti, e soprattutto il complesso organico, originario, determinato ed imm modificabile, delle relazioni reciproche che intercorrono fra i documenti. A questo punto, la necessità di una organizzazione dei documenti all'origine è evidente.*”<sup>13</sup> Ora, il modello da elaborare avrebbe dovuto contemperare le esigenze di completezza e semplicità: completezza, perché avrebbe dovuto comunque sopperire alle esigenze classificatorie della documentazione legata sia alle attività svolte dalle strutture di ricerca (sostanzialmente tutte assimilabili e funzionali allo svolgimento in concreto dell'attività scientifica e di promozione scientifica astrofisica) che a quelle svolte dalla sede centrale (profondamente diverse, perché attinenti al funzionamento degli organi dell'Ente), semplicità perché, per essere applicato e condiviso da tutti, avrebbe dovuto essere uno strumento snello e, nel limite del possibile, intuitivo. L'idea è stata quella di affidarci all'esperienza delle Università: enti affini per fine istituzionale e, quindi per organizzazione amministrativa, ma – dal lato I.N.A.F. - senza la grossa parte della didattica. L'operazione fatta ha, dunque, preso a modello il piano di classificazione universitaria, semplificandolo, ed adattandolo in modo da mantenere la propria identità di Ente di ricerca. E' stato dunque elaborato un piano di classificazione unico, uguale sia per le strutture di ricerca che per la sede centrale, mantenendo sostanzialmente inalterato l'impianto quanto al numero di livelli di classificazione – due, e all'ordine delle classi.

Ebbene, il primo titolario I.N.A.F. è il frutto di successive stesure: l'ultima versione è stata elaborata dal gruppo di lavoro “Protocollo informatico”<sup>14</sup>, rivista dalla Coordinatrice del gruppo stesso, supervisionata dall'allora Direttore dell'Archivio generale dell'Università di Padova e discussa e condivisa con i Responsabili ed addetti ai Servizi Protocollo Archivio delle strutture di ricerca e della sede centrale in un incontro tenutosi a Roma il 10 dicembre 2007. La discussione del titolario I.N.A.F. era stata preceduta da un incontro formativo a che aveva visto, anch'esso, la partecipazione dei Responsabili e degli addetti ai Servizi protocollo Archivio delle varie strutture.

---

<sup>11</sup> Cfr. UNIVERSITA' DI PADOVA, *Decreto rettorale 11 dicembre 1997 n. 1, Regolamento per la gestione, tenuta e tutela dei documenti amministrativi dal protocollo all'archivio storico per l'amministrazione centrale*, in G.U. 29/12/1997 n. 301

<sup>12</sup> Cfr. G. PENZO DORIA, *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, reperibile in [http://www.cnipa.gov.it/site/\\_files/la\\_linea\\_dell\\_arco.pdf](http://www.cnipa.gov.it/site/_files/la_linea_dell_arco.pdf)

<sup>13</sup> Cfr. Elio Lodolini nella prefazione de “I calzini del principe Carlo”, p. 24, [https://www.procedamus.it/images/materiali/Calzini\\_principe\\_Carlo\\_2007.pdf](https://www.procedamus.it/images/materiali/Calzini_principe_Carlo_2007.pdf)

<sup>14</sup> Cfr. Decreto D.A. n. 52/06 del 14 marzo 2006

---

Per I.N.A.F. tale incontro si è posto come importante momento, oltre che di crescita culturale, di conoscenza reciproca personale e reciproco scambio di problematiche comuni; ciò ha reso possibile la creazione di una rete coordinata di soggetti che incominciavano ad interloquire tra di loro utilizzando lo stesso linguaggio archivistico. E di tale esperienza, di questo bagaglio culturale acquisito, possiamo godere anche oggi, perché la sedimentazione del metodo classificatorio, ha, sicuramente, facilitato l'approccio al lavoro odierno di aggiornamento. Ripensandoci ora, si apprezza e si comprende con maggior consapevolezza come l'interagire di persona abbia un portato un valore aggiunto per quanto riguarda i risultati del progetto, ma non solo. Il titolare, strumento stabile ma dinamico, è stato quindi testato, verificato, condiviso ed aggiornato.<sup>15</sup>

## **Il Titolare I.N.A.F. del 2022 e il gruppo di lavoro** ***Procedamus***

Dal coordinamento e condivisione I.N.A.F. al coordinamento e condivisione con gli Enti per la ricerca. Questo potrebbe essere il sottotitolo dell'esperienza maturata da I.N.A.F. nel corso del 2021 con il gruppo di lavoro costituito all'interno del progetto di formazione-intervento *Procedamus*, finalizzato ad aggiornare il titolare delle università e a redigerlo per la prima volta per gli enti pubblici di ricerca. La partecipazione I.N.A.F. a questo progetto avviene in un particolare momento congiunturale per l'Ente, posto che già era allo studio l'aggiornamento del titolare allora in vigore: il mutato assetto organizzativo dell'Ente, unito al mutato panorama giuridico ordinamentale, avevano fatto emergere, infatti, la necessità di un ammodernamento del piano di classificazione. Composita la formazione del gruppo di lavoro, e compiutamente descrittiva delle varie realtà coinvolte a livello documentale<sup>16</sup>: non solo operatori delle Università ed Enti di ricerca, infatti, ma anche organi vigilanti, liberi professionisti, docenti universitari, studiosi della materia e, menzione particolare, allievi della Scuole di archivistica, paleografia e diplomatica annesse all'Archivio di Stato di Milano e di Venezia. Ciascuno con il proprio bagaglio di esperienze e conoscenze così da elaborare un prodotto leggibile nelle diverse sfaccettature. Progetto unico, ma lavori paralleli da parte di due sottogruppi distinti: il sottogruppo delle Università (per l'aggiornamento) e quello degli Enti di ricerca (per la redazione del modello).

---

<sup>15</sup> Con Decreto D.A. n.139/09 dell'1 aprile 2009 si è provveduto a modificare la classe 2 del Titolo VII "Gestione patrimonio"

<sup>16</sup> Cfr: la Direzione Generale Archivi del Ministero dei beni e delle attività culturali (oggi Ministero della cultura), la Soprintendenza archivistica e bibliografica del Veneto e del Trentino-Alto Adige, l'Associazione nazionale archivistica italiana (ANAI), dell'Associazione nazionale dei docenti di informatica giuridica (ANDIG), dell'Associazione nazionale operatori e responsabili della custodia di contenuti digitali (ANORC), di Forum PA, dell'Ente nazionale di normazione (UNI), LineATENEI come segreteria organizzativa;

---

La prima osservazione da fare, dal punto di vista della gestione documentale, è che la realtà degli enti pubblici di ricerca ha evidenziato che pochissime realtà hanno elaborato ed utilizzano i piani di classificazione, cosa che può essere letta in modo bivalente: da una parte, si rappresenta la difficoltà quotidiana di porre in essere un'adeguata gestione documentale, dall'altra, la partecipazione ha dimostrato che c'è voglia "di fare", e l'entusiasmo e la voglia di creare ed introdurre qualcosa di nuovo è sicuramente un volano per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Verificato dunque che lo stato dell'arte ben si prestava all'elaborazione di un modello condiviso tra gli EPR perché, in assenza di un numero importante di piani di classificazioni vigenti, non sarebbe stato necessario porre in essere una fase *destruens*, ma era possibile passare direttamente alla fase *costruens*, il *modus procedendi* tra i due sottogruppi – Università ed EPR - è stato quello di elaborare dei modelli il più possibile univoci e condivisi per le medesime funzioni svolte, prevedendo una possibile personalizzazione per gli Enti di Ricerca nei titoli o classi in cui ciò non fosse stato possibile.

Il modello elaborato per gli EPR – Enti pubblici per la Ricerca prevede dunque nove classi (a fronte di 11 del modello Universitario); permane la peculiare classe a chiosa, "Oggetti diversi", e uguale al modello universitario è la descrizione di sei titoli. Ciò che conta però è che l'esperienza in team ha fatto sì che tutti potessero mettersi in gioco. Partendo dai famosi "I calzini del principe Carlo"<sup>17</sup>, ciascuno dei partecipanti è stato chiamato a descrivere il contenuto ipotetico della documentazione che avrebbe dovuto essere classificata nella classe assegnata loro: ciò ha comportato una necessaria riflessione trascendente l'aspetto classificatorio ed involgente l'intera organizzazione documentale del proprio Ente. Ciascuno ha dovuto – in senso buono – fare i conti con la propria realtà ed, in un certo senso, fare il confronto – auspicabilmente costruttivo - con le altre. Ulteriormente, quest'esperienza ha sicuramente il pregio di sensibilizzare gli Enti sulla corretta gestione documentale. La normativa cala dall'alto, l'esigenza operativa nasce dal basso, il punto d'incontro rappresenta l'optimum, recepire il "dovuto" nella consapevolezza che ciò è uno strumento per migliorare l'efficacia, l'efficienza ed il quotidiano agire. Questo dovrebbe essere il senso di un progetto riuscito. Va da sé che la consapevolezza è il primo passo, poi va opportunamente veicolata ai colleghi ed agli organi gestionali di vertici, cosa non sempre facile e scontata.

Importante momento di crescita, principalmente per chi ha avuto la possibilità di "raccontare" il progetto, è stata anche l'opera di divulgazione/disseminazione online. Per quanto riguarda INAF, il lavoro di alfabetizzazione archivistica svolto negli anni e la somiglianza tra il modello elaborato e quello in uso, hanno sicuramente facilitato l'aggiornamento, ma l'elaborazione del titolario INAF entrato in vigore nel 2022 ha avuto anch'essa qualche "intoppo pratico" che non era stato considerato. Il passaggio da vecchio a nuovo titolario ha coinvolto la documentazione, fascicolata e non,

---

<sup>17</sup> [https://www.procedamus.it/images/materiali/Calzini\\_principe\\_Carlo\\_2007.pdf](https://www.procedamus.it/images/materiali/Calzini_principe_Carlo_2007.pdf)

---

presente nel sistema, richiedendo alcune attività propedeutiche. I documenti non ancora fascicolati e relativi ad affari o procedimenti ancora in corso di istruttoria, interessati dalla nuova classificazione, avrebbero dovuto essere riclassificati e fascicolati secondo il nuovo titolario. Anche i fascicoli aperti, cioè non ancora conclusi al 31 dicembre 2021, avrebbero dovuto essere riclassificati: in tal modo – automaticamente - si sarebbe creato un nuovo fascicolo con la nuova classificazione, il vecchio fascicolo con la vecchia classificazione si sarebbe chiuso – automaticamente - e i documenti al suo interno sarebbero stati – automaticamente- trasferiti al nuovo fascicolo, anch’essi con la nuova classificazione; i fascicoli chiusi entro il 31 Dicembre 2021 avrebbero potuto mantenere la medesima classificazione, posto che il titolario non ha efficacia retroattiva. Per i fascicoli di persona l’operazione si presentava più complessa perchè la nuova tassonomia prevedeva il passaggio del titolo “Personale” da V a VI. Tale apparente insignificante modifica avrebbe in realtà comportato la necessità di modificare le impostazioni dedicate che impattavano sia sull’interfaccia, che sulle abilitazioni degli utenti, rendendo ulteriormente necessario un intervento della ditta erogatrice del software di gestione documentale per la modifica di fascicoli, sottofascicoli e documenti per il cambio dal titolo V al VI. Non solo: le modifiche avrebbero dovuto essere elaborate prima in ambiente pre-produzione, e avrebbero dovuto essere progettati e stimati, quanto ai costi, gli interventi necessari. Tale problematica ha comportato una profonda riflessione, valutando il rapporto costi-benefici dell’operazione e, soprattutto, la ristretta tempistica.

*In medio stat virtus*, ed è questa la via che si è intrapresa: la finale elaborazione del titolario INAF, dopo parecchie meditazioni, ha definito di salvaguardare l’ordine e la descrizione dei titoli INAF vigenti, a scapito di qualche mancata omogeneizzazione con il modello di titolario EPR elaborato all’interno del progetto Procedamus. Quindi il titolo II permane “Organi di indirizzo, valutazione e controllo” (e non “organi di governo, gestione, controllo, consulenza e garanzia”), il titolo IV rimane “Affari legali” (e non “Attività giuridico-legale”), il “Personale” rimane al titolo V e non VI, il titolo “Ricerca, trasferimento e promozione di tecnologia” diventa titolo VIII (e non III come nel modello, questa forse la modifica di maggior impatto, sistematico più che concreto).

Il titolario INAF elaborato sul modello Procedamus, dunque, con le opportune personalizzazioni è stato approvato ed apprezzato anche dall’organo ministeriale vigilante, ed è attivo regolarmente dall’1 gennaio 2022: la soluzione adottata, quindi, appare un buon compromesso, avendo consentito il rispetto della tempistica stimata, il mantenimento dell’organizzazione dei fascicoli e sottofascicoli di persona senza ulteriori interventi, e, al contempo, l’utilizzo del nuovo impianto elaborato sul modello concepito ed aggiornato, nonostante l’insorgere di problemi imprevisti. D’altronde, e non si può non concludere con una citazione scientifica in qualche modo affine al nostro Ente, *“Nella lunga storia del genere umano (e anche del genere animale) hanno prevalso coloro che hanno imparato a collaborare ed a improvvisare con più efficacia.”*(Charles Darwin), attività entrambe presenti e caratterizzanti questo progetto.

**«LA SITUAZIONE SEMBRA REGOLARE, SARÀ  
FORSE NECESSARIO AGGIORNARE IL TITOLARIO»<sup>1</sup>.**

**LA CLASSIFICAZIONE DEI DOCUMENTI DEL  
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE:  
DAL «POSIZIONARIO» AD UN MODELLO DI  
TITOLARIO PER ENTI PUBBLICI DI RICERCA**

**Alessia A. Glielmi**

## **Premessa**

La documentazione prodotta dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), in particolar modo quella di deposito e storica, sia la parte versata presso l'Archivio centrale dello Stato (ACS) che quella presente presso le numerose sedi dell'ente, è stata, ad oggi, oggetto di studi e analisi parziali frammentate. Una delle ragioni, per ciò che riguarda la documentazione presente in ACS, è attribuibile al fatto che numerosi versamenti sono stati effettuati senza mezzi di corredo a cura dell'ente versante. Tali strumenti, solo dopo diversi anni, sono stati redatti da archivisti professionisti presso l'ACS<sup>2</sup>. Allo stesso modo, ove esistenti, gli strumenti di gestione e di ricognizione documentale dedicati alla documentazione storica e di deposito conservata oggi presso le numerose sedi dell'ente si presentano essenziali nelle informazioni, poco

---

<sup>1</sup> L'espressione è contenuta in un opuscolo dal titolo "Archivio" redatto dall'Ufficio Attività di Ricerca del CNR e pubblicato ad ottobre 1961 conservato presso Archivio di Deposito del CNR. Archivio CNR pos. 12.25 – "Archivi del CNR".

<sup>2</sup> Gli strumenti essenzialmente consistono, in ACS, negli schedari compilati a cura di Gigliola Fioravanti per le carte relative al periodo che va dal 1923 al 1935, e dall'inventario del Consiglio Nazionale delle Ricerche (anni 1921-1950), a cura di Gabriella Vallone Cuccia, per i documenti prodotti nel periodo 1921-1950 nei diversi inventari archivistici redatti da Margherita Martelli e da Giuseppina Calcara, così come numerose tesi di laurea nell'ambito della Scuola per archivisti e biblioteca dell'Università Sapienza di Roma. Attualmente lo studio più completo sul CNR è rappresentato dai due volumi curati da Giovanni Paoloni e Raffaella Simili intitolati *Per una storia del Consiglio Nazionale delle Ricerche* (Roma-Bari, Laterza, 2001). Questo lavoro, frutto di anni di studio e di molte collaborazioni, incentra particolarmente l'attenzione sull'attività dei comitati nazionali. Per una disamina puntuale dei contributi degli studenti dalla Scuola Speciale per Archivisti e Bibliotecari si veda Azzurra Aiello, *La classificazione delle carte del CNR: anni 1923-1965*, in «Nuovi Annali della Scuola Speciale per Archivisti e Bibliotecari», a.20, 2006, p. p. 199 – 225.

---

o per nulla omogenei, in quanto derivano da tradizioni archivistiche differenti. L'analisi del patrimonio informativo dell'ente, rappresenta, dunque, una sfida aperta che ha come obiettivo primario la ricognizione completa dei nuclei documentari, degli strumenti di gestione dedicati agli archivi storici, così come l'omogenizzazione di quelli dedicati alla fase corrente e di deposito.

Il lavoro svolto per la redazione di un modello di titolario per gli enti pubblici di ricerca (EPR), effettuato, a partire dal 2020, all'interno della comunità di *Procedamus* ha avuto come effetto collaterale, per ciò che concerne il CNR, lo studio analitico e la raccolta dei piani di classificazione utilizzati<sup>3</sup> nelle diverse ere archivistiche, così come, il tentativo di ricostruire il complicato dedalo di voci gerarchiche ad essi connesse. Esse, denominate negli strumenti «posizioni», dapprima poche decine, alla fine degli anni Novanta, diverse centinaia, rappresentano la traduzione documentale delle attività dell'ente mutata, accresciuta e diversificata con il tempo. La ricostruzione del «Posizionario»<sup>4</sup> CNR risulta difficoltosa perché la produzione documentaria dell'ente, da sempre, non è stata, e non lo è nemmeno adesso, appannaggio esclusivo dell'amministrazione centrale, ma piuttosto è la rappresentazione di una gestione documentale disseminata e/o delocalizzata presso istituti, centri di ricerca e uffici che vantano, in alcuni casi, tradizioni archivistiche anche preesistenti al CNR.

## Prassi e difformità documentali

Non tutti gli organi del CNR erano e sono ubicati in una stessa sede. Anche prima della costruzione dell'edificio<sup>5</sup> nel quale, dalla fine degli anni Trenta, si trova l'amministrazione centrale, sito a Roma in piazzale delle Scienze, oggi piazzale Aldo Moro, i diversi uffici, laboratori, commissioni, ecc., erano sparpagliati in vari luoghi, anche fuori Roma. Questa fu probabilmente una delle cause delle numerose dispersioni di materiale documentario così come la causa dell'assenza di regolamenti in materia documentale e/o l'utilizzo di prassi documentali univoche. L'unica eccezione, in tema di regole di funzionamento, era rappresentata dalla costituzione e poi gestione del "Centro d'informazioni [scientifiche]" la cui formazione risale proprio agli anni Trenta.

Ragionare guardando al passato di archivi del CNR, in sostanza, significa parlare al

---

<sup>3</sup> È in corso la raccolta, a cura della scrivente, lo studio analitico e comparato dei «posizionari» del Cnr a partire dal 1925 al 2005.

<sup>4</sup> Si deve a Bruno Vitali e a Maurizio Gentilini un iniziale tentativo di rintracciare e raccogliere le numerosissime – oltre le centinaia - voci del «posizionario» in uso al Cnr soprattutto a partire dagli anni Settanta.

<sup>5</sup> I lavori di costruzione dell'edificio, sito a Roma in piazzale Aldo Moro, sede oggi dell'amministrazione centrale dell'ente furono intrapresi nel 1933 con la Presidenza di Guglielmo Marconi, con la direzione di Andrea Carlini. Alla base del progetto, la volontà di realizzare un edificio funzionale con oltre 185 ambienti tra uffici, sale riunioni, biblioteche sale di rappresentanza, progettato per prestarsi con facilità a eventuali ampliamenti.

---

plurale, di nuclei diversi prodotti da più soggetti, con regole documentali inesistenti e/o prassi documentali difformi sin dalla sua origine. L'analisi delle tipologie di classificazioni funzionali alla creazione di un modello che fosse aderente alle necessità dell'ente è stata particolarmente perigliosa perché spesso i fascicoli analizzati a tale scopo (cartelle sic!), sia quelli conservati in ACS, che quelli che si trovano nelle diverse sedi dell'ente, non sono classificati, né i documenti al loro interno risultano protocollati. Questo stato di cose ha permesso di ricollocare con sicurezza nella posizione – leggi titoli - originaria solo i fascicoli riconducibili a un organo o a una competenza specifica. La situazione, brevemente descritta, disarticolata sin dai primordi della fondazione dell'ente, si è riflettuta su quella parte di documentazione che a seguito dei versamenti è conservata in ACS. Le operazioni di versamento, come anticipato, sono avvenute quasi sempre con la totale mancanza di mezzi di corredo di accompagnamento, che per la maggior parte dei casi, non erano presenti in origine perché non approntati dal personale degli uffici versanti. Disciplinare l'organizzazione della documentazione del più grande ente di ricerca italiano e far luce sull'organizzazione passata è oggi importante per chi ci lavora, per chi ha necessità per finalità di ricerca storica, per chi ha esigenze di tipo amministrativo e soprattutto per potenziare per la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che facilitino il diritto di accesso allo stato dei procedimenti e ai relativi documenti da parte dei soggetti interessati, è utile, inoltre, per ricostruire precedenti, rintracciare riferimenti specialistici, fondamentali nell'ambito della ricerca scientifica. Per tale ragione nel processo di razionalizzazione avviato, si è scelto di procedere su due binari paralleli; da una parte analizzare ciò che è stata l'attenzione dell'ente per la gestione documentale, dall'altra puntare alla predisposizione di strumenti migliorativi dell'azione amministrativa.

Ad una scomposta e minima, solo in termini numerici, non qualitativi, condizione documentale che definiremo “dei primordi” ebbe seguito, una esplosione della produzione, sempre parlando, in termini documentali, che seguì di pari passo lo sviluppo dell'ente; in una prima fase alla fine degli anni Venti<sup>6</sup> e poi ancor di più negli anni Trenta, e, in una seconda fase, nel secondo Dopoguerra quando al moltiplicarsi dei compiti ed attività del CNR corrispose una maggior produzione di documentazione. Da questa circostanza, probabilmente, nacque la necessità di organizzare la

---

<sup>6</sup> Il CNR, nel 1927, fu oggetto di un sostanziale riordinamento. Il Regio decreto 31 marzo 1927, n. 638 ne fissò quale compito primario quello di «coordinare le attività nazionali nei vari rami della scienza e delle sue applicazioni anche nell'interesse della economia generale [...]» e istituì il Direttorio, organo di vertice del CNR e consulente diretto del duce. Numerose disposizioni legislative e regolamentari, dal 1928 al 1937, precisarono la figura giuridica e i compiti del CNR, rendendolo un organo parallelo al Consiglio di Stato e aumentandone la burocratizzazione. Una delle più importanti era contenuta nel regio decreto del 24 agosto 1933, n. 1306, che adeguava l'organizzazione del Consiglio alla nuova normativa e lo ripartiva in cinque sezioni, tre per la consulenza tecnico-scientifica, la quarta per la consulenza legislativa in materia scientifica e la quinta per vigilare sugli istituti, laboratori e stabilimenti scientifici statali e per attuare il controllo sul prodotto nazionale. Per approfondimenti si veda la premessa all'inventario del fondo archivistico CNR- Presidenza Marconi presente in Acs, curato da Margherita Martelli.

---

memoria in maniera razionale e funzionale, attraverso la creazione di uno strumento classificatorio, una sorta di titolario. Lo studio che si sta presentando, nato nel 2020 finalizzato, in partenza, alla sola creazione di un modello di titolario dedicato che potesse incrociare le esigenze degli EPR, è stato la leva per approfondire, percorrendo a ritroso la strada che dallo spoglio delle carte porta alla classificazione delle medesime e che ha consentito a chi scrive di tentare di rintracciare i titolari del CNR dalla fondazione fino alla metà degli anni '60. Il raffronto tra questi, che per la verità è ancora in corso, ha evidenziato le logiche di un piano di classificazione tanto efficace da rimanere invariato per più di 80 anni, nonostante alcuni tentativi di riforma e ha rappresentato uno dei pilastri del lavoro di omogenizzazione effettuato per il titolario gli EPR.

L'approccio professionale al trattamento e interpretazione delle "posizioni" CNR fu concomitante al primo versamento massivo della documentazione conservata presso le sedi del CNR all'Archivio centrale dello Stato. Il versamento avvenne nel 1957 sulla base delle disposizioni contenute nel R.D. 2 ottobre 1911, n. 1163, illustrate da Armando Lodolini, soprintendente di quell'archivio, in una riunione alla presenza dei vertici dei due enti allorquando comunicò che la ricezione da parte dell'ACS dei documenti degli organi dello stato e degli enti pubblici era uno degli scopi per cui l'archivio fu istituito. Quella riunione sancì, come mai prima, che tutta la documentazione amministrativa prodotta dall'ente dovesse essere sottoposta a tutela. Al fine di organizzare il cospicuo versamento fu istituita una speciale commissione composta da Armando Lodolini, Soprintendente dell'Archivio Centrale dello Stato, Franco Romma, Segretario Generale facente funzione del CNR Alvaro Donadio, Segreteria Generale CNR. La commissione aveva anche come scopo le interpretazioni delle classificazioni di archivio.

I documenti versati abbracciavano un arco cronologico importante che partiva dalla creazione dell'ente a quasi tutto l'anno 1950. Furono versati fascicoli «ritenuti di interesse geografico e storico scientifico». Sempre in accordo con l'ACS, alla Croce Rossa Italiana furono ceduti gli incartamenti destinati al macero. L'elenco di versamento che ne scaturì era diviso per posizioni che sommariamente si elencano:

Pos. 7 - Ricerche scientifico-tecniche – esperimenti – proposte inventive a tutto l'anno 1950

Pos. 8<sup>b</sup> - Richieste di contributi per ricerche e studi a tutto l'anno 1945

Pos. 9<sup>a</sup> - Congressi Nazionali – A tutto l'anno 1950

Pos. 9<sup>c</sup> - Esposizioni nazionali – A tutto l'anno 1950

Pos. 9<sup>d</sup> - Esposizioni internazionali – A tutto l'anno 1950

Pos. 9<sup>e</sup> - Mostre e Fiere Nazionali – A tutto l'anno 1950

---

<sup>7</sup> Il verbale della Commissione per l'esame dei documenti giacenti presso l'Archivio di Deposito CNR destinati all'ACS è datato 11 luglio 1955. (prot. ACS, 949/9 - 1955). I mezzi di corredo dei documenti versati, compilati solo in epoca successiva alla formazione dei medesimi, dopo il passaggio della documentazione all'ACS, consistono nei citati schedari compilati a cura di Gigliola Fioravanti (cfr. note precedenti).

---

Pos. 9<sup>F</sup> - Mostre e Fiere Internazionali – A tutto l'anno 1950

Pos. 2<sup>D</sup> - Comitati

Pos. 2<sup>F</sup> - Commissioni

Pos. 2<sup>F</sup> - Commissione Materie Prime

In totale furono versati 116 pacchi di documenti.

Era la parte più cospicua dell'espressione documentaria delle attività di uffici, comitati e commissioni afferenti al CNR<sup>8</sup>, in realtà la testimonianza documentaria della fase di consolidamento dell'ente dal punto di vista delle attività scientifiche.

## Il sistema delle «posizioni»

Nel 1955 per la prima volta i funzionari dell'ACS, archivisti di professione, si misuravano con il sistema complicato delle posizioni, o meglio, con l'interpretazione di un sistema di classificazione degli atti in uso al CNR sin dalla sua creazione che si era evoluto con il tempo e, in maniera fisiologica, ampliato sulla base dei mutamenti dell'ente. Gigliola Fioravanti, funzionaria che per prima si occupò del fondo archivistico<sup>9</sup>, descrisse in un saggio l'importanza del sistema di classificazione per «posizioni», commentando «nella situazione che si presentava non si poté che ricostruire per grandi linee il sistema di classificazione originario delle carte, individuandone alcune serie costituite dalle pratiche nominative. Si pensò di far cosa utile ordinando tali fascicoli in sequenza alfabetica e segnalandoli sommariamente. Si assemblò la rimanente documentazione - circa i 2/3 - secondo le materie trattate ai comitati nazionali e dalle commissioni, senza una particolare menzione alla provenienza, ovvero all'ufficio, istituto o organo produttore»<sup>10</sup>. L'archivio CNR presso l'ACS, secondo l'analisi di Fioravanti, era il testimone del consolidamento della struttura, destinata a diventare il più grande ente di ricerca italiano, che prese il via dal 1929 a partire dalla presidenza di Guglielmo Marconi. La struttura operativa del CNR era andata assumendo un aspetto assai complesso e l'attività si svolgeva grazie alla collaborazione di diversi organi tecnici, quali gli istituti e centri scientifico-

---

<sup>8</sup> Gigliola Fioravanti, già funzionaria dell'ACS, è autrice di un saggio in cui è stato affrontato il tema del primo versamento del CNR presso ACS. Si veda: Gigliola Fioravanti, *Il Consiglio nazionale delle ricerche e il suo archivio (1923-1950) presso l'Archivio centrale dello Stato*, in: *Gli archivi per la storia della scienza e della tecnica: atti del Convegno internazionale, Desenzano del Garda, 4-8 giugno 1991*, a cura di Giovanni Paoloni, Roma: Ufficio centrale per i beni archivistici – Accademia nazionale delle scienze detta dei XL, 1995, I, p. 312.

<sup>9</sup> Col tempo si sono succeduti: Leopoldo Sandri, Giovanni Paoloni, Letizia Sagù, Margherita Martelli, Giuseppina Calcara, Martino De Crescenzo, Simonetta Ceglie.

<sup>10</sup> Vedi: Gigliola Fioravanti, *Il Consiglio nazionale delle ricerche e il suo archivio (1923-1950) presso l'Archivio centrale dello Stato*, in: *Gli archivi per la storia della scienza e della tecnica: atti del Convegno internazionale, Desenzano del Garda, 4-8 giugno 1991*, a cura di Giovanni Paoloni, Roma: Ufficio centrale per i beni archivistici – Accademia nazionale delle scienze detta dei XL, 1995, I, p. 307.

---

tecnici, le commissioni di studio permanenti o temporanee (costituite con ordinanze del presidente) i comitati nazionali (composti di membri scelti tra persone di fama nel campo di specifica competenza) i comitati speciali consultivi (costituiti di volta in volta per l'esame delle richieste di pareri da parte dei ministeri). Si rilevava, inoltre, la presenza dei fascicoli relativi ai compiti assegnati all'ente in materia di coordinamento e promozione della ricerca. Nella quasi totalità dei casi si trattava di cartelle prodotte dall'attività della Segreteria generale e contrassegnate da un sistema di classificazione degli atti, solo in parte ricostruito in durante le operazioni di schedatura in ACS. Dall'anno del primo versamento, 1955, in poi si stabilì una connessione tra il CNR e l'Archivio centrale dello Stato che ha permesso, seppur con alti e bassi, nel tempo, di gestire la grande mole documentaria anche attraverso l'istituzione delle Commissioni di sorveglianza e attraverso la vigilanza esercitata sugli scarti e i versamenti che fluirono più o meno regolarmente fino alla seconda metà degli anni Settanta. Numerosi sono i versamenti sistematici individuati. L'ultimo versamento massivo risale al 1996; in tutti sono stati riscontrati cambi di posizione a fronte di affari simili.

Lo studio organico e sistematico dell'archivio del CNR effettuato per iniziativa dell'ACS così come l'interpretazione delle posizioni sono cominciati davvero nel 1998 grazie ad una collaborazione tra l'ACS e la Scuola Speciale per Archivisti e Bibliotecari di Roma. Uno dei tentativi più organici e riusciti di analisi è stato realizzato da Azzurra Aiello, nel 2006<sup>11</sup>. In un saggio, a sua firma, riporta numeri e riferimenti all'organizzazione dell'Archivio CNR, raccordando le considerazioni sulle attività dell'ente sempre a titoli/posizioni, quali rappresentazioni documentali censite nella loro mutevolezza, grazie al lavoro di analisi sulle fonti dirette.

L'evoluzione e la progressiva implementazione delle posizioni, analizzate nel saggio di Aiello, arriva fino alla fine degli anni Sessanta, anni in cui il sistema delle posizioni, che sarà utilizzato al CNR fino al 2005, risulta ampiamente consolidato.

Se la documentazione prodotta dal CNR tra il 1925 ed il 1965 presente in ACS è stata analizzata dai diversi studiosi, archivisti e studenti, non è possibile affermare lo stesso per le carte prodotte successivamente a quella data conservate nei depositi del CNR. La ragione sta nel fatto che presso l'Archivio di deposito dell'ente è conservata documentazione stratificata dall'amministrazione centrale del CNR e dalla rete scientifica a partire dagli anni Quaranta in poi che consta di oltre 800 m.l. e che si può definire coeva, anzi sovrapponibile, a quella analizzata in ACS e ad essa successiva. Il risultato di questo stato di cose è una frammentarietà ancora più preoccupante del previsto, considerando che le pratiche – o i fascicoli contraddistinti per una singola “posizione” – si trovano in parte versati presso l'ACS ed in parte presso l'Archivio di Deposito CNR sito nell'Area di Ricerca di Roma 1. Dal 2020, anche grazie all'impulso offerto dall'iniziativa *Procedamus*, è iniziato un lavoro di recupero che è consistito in primis in attività di tipo conservativo, come la depolveratura e condizionamento

---

<sup>11</sup> Azzurra Aiello, *La classificazione delle carte del CNR: anni 1923-1965*, «Nuovi annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari», 20 (2006), p. 203.

---

delle carte in unità più idonee, operazione necessaria, in quanto il nucleo era stato stratificato nei locali adibiti a deposito negli anni Novanta e mai trattato. Al fine di effettuare un lavoro filologico anche nel recupero sono stati rintracciati i numerosi mezzi di corredo che si sono succeduti nel tempo e la cospicua documentazione relativa alle interpretazioni delle voci dei «posizionari». La ricerca è ancora in corso, ma grazie agli scavi archivistici, si ipotizza sarà possibile ricostruire integralmente le modalità con le quali le posizioni a partire dagli anni Sessanta erano utilizzate. Importante pietra miliare, in termini di gestione documentale, e fondamentale riferimento per questo studio, appare il provvedimento del Presidente Luciano Caglioti n. 1494 contenuto nel Bollettino ufficiale CNR (Ordinamento) del 1966<sup>12</sup> che di fatto istituì l'Archivio generale di coordinamento del CNR alle dipendenze dell'Ufficio affari generali e ordinamento. Dalla lettura emergono i compiti a cui rispondeva l'ufficio in materia di gestione documentale:

- a) Apertura della corrispondenza e smistamento agli archivi di settore;
- b) Coordinamento dell'attività degli archivi di settore;
- c) Responsabilità e tenuta dell'archivio di deposito;
- d) Impianto di uno schedario elencante tutte le pratiche esistenti ed affluenti negli archivi di settore;
- e) Servizio, per gli archivi di settore, di intestazione e scrittura delle cartelle delle nuove pratiche;
- f) Direzione del servizio spedizione

L'archivio CNR, dapprima unico, venne ripartito in tanti archivi quanti erano gli uffici CNR. La classificazione era basata ovviamente sulle posizioni, che da quel momento divennero centinaia. Ad esse si applicavano logiche di classificazioni miste: alcune basate su un sistema decimale, altre «secondo i tipi di intervento Cnr». Dall'esame, poi, dei registri di protocollo si è potuto constatare che le posizioni si moltiplicano quasi per gemmazione. Quasi mai vengono soppresse, ma ad esse si aggiungono altre che seguono. Il ritmo di crescita è proporzionale all'acquisizione di nuove competenze da parte dell'Ente. Una delle cause fu la riforma voluta dal presidente che succedette a Luciano Caglioti, Giovanni Polvani (1960-1965), che nel 1963, tra le altre cose, aumentò il numero dei Comitati che da sette passarono a undici. Polvani ebbe il merito di inserire nell'alveo della ricerca pubblica le scienze umane.

In quel periodo all'archivio dell'ufficio attività di ricerca, che era il *core* delle attività dell'ente vennero attribuite 100 posizioni dalla 100 in poi. Nel provvedimento si precisa che sarebbe poi stato possibile impegnare i successivi numeri fino a 200 per nuove esigenze. Tale logica condusse, col tempo, ad impegnare anche i numeri 300 (dedicati agli affari relativi alla gestione delle risorse umane), 400 e così via. Nell'ambito di questo sistema per ciascuna posizione fu possibile creare un numero infinito di pratiche. Ad esempio, la posizione 101 poteva estendersi suddividendosi

---

<sup>12</sup> CNR Bollettino ufficiale (Ordinamento), a. III – n. 1, 18 gennaio 1966, p. 10 - Provvedimento Presidente Caglioti n. 1494.

---

nel modo seguente: 101.1; 101.2; 101.3; etc. Una logica matematica potremmo affermare! Nell'ambito di ciascuna pratica (si legga affare), inoltre, era possibile creare un numero di fascicoli anche essi infiniti: 114.1 - Gruppo di ricerca Y pratica generale, 114.1.0 - Gruppo di ricerca Y amministrazione, 114.1.1 - Gruppo di ricerca Y sottogruppo Z. Le classifiche erano apposte su ogni singola missiva in arrivo e in partenza. Sulle istruzioni si legge «il primo numero si riferiva alla posizione, il secondo al numero progressivo della pratica, il terzo al fascicolo della pratica stessa». Sulle missive in partenza era apposto il numero della posizione, che doveva essere richiamato anche sulle lettere in risposta alla corrispondenza in arrivo. Era indicato in alto a destra il numero della posizione nonché il numero di protocollo della lettera in arrivo.

È importante ricordare che tra il 1966 e 1968 oltre alla costituzione di un Archivio generale, preposto alla protocollazione, classificazione e conservazione di tutta la documentazione amministrativa prodotta e gestita dall'Ente, venne istituito un servizio di microfilmatura degli atti protocollati dalla segreteria generale e dai servizi centrali dell'ente. Tale pratica venne progressivamente potenziata ed estesa alle strutture centrali, tanto da rientrare formalmente nelle competenze del Servizio Affari scientifici e tecnologici (SAST) e del Servizio Affari patrimoniali ed Aree di ricerca (SAPAR), dell'Ufficio Ragioneria e del Servizio del Personale e Incarichi di Ricerca (SPIR), definite dall'ordinamento dell'ente del 1971 e da provvedimenti successivi. Si è così formato, parallelamente a quello cartaceo, congegnato con lo stesso sistema delle posizioni, un archivio di microfilm e microfiches che rispecchia e testimonia buona parte dell'attività dell'Ente successiva a quel periodo, fino al 2001.

## **Dal «Posizionario» CNR ad un modello di titolare degli EPR**

Con la Presidenza di Fabio Pistella, grazie a quanto sancito nella delibera del Consiglio di Amministrazione n. 57 emanata il 23 dicembre 2004, il CNR entrò nell'era della gestione documentale contemporanea sulla base dei nuovi obblighi normativi. Ai sensi di quanto disposto dall'articolo 50 comma 4 del DPR 445/2000, infatti, furono individuate 110 Aree organizzazione omogenee<sup>13</sup> (AOO) identificate nei 108 Istituti, nell'Amministrazione centrale e nella Presidenza. La successiva deliberazione n. 21/2005 del 9 febbraio 2005, approvò due accordi di collaborazione con l'Università della Calabria, la società Prisma Engineering S.r.L. e la Società FileNet S.r.L., per la realizzazione di un sistema di protocollo informatico. Fu quello il momento in cui si prese atto che il sistema di classificazione in uso all'ente, basato sulle posizioni ed

---

<sup>13</sup> Insieme di funzioni e di strutture, individuate dall'Amministrazione, che opera su tematiche omogenee e che presenta esigenze di gestione della documentazione in modo unitario e coordinato.

---

organizzato secondo assetti organizzativi risalenti nel tempo, non era più coerente con le esigenze attuali e con le disposizioni di legge vigenti.

«Il Consiglio di Amministrazione del C.N.R.», si legge nella delibera, decise così di «adottare il titolario di classificazione degli atti di archivio<sup>14</sup>, così come previsto dalla normativa e dalle correnti impostazioni disciplinari in materia. Si tratta di un sistema logico che suddivideva i documenti secondo uno schema mutuato dalle corrispondenti funzioni amministrative, permettendo di organizzare in maniera omogenea i documenti che si riferiscono a medesimi affari o ai medesimi procedimenti amministrativi. In un successivo atto<sup>15</sup> si sancì che «Il sistema di classificazione sistematica per competenze, realizzato utilizzando il *titolario*, sostituisce quindi il vigente sistema basato sulle posizioni». Sempre in quello stesso anno fu istituito il Servizio per la gestione informatica dei documenti (SeGID)<sup>16</sup> anche per l'attuazione di queste riforme. Tre linee di attività del servizio c'erano lo sviluppo e la gestione del protocollo informatico e del sistema di gestione documentale, l'analisi e gestione dei flussi documentali, la gestione degli archivi in quanto struttura preposta all'amministrazione dell'intero ciclo di vita dei documenti del CNR. Tra le competenze primarie del SeGID<sup>17</sup> rientrava, inoltre, la gestione di tutti i complessi documentari prodotti e conservati dall'Ente nelle varie fasi della loro vita. A partire da quel momento si è tentato faticosamente di scardinare il vecchio sistema delle posizioni, cercando attraverso numerosissime iniziative di formazione di sensibilizzare l'amministrazione centrale e la rete scientifica alla novità dei titoli, delle classi e delle sottoclassi. Il risultato di questo tentativo non è omogeneo, il riscontro maggiore rispetto alla applicabilità del nuovo sistema di classificazione si è avuto nella rete scientifica rispetto all'amministrazione centrale.

## **Un modello di TITOLARIO per gli enti pubblici di ricerca (titoli V-IX)**

Nel 2019, con l'avvio di una serie di iniziative volte alla valorizzazione e alla razionalizzazione della gestione documentale che hanno visto, tra le altre attività, l'internazionalizzazione della gestione dei fascicoli del personale si è scelto, grazie ad una

---

<sup>14</sup> Artefici dell'introduzione del protocollo informatico dell'ente il Presidente Fabio Pistella, Paolo De Gasperis, Maurizio Vitale, Giuseppe Cavarretta, Bruno Vitale. Il coordinamento scientifico dell'intera attività è stato di Roberto Guarasci e Anna Rovella.

<sup>15</sup> Consiglio di amministrazione del CNR, delibera n. 39 del 6 aprile 2005.

<sup>16</sup> Provvedimento del direttore generale n.71/2006 del 21 novembre 2006.

<sup>17</sup> Dirigente del Servizio fu Paolo De Gasperis dal 2004 fino al 2013, al quale, da quell'anno a giugno 2022 è subentrato Maurizio Vitale. Nel frattempo il Segid è stato trasformato in Struttura di Particolare Rilievo Gestione Documentale (SPR Ge.Doc) del CNR mantenendo le stesse competenze. Oggi le competenze in materia di gestione documentale e archivistica sono dell'Ufficio Agenda Digitale e Processi.

---

serie di contatti avviati con ANAI, anche sulla base delle esperienze realizzate negli anni dalla Direzione Generale degli Archivi in tema di redazioni di strumenti comuni per enti con competenze analoghe, di fare massa critica e mettere a sistema le esigenze documentali del CNR con le necessità di fare rete con gli altri enti di ricerca. Una opportunità concreta si è presentata a maggio 2020, allorquando il Consiglio direttivo nazionale ANAI, ha deliberato di concedere il patrocinio dell'associazione al progetto di formazione-intervento *Procedamus* per il biennio 2020-2021, offrendo la propria piena collaborazione. Tale collaborazione, in particolare, ha avuto un fecondo terreno di sviluppo nelle attività connesse alla revisione dei *Calzini del Principe Carlo* e alla redazione di un titolario di classificazione e di un piano di conservazione per gli enti pubblici di ricerca. Per tale attività la scrivente è stata designata quale co - ordinatrice insieme a Laura Flora di INAF del gruppo di lavoro dedicato alla redazione del modello di titolario per gli enti pubblici di ricerca (d'ira in poi EPR). I lavori hanno preso le mosse attraverso un confronto serrato all'interno della comunità di *Procedamus*, in primis, con chi aveva vissuto la medesima esperienza, anni addietro, coordinando il gruppo di lavoro per la redazione del modello di titolari delle università e, che nello stesso biennio, si trovava ad affrontare la sfida dell'aggiornamento di tale strumento: Angela Angeli (Università di Urbino) e Salvatore Consoli (Università di Catania). Si è scelto di partire con l'analisi degli strumenti di gestione in uso negli EPR dalle esperienze positive a quelle poco fruttuose al fine di trarne buone pratiche e/o criticità. Dopo aver rovistato soprattutto nelle proprie tasche, ossia aver attentamente analizzato gli aspetti positivi e negativi del proprio ente di appartenente, è partito il confronto tra i quattro coordinatori dei due gruppi (per le università Salvatore Consoli e Angela Angeli, per gli EPR, come detto, Laura Flora e Alessia Glielmi). A seguire si è promosso e stimolato un fattivo confronto con gli altri membri della comunità provenienti dagli EPR, dal quale è emersa netta l'esigenza di una razionalizzazione della gestione documentale che andasse nella direzione di una omogenizzazione di percorso. Lo step successivo ha riguardato il confronto per la costruzione dei livelli più alti dello strumento (titoli), per poi delineare i livelli più bassi (classi). Si è scelto in questa circostanza di progettare uno strumento che prevedesse due gradi divisionali e non eccedere nel terzo. La motivazione è stata immaginare un quadro logico ragionando per macroaree di competenza, categorie non dettagliate al fine consentire ad ogni EPR la possibilità di pianificare, applicandola poi sul campo, in successivi momenti, l'integrazione con un proprio piano di fascicolazione.

Si riporta lo schema di tutti i titoli:

TITOLO I. AMMINISTRAZIONE

TITOLO II. ORGANI DI GOVERNO, GESTIONE, CONTROLLO, CONSULENZA E GARANZIA

TITOLO III. RICERCA, TRASFERIMENTO E PROMOZIONE DI TECNOLOGIA

TITOLO IV. ATTIVITÀ GIURIDICO-LEGALE

TITOLO V. STRUTTURE SCIENTIFICHE E DI SUPPORTO ALLA RICERCA

TITOLO VI. PERSONALE

---

TITOLO VII. FINANZA, CONTABILITÀ E BILANCIO  
TITOLO VIII GESTIONE PATRIMONIO E INFRASTRUTTURE  
TITOLO XI. OGGETTI DIVERSI

A seguire, per l'assegnazione dei compiti interni, si è impostata per una prima pianificazione del lavoro con la seguente divisione: Flora analisi titoli da I a IV, Glielmi, titoli da V a XI.

Il nuovo titolario, dopo la revisione finale, è stato messo in consultazione pubblica e presentato alle soprintendenze, all'amministrazione archivistica e ai rappresentanti dell'associazione ANAI<sup>18</sup>. La consultazione pubblica svolta dal 12 novembre al 4 dicembre 2020 ha dato esiti positivi.

Ad oggi l'INAF ha adottato tra gli EPR il titolario<sup>19</sup> proposto, al CNR è ancora in uso il vecchio modello di titolario, adottato nel 2005. L'adozione del nuovo titolario, ulteriormente personalizzato sulle esigenze dell'Ente, è prevista per il 2023. Il modello elaborato verrà sottoposto a necessarie personalizzazioni. Prima dell'adozione verrà condiviso con la Commissione Archivi dell'Ente e con l'organo ministeriale vigilante.

---

<sup>18</sup> Per non appesantire il testo, si rimanda al seguente link per la versione integrale della proposta di titolario elaborata per gli archivi degli enti pubblici di ricerca.  
[https://www.procedamus.it/images/2020pdf/consultazionepubblica/Titolari\\_EPR\\_conspubal4dic2020.pdf](https://www.procedamus.it/images/2020pdf/consultazionepubblica/Titolari_EPR_conspubal4dic2020.pdf) (ultima consultazione 09.2022).

<sup>19</sup> Per tale tematica si rimanda al contributo di Laura Flora.

# BANCHE DATI E ALTRE RISORSE INFORMATIVE PER L'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE GIURIDICA E LA FORMAZIONE

Francesco Romano

**Sommario:** 1. L'infrastruttura documentaria IGSG. – 2. La banca dati IS-LeGI. – 3. Banche dati per la formazione. – 4. Conclusioni. – 5. Bibliografia.

**Abstract:** *Nel presente contributo saranno illustrate alcune banche dati liberamente disponibili online sul sito di CNR-IGSG e altre risorse informative per l'accesso all'informazione giuridica. Alcune tra queste banche dati, che documentano anche la storia della lingua giuridica, possono interessare non solo i giuristi e i linguisti, ma possono essere utili anche per promuovere percorsi formativi, anche in una prospettiva multidisciplinare, in quella che rimane una delle più importanti vocazioni delle digital humanities.*

**Keywords:** *Banche dati; Formazione; Diffusione informazione giuridica; Linguaggio giuridico*

## 1. L'infrastruttura documentaria IGSG

Le banche dati di documenti giuridici antichi e contemporanei liberamente consultabili online sul sito dell'Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche<sup>1</sup> costituiscono un'infrastruttura documentaria utile per studiare l'evoluzione del linguaggio giuridico italiano e non solo di esso<sup>2</sup>. Oltre alle banche dati LGI (Lessico Giuridico Italiano) e LLI (Lingua legislativa Italiana) contenenti, la prima, più di 900.000 schede usate per gli spogli del Vocabolario Giuridico Italiano<sup>3</sup>, la seconda oltre 200 testi integrali di costituzioni e codici antichi e moderni (<http://www.ittig.cnr.it/BancheDatiGuide/Vocanet-LLI/index.html>)<sup>4</sup>, il sito IGSG offre la possibilità di consultare altri interessanti contenuti.

<sup>1</sup> Il nuovo istituto si è costituito l'1 giugno 2019. In esso sono confluiti l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica (ITTIG) e l'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari (IRSIG).

<sup>2</sup> <https://www.igsg.cnr.it/banche-dati/>

<sup>3</sup> P. Fiorelli, P. 2008, *Intorno alle parole del diritto*, Milano, Giuffrè, p. XII.

<sup>4</sup> Oggi consultabili attraverso un'unica maschera di interrogazione corredata da una nuova veste grafica.

---

Ci riferiamo alle risorse contenute nelle banche dati Gride Milano<sup>5</sup> e Bandi Medicei<sup>6</sup>. La prima è una banca dati bibliografica e testuale che ha per oggetto le gride e gli editti dello Stato di Milano nel periodo che va dal 1560 al 1796. La seconda è una banca dati, interamente bibliografica, che può essere interrogata per campi o per indici e contiene riferimenti alla legislazione medica nelle raccolte dell'Archivio di Stato di Firenze del periodo che va dal 1532 al 1737.

Inoltre, recentemente, il contenuto di importanti manoscritti giuridici, in precedenza solo digitalizzati su CD<sup>7</sup> è stato reso fruibile online. Si tratta della banca dati bibliografica relativa allo spoglio delle gride dei Conservatori della Sanità dello Stato di Milano<sup>8</sup>. In tali banche dati sono presenti testi che aiutano a comprendere le diverse fasi storiche del diritto italiano e, più in generale, costituiscono un utile strumento per documentare, attraverso varie fonti del diritto, la storia del nostro Paese partendo dal secolo X per arrivare ai nostri giorni.

Ovviamente, tale infrastruttura online, è implementata non solo in dimensione diacronica, ma anche e soprattutto, in prospettiva della consultazione della dottrina e della normativa italiana vigente. Il riferimento è alla banca dati DoGi e alle informazioni presenti sul Portale PAeSI (Pubblica Amministrazione e Stranieri Immigrati).

La prima banca dati offre i riferimenti bibliografici di articoli pubblicati su riviste giuridiche italiane. La banca dati<sup>9</sup> è implementata dal 1970 ed il corpus di spoglio è costituito da 275 riviste (189 in classe A) edite in Italia. La banca dati è aggiornata ogni due mesi e mediamente vede un incremento annuo di circa 13.000 unità documentarie<sup>10</sup>.

Il Portale dell'immigrazione della Regione Toscana – PAeSI<sup>11</sup> – è gestito da IGSG, anche con la collaborazione della Prefettura di Firenze. Il portale offre vari servizi tra cui una banca dati di atti, non solo legislativi, del settore immigrazione.

Sempre sul Portale PAeSI, un'ulteriore banca dati raccoglie schede informative sui procedimenti amministrativi in materia di immigrazione. Negli ultimi anni, molte fra queste schede informative sono state semplificate, ricorrendo ai metodi del *legal design*, nel linguaggio, nella struttura sintattica e nell'organizzazione dell'informazione, grazie anche all'aiuto dei diversi *stakeholder* della materia e dei possibili utenti di quelle

---

<sup>5</sup> <http://turing.ittig.cnr.it/gride/indexRegistrazione.php>

<sup>6</sup> <http://turing.ittig.cnr.it/bandi/indexRegistrazione.php>

<sup>7</sup> F. Giovannelli, E. Marinai (a cura di), *Gride dei Conservatori della Sanità dello Stato di Milano (periodo del predominio spagnolo), con volume: Introduzione e manuale d'uso*, 84 pp., Napoli, Esi, 2001, F. Giovannelli, L. Papini, M. Caso, M. C. Vigni (a cura di), *Bibliografia delle edizioni giuridiche antiche in lingua italiana*, Vol. III: Testi statutari e dottrinali dal 1701 al 1800 – Indici, tomi I-III, XXXVI – 1394 pp., Firenze, Olschki, 1993.

<sup>8</sup> <http://turing.ittig.cnr.it/sanita/>

<sup>9</sup> <http://dati.igsg.cnr.it/dogi>

<sup>10</sup> S. Conti, S. Faro, E. Marinai, G. Peruginelli, *La banca dati DoGi: struttura, caratteristiche e prospettive*, in Sebastiano Faro, Ginevra Peruginelli, "La dottrina giuridica e la sua diffusione", Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>11</sup> <http://www2.immigrazione.regione.toscana.it/home/>

---

informazioni<sup>12</sup>. Molte di queste schede sono state infine tradotte in 14 lingue<sup>13</sup>. Inoltre i termini tecnici presenti nelle schede informative – che non è stato possibile sostituire con altri più semplici – sono stati spiegati in un glossario digitale illustrato<sup>14</sup>, mentre alcune procedure significative sono visualizzabili attraverso diagrammi di flusso illustrati per renderne la consultazione più semplice e la comprensione più immediata<sup>15</sup>.

## 2. La banca dati IS-LeGI

Una ulteriore banca dati, costituita da una selezione delle risorse presenti nella banca dati LGI è stata ideata e realizzata per agevolare una consultazione ragionata, su base semantica, della rilevante mole di dati contenuta in LGI (come detto oltre 35.000 lemmi e più di 900.000 schede contesto). Tale banca dati è ancora in fase di implementazione<sup>16</sup>. Infatti, la banca dati IS-LeGi (Indice semantico del lessico giuridico italiano) offre la possibilità, per ciascuna delle schede-immagine relative ai circa 1.300 lemmi dell'Indice, di conoscere il significato che un dato lemma assume nel contesto dato. Oltre al significato, il lemma è corredato di ulteriori rilevanti metadati quali la fraseologia presente nel contesto e le varianti grafiche assunte dal lemma. Una importante caratteristica della banca dati è la possibilità di essere implementata attraverso un software online che, dunque, offre ai redattori la possibilità di operare in forma collaborativa a distanza, seppure coordinati dalla redazione presente in istituto. Attualmente la redazione del progetto, finalizzato al completamento della banca dati, è composta da 12 persone: 7 tra ricercatori e tecnologi del CNR, alcuni addetti alla redazione, altri alla manutenzione tecnologica e 5 studiosi esterni. I record del database relativi alle accezioni inserite sono 3.905 (in realtà il numero assoluto è maggiore (4.154) ma alcune accezioni sono relative a lemmi non compresi nell'Indice semantico, che nel tempo sono stati implementati con diversi fini (anche didattici). Le fraseologie inserite dai redattori sono invece 70.063.

---

<sup>12</sup> C. Fioravanti, F. Romano, *Stakeholders Engagement to Simplify Communication of Administrative Procedures in the Field of Immigration: Experimentation of Methods and Tools*, in Shefali Virkar, Peter Parycek, Noella Edelmann, Olivier Glassey, Marijn Janssen, Hans Jochen Scholl, Efthimios Tambouris (Editors) *Proceedings of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2018*, Edition Donau-Universität Krems, 2018.

<sup>13</sup> <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=schedemultilingue>

<sup>14</sup> Il glossario è consultabile su <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=glossario> mentre per potere avere informazioni sulle diverse fasi che hanno condotto alla sua elaborazione si veda C. Fioravanti, F. Romano, M. C. Torchia, *Terminologia giuridica e inclusione: un glossario digitale semplificato in materia di immigrazione*, in Elena Chiochetti, Natascia Ralli (a cura di), *Risorse e strumenti per l'elaborazione e la diffusione della terminologia in Italia*, Bolzano, Eurac Research, pp. 90-101, 2022.

<sup>15</sup> Uno di tali diagrammi, che rappresenta graficamente l'iter per la conversione del permesso di soggiorno per studio in permesso di soggiorno per lavoro autonomo, è online su: <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/sites/default/files/Schema%20conversione%20permesso%20studio%20in%20%20permesso%20lavoro%20autonomo.pdf>

<sup>16</sup> P. Mariani, P., *IS-LeGI: un dizionario in rete per un migliore accesso al patrimonio giuridico italiano*, in *Informatica e diritto*, XVII, 235-244, 2008.

---

### 3. Banche dati per la formazione

Come è intuibile, grazie all'uso di IS-LeGI, il linguista e il filologo sono messi in grado di valutare le molteplici sfumature del lessico giuridico che variano col passare del tempo<sup>17</sup>. Ma tali risorse digitali supportano anche chi voglia studiare l'evolversi della nostra società attraverso i vari significati dati nel tempo alle parole: così, ad esempio, è stato verificato l'uso che nel linguaggio giuridico si fa e si è fatto di parole molto discusse quali 'identità' o 'razza'<sup>18</sup>.

Allo stesso modo tali risorse sono anche di grande aiuto per chi voglia studiare, attraverso la terminologia, l'evolversi dei diversi istituti giuridici<sup>19</sup>.

Si può anche sostenere che il sistema informatico descritto sia proponibile per coinvolgere "gruppi e comunità, associazioni e capillari reti culturali" nelle ricerche in campo storico, ricerche che non possono più limitarsi solo "al mondo accademico e scientifico; sebbene esso rimanga il luogo della ricerca e dell'accreditamento di qualità"<sup>20</sup>.

Più in generale, i documenti presenti nella banca dati LGI, così come le accezioni, la fraseologia rilevanti e le varianti grafiche annotate in IS-LeGI, sono in grado di contribuire alla ricerca storica, rendendo possibile allo studioso la consultazione diretta delle fonti, in un paese, nel quale è molto difficile e faticoso giungere a contatto con i testi e i documenti<sup>21</sup> e in un settore di ricerca in cui i progressi dipendono "dalla qualità e non dalla quantità, dalla pazienza dell'analisi, (...) dall'intelligenza dei testi, in una parola dalla filologia"<sup>22</sup>.

Queste banche dati, infatti, uniscono alle possibilità insite negli strumenti tecnologici di conservare e reperire velocemente le informazioni richieste (in questo caso le parole dei testi giuridici) quella di visionare anche l'immagine del contesto da cui una data parola è tratta, andando dunque a colmare quelle difficoltà che un accesso meramente "mediato dalla tecnologia" può comportare negli studi umanistici<sup>23</sup>.

Inoltre la modalità di lavoro cooperativa, propria del sistema IS-LeGI, ha suggerito negli ultimi anni di testare il sistema per la formazione di studenti nei Master ma anche nei percorsi di alternanza scuola lavoro per le scuole medie superiori.

---

<sup>17</sup> F. Romano, E. Tombesi, *Documenti giuridici digitali per la storia del diritto e la lessicografia*, in *Italiano digitale - XXI*, 2022/2 (aprile-giugno).

<sup>18</sup> A. Cammelli, C. Fioravanti, F. Romano, *Identità e linguaggio giuridico*, in Jacqueline, Visconti, Manuela, Manfredini e Lorenzo, Coveri (a cura di), *Linguaggi settoriali e specialistici. Sincronia, diacronia, traduzione, variazione*, atti del XV Congresso SILFI Società Internazionale di Linguistica e Filologia Italiana, Firenze, Franco Cesati Editore, 2020, pp. 185-190 e anche A. Cammelli, C. Fioravanti, F. Romano, *La parola "razza": analisi diacronica nei testi giuridici antichi e moderni*, in *Rivista di sociologia del diritto*, 2, 2019, pp. 191-200.

<sup>19</sup> F. Romano, A. Cammelli, *La storia di un istituto giuridico attraverso i documenti della banca dati IS-LeGI: il lemma contumacia*, in *Historia et ius*, 19, 2021, pp. 1-17.

<sup>20</sup> M. Ridolfi, *Verso la public history. Fare e raccontare storia nel tempo presente*, Pisa, Pacini editore, 2017, p. 5.

<sup>21</sup> A. Prospero, *Un tempo senza storia. La distruzione del passato*, Torino, Einaudi, 2021, p. 7.

<sup>22</sup> A. Prospero, *op. cit.*, p. 19.

<sup>23</sup> L. Tomasin, *L'impronta digitale. Cultura umanistica e tecnologia*, Milano, Carocci Editore, 2017, p. 135.

---

Così IS-LeGI e il suo *workbench* di redazione sono stati adoperati nell'ambito di più di un laboratorio didattico.

È il caso del Master di II livello *La lingua del diritto* (<http://lalinguadeldiritto.unipv.it/>) che si è svolto presso il Collegio Ghislieri di Pavia e nasce dalla collaborazione tra prestigiose istituzioni quali il Senato della Repubblica, l'Università di Pavia e il Consiglio nazionale delle ricerche. Nel corso del Master, finalizzato non solo a formare gli studenti ad interpretare il diritto ma anche a saperlo scrivere e comunicare, si sono svolti laboratori interattivi, nei quali gli studenti, collegandosi alla piattaforma online di IS-LeGI, con user e password temporanee, hanno compilato alcune voci della banca dati.

Tali laboratori sono stati riproposti anche nell'ambito dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) che dal marzo del 2022 sono in corso presso la sede di Firenze di IGSG e che vedono coinvolti gli studenti delle scuole superiori dell'area fiorentina.

Gli studenti sono stati formati sul tema *La storia del linguaggio giuridico attraverso i documenti di alcune banche dati* e nel corso del periodo di stage hanno potuto verificare, attraverso i documenti presenti nelle banche dati storiche dell'Istituto, il significato di una o più parole da loro selezionate.

Attraverso l'analisi delle parole presenti nelle schede di LGI, gli studenti hanno individuato i vari significati che la parola assegnata ha assunto nella storia o anche l'evoluzione di istituti giuridici particolari.

Al termine di questa fase di analisi gli studenti hanno prodotto un elaborato illustrando i risultati delle loro ricerche e rendendo consultabili online i significati e le fraseologie di contesto delle parole assegnate.

## 4. Conclusioni

Nel presente contributo è stato illustrato il vasto patrimonio informativo digitalizzato messo a disposizione dal CNR IGSG sul proprio sito web. Come detto tale infrastruttura si propone alla consultazione di cittadini, operatori del diritto, studiosi e studenti di varie discipline, non solo giuridiche.

Più in generale tale infrastruttura è utile per documentare l'evolversi del linguaggio giuridico. Occuparsi della nostra lingua e in particolare della lingua del diritto e quindi, anche della lingua delle istituzioni pubbliche, anche per renderla meno oscura, può essere utile, oltre che per dare sostanza all'articolo 3 della Costituzione e quindi per mettere davvero in grado cittadini vecchi e nuovi di comprendere il complicato linguaggio del legislatore o della pubblica amministrazione, anche per arginare un fenomeno sempre più preoccupante quale quello dell'analfabetismo funzionale, evidenziato anche dai test INVALSI. Come ha giustamente ricordato Gianrico Carofiglio intervenendo nel dibattito generato dai risultati di tale test, il fenomeno dell'analfabetismo funzionale "è un effetto di molte cause e rischia a sua volta di diventare la pericolosa premessa di uno svuotamento della democrazia".

---

Anche per questo motivo avere strumenti per lo studio e la promozione della qualità del linguaggio pubblico e delle istituzioni non è “un lusso da intellettuali, una questione da accademici, un problema di chi si occupa delle politiche e delle pratiche dell’educazione. È un dovere cruciale della politica e dell’etica civile”<sup>24</sup>.

Inoltre l’infrastruttura documentaria sopra illustrata e disponibile sul sito di CNR-IGSG (o implementata anche grazie ai ricercatori CNR, come negli esempi sopra detti del Portale PAeSI) si presta ad interessanti e utili sinergie.

Si pensi ad esempio alla recente integrazione di risorse informative tra banca dati DoGI e Portale PAeSI. Tale integrazione è stata portata avanti nell’ambito del progetto TEAMS (*Tuscany Empowerment Actions For Migrant System*<sup>25</sup>) e vede ora le risorse dottrinarie relative a determinate materie andare ad integrare i materiali a disposizione degli operatori del Portale PAeSI (che già disponevano, aggregate in diverse aree tematiche, delle ultime notizie in materia, delle norme aggiornate, delle schede informative di riferimento)<sup>26</sup>.

Ma si pensi anche ai recenti studi condotti mettendo a confronto i dati della banca dati DoGI con quelli di IS-LeGI. Tali dati, pur eterogenei (lo schema di classificazione di DoGI è stato confrontato con lemmi e significati di IS-LeGI) ha messo in luce come tali risorse possano essere “utili per coloro che intendono trattare corpora linguistici”, e come sia sempre più auspicabile mettere in relazione tali risorse con altri corpora linguistici o terminologici per creare spazi di ricerca integrati che possano divenire un utile sistema per “analizzare e valutare l’origine e le evoluzioni di cui il linguaggio giuridico è oggetto nei secoli”<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> G. Carofiglio, *Poveri di parole ma la colpa non è dei nostri ragazzi*, La Repubblica, 13 luglio 2019.

<sup>25</sup> Il progetto FAMI propone un sistema integrato di azioni per qualificare e potenziare i servizi rivolti ai cittadini di Paesi Terzi regolarmente presenti in Toscana, in modo da facilitarne l’accesso e quindi realizzare percorsi di integrazione fondati oltre che sulla valorizzazione della multiculturalità, anche sulle pari opportunità e su condivise e inclusive dinamiche di sviluppo socio-economico del territorio. Vedi la scheda progetto su <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=progetto-teams>

<sup>26</sup> Si veda un esempio di tale integrazione relativa all’area tematica “Decreto flussi” su: <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=risorsepertema&temaid=297>

<sup>27</sup> A. Cammelli, S. Conti, G. Peruginelli, F. Romano, *L’evoluzione storica del linguaggio giuridico: un caso di studio tra due banche dati*, in Elena Chiochetti, Natascia Ralli (a cura di), *Risorse e strumenti per l’elaborazione e la diffusione della terminologia in Italia*, Bolzano Eurac Research, 2022, p. 199.

---

## Bibliografia

- A. Cammelli, S. Conti, G. Peruginelli, F. Romano, *L'evoluzione storica del linguaggio giuridico: un caso di studio tra due banche dati*, in Elena Chiocchetti, Natascia Ralli (a cura di), *Risorse e strumenti per l'elaborazione e la diffusione della terminologia in Italia*, Bolzano Eurac Research, pp. 186-201, 2022.
- A. Cammelli, C. Fioravanti, F. Romano, *Identità e linguaggio giuridico*, in Jacqueline, Visconti, Manuela, Manfredini e Lorenzo, Coveri (a cura di), *Linguaggi settoriali e specialistici. Sincronia, diacronia, traduzione, variazione*, atti del XV Congresso SILFI Società Internazionale di Linguistica e Filologia Italiana. Firenze: Franco Cesati Editore, 2020.
- A. Cammelli, C. Fioravanti, F. Romano, *La parola "razza": analisi diacronica nei testi giuridici antichi e moderni*, in *Rivista di sociologia del diritto*, 2, 191-200, 2019.
- G. Carofiglio, *Poveri di parole ma la colpa non è dei nostri ragazzi*, *La Repubblica*, 13 luglio 2019.
- S. Conti, S. Faro, E. Marinai, G. Peruginelli, *La banca dati DoGi: struttura, caratteristiche e prospettive*, in Sebastiano Faro, Ginevra Peruginelli, "La dottrina giuridica e la sua diffusione", Giappichelli, Torino, 2017.
- C. Fioravanti, F. Romano, M. C. Torchia, *Terminologia giuridica e inclusione: un glossario digitale semplificato in materia di immigrazione*, in Elena Chiocchetti, Natascia Ralli (a cura di), *Risorse e strumenti per l'elaborazione e la diffusione della terminologia in Italia*, Bolzano, Eurac Research, pp. 90-101, 2022.
- C. Fioravanti, F. Romano, *Stakeholders Engagement to Simplify Communication of Administrative Procedures in the Field of Immigration: Experimentation of Methods and Tools*, in Shefali Virkar, Peter Parycek, Noella Edelmann, Olivier Glassey, Marijn Janssen, Hans Jochen Scholl, Efthimios Tambouris (Editors) *Proceedings of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2018*, Edition Donau-Universität Krems, 2018.
- P. Fiorelli, *Intorno alle parole del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008.
- F. Giovannelli, E. Marinai (a cura di), *Grande dei Conservatori della Sanità dello Stato di Milano (periodo del predominio spagnolo)*, con volume: Introduzione e manuale d'uso, 84 pp., Napoli, Esi, 2001.
- F. Giovannelli, L. Papini, M. Caso, M. C. Vigni (a cura di), *Bibliografia delle edizioni giuridiche antiche in lingua italiana*, Vol. III: Testi statutari e dottrinali dal 1701 al 1800 – Indici, tomi I-III, XXXVI – 1394 pp., Firenze, Olschki, 1993.
- P. Mariani, *IS-LeGI: un dizionario in rete per un migliore accesso al patrimonio giuridico italiano*, in *Informatica e diritto*, XVII, 235-244, 2008.
- Prospero, A., *Un tempo senza storia. La distruzione del passato*, Torino, Einaudi, 2021.
- M. Ridolfi, *Verso la public history. Fare e raccontare storia nel tempo presente*, Pisa, Pacini editore, 2017.
- F. Romano, A. Cammelli, *La storia di un istituto giuridico attraverso i documenti della banca dati IS-LeGI: il lemma contumacia*, in *Historia et ius*, 19, 2021, 1-17.
- F. Romano, E. Tombesi, *Documenti giuridici digitali per la storia del diritto e la lessicografia*, in *Italiano digitale - XXI*, 2022/2.
- L. Tomasin, *L'impronta digitale. Cultura umanistica e tecnologia*, Milano, Carocci Editore, 2017.

# “STABILE ED AL TEMPO STESSO DINAMICO”.

## IL GRUPPO DI LAVORO DEL PROGETTO PROCEDAMUS E LA REVISIONE DEL TITOLARIO DI CLASSIFICAZIONE DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE

Angela Angeli

Una delle caratteristiche principali del titolario di classificazione è quella di essere uno strumento stabile, in grado di normalizzare la gestione documentale nella delicata fase dell'archivio corrente, ma allo tempo dinamico, per accogliere quelle che nel tempo saranno le trasformazioni nella missione dell'ente produttore.

Per questo motivo nel 2020, nell'ambito del progetto Procedamus, è stato istituito il gruppo di lavoro per la revisione del titolario di classificazione delle università italiane, la cui ultima versione era in vigore dal 2013.

Il presente articolo intende illustrare nella prima parte le modalità operative del gruppo di lavoro e la propria esperienza personale come partecipante e co-coordinatrice, *mentre nella seconda parte verranno illustrati i singoli titoli, con particolare riferimento alle novità introdotte dalla versione aggiornata*

### 1. Premessa

La comunità archivistica delle università italiane si avvale da tempo di un mirabile strumento di crescita professionale, che permette, oltre alla formazione di alto livello su temi specifici, lo scambio continuo di esperienze e ha contribuito nel tempo a creare una rete stabile, con legami che vanno ormai ben oltre la sfera professionale. Il primo progetto nazionale di normalizzazione della gestione documentale degli atenei, Titulus 97, nasce nell'ambito del “Progetto Archivi” promosso dall'Università degli Studi di Padova con l'intento di *“organizzare la gestione dei documenti prodotti dall'Ateneo, attraverso l'applicazione di un titolario e di un massimario di selezione redatti con criteri dettati dalla dottrina archivistica contemporanea”*<sup>1</sup>. Titulus 97 confluisce successivamente nel progetto UniDOC,<sup>2</sup> il quale nel 2015 lascia

<sup>1</sup> <https://www.unipd.it/archivio/progetti/titulus/cosa.htm> Pagina introduttiva del progetto Titulus 97

<sup>2</sup> UniDOC – “Progetto di formazione continua in materia di documentazione amministrativa, amministrazione digitale, delibere degli organi e documenti informatici” nasce nel 2008 con l'intento di creare una rete per la formazione del personale tecnico amministrativo degli atenei italiani,

---

il posto a *Procedamus*.<sup>3</sup>

In particolare, *Procedamus* si caratterizza come progetto di formazione-intervento dedicato al personale amministrativo delle università e degli enti di ricerca, con l'obiettivo di sensibilizzare e accrescere il livello di consapevolezza di coloro che a vario titolo e con diverse professionalità si occupano sia di gestione e conservazione del patrimonio documentario, sia di gestione dei processi e dei procedimenti amministrativi.

Il *modus operandi* comune a tutti i progetti appena menzionati è quello della formazione continua, affiancata da gruppi di lavoro che, con la proficua collaborazione di ANAI - Associazione Nazionale Archivistica Italiana e dell'amministrazione archivistica, si occupano della creazione e dell'aggiornamento degli strumenti di lavoro necessari allo svolgimento delle attività afferenti al progetto.

## 2. Archivio corrente e classificazione

La dottrina archivistica definisce l'archivio corrente come la prima delle tre fasi di vita dell'archivio, ovvero "il complesso dei documenti prodotti o comunque acquisiti da un soggetto produttore nello svolgimento delle proprie funzioni e relativi agli affari in corso di trattazione"<sup>4</sup>.

In questa fase, così delicata per i tanti fattori che vi intervengono, si definisce l'ordinamento che si rifletterà nelle due successive fasi di vita dell'archivio, ovvero il trasferimento all'archivio di deposito ed il seguente versamento presso l'archivio storico, ed è quanto mai necessario che vengano stabiliti i criteri per un corretta organizzazione e sedimentazione della documentazione.

Sono proprio le attività di classificazione - attraverso l'applicazione del titolario - e di fascicolazione che permettono all'ente produttore di organizzare la propria documentazione in modo corretto.

Con il termine classificazione si definisce l'attribuzione di tutti i documenti prodotti

---

e si caratterizza come un'ulteriore evoluzione del primigenio progetto *Titulus 97* che vede un ampliamento dei temi di interesse ed un allargamento dei soggetti coinvolti.

<sup>3</sup> *Procedamus* - "Procedimenti Amministrativi delle Università degli Studi". Per approfondimenti sulle attività e sui partecipanti al progetto, si rimanda alla pagina [www.procedamus.it](http://www.procedamus.it)

<sup>4</sup> Paola Carucci e Maria Guercio, *Manuale di archivistica*, Roma, Carocci, 2008 p. 204;  
"[...] L'archivio esercita una funzione culturale attraverso altre fondamentali funzioni che gli sono proprie e costitutive, cioè quelle di carattere amministrativo, giuridico e probatorio. Prima di divenire storia, quindi, quelle carte sono servite per scopi ben diversi che non hanno nulla in comune con il loro divenire storia: al sindaco o al segretario generale di un municipio, al rettore di un'università, al vescovo di una diocesi, al direttore sanitario di una ASL non interessa produrre documenti da riconoscere come beni culturali, ma soddisfare esigenze di natura pratica. Anzi, è ormai certo che il sindaco, il segretario, il presidente, il vescovo e il direttore non abbiano addirittura coscienza di produrre un archivio, poiché esso nasce e si sedimenta in modo naturale, cioè non volontario, come risultato (e non come fine), come effetto (e non come causa) di un'attività pratica, amministrativa, gestionale" <https://www.unipd.it/archivio/progetto1996.htm> Home page Progetto archivi

---

o acquisiti dal soggetto produttore (non necessariamente sottoposti a registrazione di protocollo) ad una partizione del titolario di classificazione, definito come un sistema, logico e astratto, che individua in linea gerarchica, le funzioni di un ente produttore, al fine di inserirli nella corretta posizione logica dell'archivio corrente, guidando la successiva formazione dei fascicoli e delle serie.<sup>5</sup>

- **I - Amministrazione**
- **II - Organi di governo, gestione, controllo, consulenza e garanzia**
- **III - Didattica, di ricerca, programmazione e sviluppo**
- **IV - Attività giuridico-legale**
- **V - Studenti e laureati**
- **VI - Strutture didattiche, di ricerca e di servizio**
- **VII - Personale**
- **VIII - Finanza, contabilità e bilancio**
- **IX - Edilizia e territorio**
- **X - Patrimonio, provveditorato ed economato**
- **XI - Oggetti diversi**



Fig. 1. Struttura del Titolario 2020 in relazione alle diverse tipologie di funzioni

### 3. Un titolario di classificazione unico per le università italiane

Il progetto di creazione di un titolario di classificazione unico per gli atenei italiani nasce nel 1997: a Dicembre dello stesso anno 32 università firmano la lettera di intenti e nel 1998 inizia l'applicazione presso gli atenei aderenti.

Dal 1997 ad oggi sono stati numerosi i cambiamenti imposti sia a livello normativo

---

<sup>5</sup> Sull'importanza della classificazione nella fase corrente della gestione documentale, oltre alla nota introduttiva di Gianni Penzo Doria, si rimanda alla lettura di alcuni degli scritti più conosciuti sul tema, da Elio Lodolini "Archivistica. Principi e problemi" Franco Angeli editore, Claudio Pavone, "Ma è poi tanto pacifico che l'archivio rispecchi l'istituto?", in "Rassegna degli Archivi di Stato", 1970, pp. 145-149 e, per quanto riguarda la classificazione in ambiente digitale, la vasta produzione di Maria Guercio facilmente reperibile in rete.

che nella cosiddetta *mission* delle università italiane, per cui, nell'ottica della dinamicità che caratterizza il titolario, sono stati periodicamente creati gruppi di lavoro che hanno portato alla revisione del titolario originario, di cui sono state redatte nove versioni aggiornate, di cui l'ottava era entrata in vigore nel 2013.

TITOLARIO DI CLASSIFICAZIONE PER L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE		
<p><b>TITOLO I - Amministrazione</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leggi e rispettive circolari applicative</li> <li>2. Statuto</li> <li>3. Regolamenti</li> <li>4. Ordinamento didattico</li> <li>5. Stemma, gonfalone e sigillo</li> <li>6. Sistema informatico e sistema informatico e telematico</li> <li>7. Archivio e protocollo</li> <li>8. Informazioni e relazioni con il pubblico</li> <li>9. Pianta organica, organigramma e funzionigramma</li> <li>10. Rapporti sindacali e contrattazione decentrata</li> <li>11. Controllo di gestione</li> <li>12. Statistica</li> <li>13. Elezioni</li> <li>14. Attività culturali, sportive e ricreative</li> <li>15. Editoria e attività informativo-promozionale interna ed esterna</li> <li>16. Onorificenze, cerimoniale e attività di rappresentanza</li> <li>17. Richiesta di interventi di carattere politico, economico, socio-culturale e umanitario</li> <li>18. Nomine in enti ed organi esterni</li> </ol> <p><b>TITOLO II - Organi di governo, gestione, controllo, consulenza e garanzia</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rettore con relative commissioni e comitati, anche misti</li> <li>2. Prorettori e delegati</li> <li>3. Senato accademico con relative commissioni e comitati</li> <li>4. Senato accademico allargato con relative commissioni e comitati</li> <li>5. Consiglio di amministrazione con relative commissioni e comitati</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Direttore amministrativo</li> <li>7. Consulta dei direttori di dipartimento</li> <li>8. Commissione didattica di Ateneo</li> <li>9. Commissione scientifica di Ateneo</li> <li>10. Consiglio degli studenti</li> <li>11. Conferenza dei rettori delle università italiane</li> <li>12. Collegio dei revisori dei conti</li> <li>13. Nucleo di valutazione</li> <li>14. Comitato per lo sport universitario</li> <li>15. Comitato per le pari opportunità</li> <li>16. Collegio dei garanti</li> <li>17. Difensore civico</li> <li>18. Collegio arbitrale di disciplina</li> </ol> <p><b>TITOLO III - Attività didattica, di ricerca, programmazione e sviluppo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corsi di studio</li> <li>2. Scuole di specializzazione</li> <li>3. Dottorati di ricerca</li> <li>4. Corsi di perfezionamento</li> <li>5. Rapporti con enti, istituti di ricerca, aziende ed imprese</li> <li>6. Accordi di ricerca e scambi culturali con l'Italia e con l'estero</li> <li>7. Cooperazione con paesi in via di sviluppo</li> <li>8. Piani di sviluppo dell'università</li> </ol> <p><b>TITOLO IV - Affari legali</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contenzioso giudiziale e stragiudiziale</li> <li>2. Atti di liberalità</li> <li>3. Reati e contravvenzioni</li> <li>4. Responsabilità civile, penale e amministrativa del personale</li> <li>5. Pareri e consulenze</li> </ol> <p><b>TITOLO V - Studenti e laureati</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientamento, informazione e tutorato</li> <li>2. Immatricolazioni</li> <li>3. Passaggi interni e trasferimenti da e per altra sede</li> <li>4. <i>Cursus studiorum</i> e provvedimenti disciplinari</li> <li>5. Diritto allo studio, tasse e contributi (con relativi esoneri), borse di studio</li> <li>6. Cessazione o conclusione della carriera di studio</li> <li>7. Esami di Stato</li> <li>8. Programmi di formazione e di ricerca</li> <li>9. Progetti speciali</li> <li>10. Servizi di assistenza</li> <li>11. Premi e borse di studio post-lauream</li> <li>12. Associazionismo, goliardia e manifestazioni organizzate da studenti o ex studenti</li> </ol> <p><b>TITOLO VI - Strutture didattiche, di ricerca e di servizio</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Istituzione ed attivazione di strutture</li> <li>2. Facoltà</li> <li>3. Dipartimenti</li> <li>4. Istituti</li> <li>5. Centri</li> <li>6. Biblioteche e sistema bibliotecario</li> <li>7. Musei, pinacoteche e collezioni scientifiche</li> <li>8. Consorzi ed enti a partecipazione universitaria</li> <li>9. Corsi di formazione permanente</li> </ol> <p><b>TITOLO VII - Personale docente</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concorsi</li> <li>2. Assunzioni e cessazioni</li> <li>3. Comandi e distacchi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Contratti (a tempo determinato e indeterminato), affidamenti, supplenze e opzioni settori scientifico-disciplinari</li> <li>5. Carriera</li> <li>6. Retribuzione e compensi</li> <li>7. Adempimenti fiscali, contributivi e assicurativi</li> <li>8. Pre-ruolo, trattamento di quiescenza, buonasuscita</li> <li>9. Dichiarazioni di infermità ed equo indennizzo</li> <li>10. Servizi a domanda individuale</li> <li>11. Assenze</li> <li>12. Tutela della salute e sorveglianza sanitaria</li> <li>13. Giudizi di merito e provvedimenti disciplinari</li> </ol> <p><b>TITOLO VIII - Personale tecnico amministrativo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concorsi e selezioni</li> <li>2. Assunzioni, cessazioni e opzione part-time</li> <li>3. Comandi e distacchi</li> <li>4. Incarichi, reggenze, mansionario, ordini di servizio e missioni</li> <li>5. Inquadramenti e applicazioni contratti collettivi nazionali</li> <li>6. Retribuzione e compensi</li> <li>7. Adempimenti fiscali, contributivi e assicurativi</li> <li>8. Pre-ruolo, trattamento di quiescenza, buonasuscita</li> <li>9. Dichiarazioni di infermità ed equo indennizzo</li> <li>10. Servizi a domanda individuale</li> <li>11. Assenze</li> <li>12. Tutela della salute e sorveglianza sanitaria</li> <li>13. Giudizi di merito e provvedimenti disciplinari</li> <li>14. Formazione professionale</li> <li>15. Personale non strutturato</li> </ol> <p><b>TITOLO IX - Finanza, contabilità e bilancio</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entrate</li> <li>2. Uscite per la didattica e la ricerca scientifica</li> <li>3. Uscite per i servizi generali e tecnico-amministrativi</li> <li>4. Attività per conto terzi e relativo tariffario</li> <li>5. Bilancio preventivo, rendiconto consuntivo e verifiche contabili</li> <li>6. Tesoreria, cassa e istituti di credito</li> <li>7. Imposte, tasse, ritenute previdenziali e assistenziali</li> <li>8. Fondo comune di Ateneo</li> </ol> <p><b>TITOLO X - Lavori pubblici, edilizia ed impiantistica</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Progettazione e costruzione di nuove opere edilizie con relativi impianti</li> <li>2. Manutenzione ordinaria, straordinaria, ristrutturazione, restauro e destinazione d'uso</li> <li>3. Sicurezza e messa a norma degli ambienti di lavoro</li> <li>4. Telefonia, telematica e informatica</li> <li>5. Urbanistica</li> <li>6. Materiali e attrezzature tecniche</li> </ol> <p><b>TITOLO XI - Patrimonio, provveditorato ed economato</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acquisizione di beni immobili e relativi servizi</li> <li>2. Locazione di beni immobili, di beni mobili e relativi servizi</li> <li>3. Acquisizione e fornitura di beni mobili, di materiali e attrezzature non tecniche e di servizi</li> <li>4. Manutenzione di beni mobili</li> <li>5. Alienazione di beni immobili e di beni mobili</li> <li>6. Ecologia</li> <li>7. Pagamenti, rimborsi, fondo piccole spese</li> <li>8. Inventario, rendiconto patrimoniale, beni in comodato</li> </ol> <p><b>TITOLO XII - Oggetti diversi</b> (Senza ulteriori suddivisioni in classi; affari che non rientrano nei precedenti titoli di classificazione, neppure per analogia).</p>

Fig. 2. Prima versione del Titolario di classificazione delle università italiane (1998)

## 4. Ultimo aggiornamento del titolario

L'ultima revisione, di cui si tratta in maniera analitica in questo contributo, parte con la creazione nel 2019 di un gruppo di lavoro, del quale viene affidato il coordinamento all'autrice di questo contributo e a Salvatore Consoli, responsabile dell'archivio storico dell'Università degli Studi di Catania.

La metodologia con cui ha lavorato il gruppo è partita dall'analisi di diversi fattori:

- Stato dell'arte dell'ultima versione del titolario in uso
- Analisi dell'evoluzione del contesto normativo di riferimento dal 2013 e di come questo si rifletta sulle funzioni deputate agli atenei italiani.
- Valutazione dei titoli e delle classi potenzialmente oggetto di modifica o eliminazione;
- Analisi del contesto operativo degli atenei.

---

Diversamente dalle precedenti revisioni, le modalità di interazione del gruppo di lavoro sono state esclusivamente telematiche (in parte per l'evoluzione tecnologica e in parte per l'impossibilità di effettuare sessioni di lavoro in presenza a causa della pandemia da COVID-19).

I rappresentanti dei 54 enti partecipanti, utilizzando la piattaforma Classroom, hanno esaminato ed apportato le modifiche alle bozze del nuovo titolario. I risultati ottenuti sono stati periodicamente discussi attraverso riunioni su piattaforme online. Successivamente, i coordinatori riportavano le modifiche approvate redigendo le bozze aggiornate, fino al rilascio della versione definitiva del titolario, entrata in vigore nel Gennaio 2021.

Osservando le modalità operative dei gruppi di lavoro nel tempo, si è potuto notare come lo svolgimento del lavoro attraverso sessioni in presenza alternate al lavoro svolto online abbia portato alla formazione di gruppi di lavoro coesi e a momenti di condivisione oltre all'ambito lavorativo. La costruzione di una comunità di pratiche che mette assieme dimensione professionale e sociale è sicuramente uno degli elementi che ha contribuito all'esito positivo di questa progettualità, in termini di efficacia e durata nel tempo.

D'altra parte, è necessario riconoscere che la possibilità di lavorare su piattaforme online, sia in forma sincrona sia in forma asincrona, ha sostituito le migliaia di mail dei progetti precedenti<sup>6</sup>, permettendo inoltre la partecipazione in maniera diretta da parte di più soggetti alla discussione dei risultati.

## **5. Titolario di classificazione 2020 – Analisi e descrizione**

L'ultima versione aggiornata del titolario si caratterizza per la scelta di non aggiungere ulteriori titoli, nello spirito di privilegiare la semplicità nell'utilizzo (la teoria archivistica ci insegna che il titolario "*ideale*" dovrebbe occupare lo spazio di una foglio). Sono state modificate le denominazioni di alcune classi già esistenti e, soprattutto, sono state aggiunte in coda ai titoli di competenza delle nuove classi, rispondenti alle funzioni che, dall'ultima versione del 2013, sono entrate fra i compiti e le responsabilità degli atenei.

Infine, si è scelto di mantenere il Titolo XI "Oggetti Diversi", il cui utilizzo deve essere limitato ai casi in cui non sia possibile ricondurre il documento ai titoli già esistenti o a funzioni non ancora presenti nella versione del titolario in uso al momento della registrazione.

---

<sup>6</sup> Si ricordano, a solo titolo esemplificativo, le circa 3200 e-mail scambiate per il progetto "Aurora" del 2007. (Dati tratti dalla presentazione del progetto)

---

Di seguito vengono illustrati i singoli titoli che compongono il titolario, con particolare riferimento alle modifiche introdotte, precisando che la descrizione dei titoli si basa su quella presente nel volume “I calzini del principe Carlo”<sup>7</sup> di cui si sta curando la nuova edizione.

### **Titolo I. Amministrazione**

*Amministrazione* è il grado divisionale di apertura del titolario di classificazione. Si tratta del titolo che si riferisce alle funzioni primario-costitutive e trasversali (dette anche “di supporto” oppure “di staff”), che interessano cioè tutta la sfera dell’attività di una università degli studi.

Nell’ultima revisione viene introdotta una nuova classe dedicata alla *Sostenibilità*, qui intesa in senso ampio, legata alle linee di indirizzo del singolo ateneo e non declinata in specifiche attività, che vanno invece classificate nel relativo titolo (es. un dottorato di ricerca su tematiche legate alla sostenibilità deve essere classificato III/6). Si tratta di un concetto che in ambito pubblico assume numerose declinazioni, ed ha assunto una crescente rilevanza nelle attività degli atenei, soprattutto con l’avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

### **Titolo II. Organi di governo, gestione, controllo, consulenza e garanzia.**

Il titolario di classificazione si basa sulle funzioni esercitate dalle università italiane ad eccezione del titolo II - Organi di governo, gestione, controllo, consulenza e garanzia che invece classifica i documenti relativi al funzionamento dell’organo a cui si riferisce. Ogni ateneo adatta le classi di questo titolo alla propria realtà statutaria e organizzativa, tanto nella struttura, quanto nella nomenclatura di ogni singola classe. Non funzioni, dunque, ma funzionamento. Per funzionamento si intende la costituzione dell’organo collegiale, la nomina, la surroga e la decadenza dei relativi componenti.

### **Titolo III. Didattica, Ricerca, Programmazione e Sviluppo**

Il titolo III si occupa di quelle che sono le funzioni proprie dell’università ovvero didattica, ricerca scientifica e la cosiddetta *Terza Missione*. Vengono trattate in un unico titolo, poiché insieme costituiscono la *mission* più specifica dell’università, secondo una sequenzialità logica che vede le tre funzioni spesso aggregate anche nella stessa normativa di riferimento.

Viene introdotta una nuova classe relativa alla “Terza missione, quarta missione”, che comprende una serie di attività destinate ad assumere una sempre maggiore rilevanza.

---

<sup>7</sup> “I calzini del principe Carlo” sono stati pubblicati a seguito della versione del titolario di classificazione redatta dal gruppo di lavoro nel 2006 ed entrata in vigore il 1° Gennaio 2007. Si tratta di un volume composto da una introduzione generale, dove vengono spiegati il significato e l’importanza sia del titolario che dell’attività di classificazione, e da una parte esplicativa in cui vengono illustrati i singoli titoli e le relative classi. La redazione di una versione aggiornata del volume fa parte dei progetti promossi da Proceadamus insieme alla revisione del titolario.

---

za nella vita degli atenei<sup>8</sup>. Così come il tema della Sostenibilità introdotto nel Titolo I, anche per quanto riguarda la terza e la quarta missione si veda in relazione alle opportunità portate dalle azioni legate al PNRR, che negli atenei si concretizzano in molteplici attività.

La terza missione individua un compito istituzionale ulteriore oltre alla didattica e alla ricerca<sup>9</sup>. Include la documentazione relativa alle attività di valorizzazione economica della ricerca, ma anche relativa alle iniziative dal valore socio-culturale ed educativo per i diversi contesti territoriali di riferimento dell' ateneo (locale/regionale; nazionale; eventualmente internazionale).

Comprende inoltre le attività volte a diffondere e favorire le ricadute delle prime due missioni nello sviluppo sociale, economico e culturale del territorio e degli attori che vi operano (amministrazioni pubbliche, imprese, terzo settore, ecc.).

Include infine la documentazione riconducibile a ciò che è stato fatto recentemente da alcuni atenei, ovvero distinguere dalla terza missione un aspetto specifico – quello della produzione di beni pubblici e della dimensione “politica” (di *commitment* e orientamento per le comunità territoriali di riferimento) – definendolo come una “quarta missione”, in cui si sottolinea il valore comunitario dell'università e delle sue componenti (personale amministrativo, docente e studenti), con una visione che integra le tre missioni meglio note.

Per quanto riguarda la documentazione relativa alla quarta missione, il concetto allo stato attuale non risulta particolarmente univoco: le azioni che vi si fanno ricadere riguardano in genere la coesione sociale e la responsabilità sociale (es. equità e sostenibilità ambientale e sociale) – ma possono includere anche la produzione di beni pubblici, l'impegno all'inserimento lavorativo degli studenti, la minimizzazione dell'impronta ecologica delle attività accademiche, la cura dei rapporti fra studenti e residenti e la promozione attiva dello sviluppo.

#### **Titolo IV. Attività giuridico-legale**

Il titolo comprende le attività il cui contenuto principale riguarda l'interpretazione e l'applicazione del diritto e delle norme giuridiche penali, civili, amministrative (sia sostanziali che procedurali), oppure procedure giurisdizionali (quelle che si svolgono di fronte all'autorità giudiziaria e mirano a dirimere controversie riguardanti interessi tutelati dall'ordinamento giuridico).

#### **Titolo V. Studenti e laureati**

Comprende la documentazione amministrativa riferita alle diverse tipologie di

---

<sup>8</sup> Si veda Rocco Frondizi (2020), *La terza missione delle università*, Giappichelli, Torino; Maurizio Sobrero, Francesca Spigarelli (2015), *La valutazione e gli indicatori di terza missione*, Fondazione Crui, mimeo; Stefano Boffo, Roberto Moscati (2015), La terza missione dell'università. Origini, problemi e indicatori, *Scuola Democratica*, 2, pp. 251-272 .

<sup>9</sup> “apertura verso il contesto socio-economico mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze” (definizione ANVUR per la VQR 2004-2010)

---

studenti che interagiscono con l'ateneo. Le diverse classi interessano tutti i possibili aspetti del *cursus studiorum* dello studente, dalle fasi iniziali di orientamento, all'ingresso effettivo in ateneo (immatricolazione) fino alle possibili conclusioni (conseguimento del titolo accademico, decadenza, cessazione) e alle funzioni legate all'esercizio delle libere professioni.

Le diverse classi comprendono inoltre le attività di tutela della salute degli studenti di tutti i corsi di studio, le iniziative a favore e a sostegno degli studenti con disabilità, e la gestione di servizi a domanda individuale. È presente infine una classe, slegata dalla carriera dello studente, relativa al sostegno alle iniziative goliardiche e culturali di espressione studentesca.

#### **Titolo VI. Strutture didattiche, di ricerca e di servizio**

Questo titolo è il grado divisionale del titolario di classificazione dedicato alle strutture didattiche, di ricerca e di servizio presenti nelle università.

Il titolo si riferisce alla funzione di costituzione e al funzionamento sia delle strutture periferiche dell'università che delle strutture a partecipazione universitaria intese come entità che svolgono funzioni didattiche, di ricerca e di servizio con propri organi di governo e di gestione, nonché alle funzioni di adesione, elezione, designazione rappresentanti e nomina degli organi e di gestione della corrispondenza relativa.

#### **Titolo VII. Personale**

Il titolo comprende la documentazione riferita alla amministrazione di tutte le risorse umane che operano all'interno degli atenei: personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, siano esse di ruolo o meno.

Non comprende invece altre figure che operano a diverso titolo nelle università, come gli assegnisti di ricerca i titolari di borse di studio, i dottorandi e gli specializzandi, la cui documentazione viene classificata nei titoli di competenza.

Il titolo è articolato in modo da comprendere tutti gli aspetti della carriera del personale universitario, dall'ingresso (selezione, concorso), fino alla cessazione (trasferimento, quiescenza, ecc.).

#### **Titolo VIII. Finanza, contabilità e bilancio**

Il *titolo VIII - Finanza, contabilità e bilancio* classifica i documenti relativi esclusivamente alla parte finanziaria, contabile, al bilancio e alle tasse, agli oneri fiscali-contributivi e alle imposte dirette e indirette dell'ateneo quale persona giuridica.

#### **Titolo IX. Edilizia e territorio**

Questo titolo fa riferimento a tutti i documenti che riguardano la gestione materiale, non giuridica, del patrimonio immobiliare dell'ateneo e degli impianti a esso relativi, nonché quelli che riguardano gli atti di programmazione territoriale ove interviene l'ateneo .

---

### **Titolo X. Patrimonio, economato e provveditorato**

In questo titolo si classificano i documenti relativi alla gestione giuridica ed economica del patrimonio immobiliare dell'ateneo. Comprende inoltre la documentazione relativa alle gare per la fornitura di beni, lavori o servizi.

### **Titolo XI. Oggetti diversi**

Come già ricordato all'inizio del paragrafo, nel titolo "Oggetti diversi" viene classificata la documentazione che non è possibile ricondurre ad altri titoli, perché riferita a funzioni non ancora presenti nel titolario ma già demandate all'attività degli atenei. Può esservi classificata inoltre, ma solo temporaneamente, della documentazione di difficile attribuzione da parte degli uffici di competenza, in attesa che insieme al servizio di gestione documentale possa essere deciso in quale classe possa essere più opportuno classificare il documento.

Rimane sempre la raccomandazione di usare questo titolo solo in casi di assoluta necessità.

## **6. Presentazione dei risultati e conclusioni**

Nel solco delle collaborazioni che hanno contraddistinto i progetti, il nuovo titolario è stato messo in consultazione pubblica e presentato alle soprintendenze, a rappresentanti dell'associazione ANAI e dell'amministrazione archivistica. La presentazione ufficiale dei lavori è avvenuta durante il corso *Procedamus* tenuto ad Urbino nel settembre 2020, mentre nel Gennaio 2021 si è tenuto un seminario organizzato con l'Archivio di Stato di Milano. Si attende di procedere con la "disseminazione" nel territorio, nell'ottica che il lavoro svolto possa rappresentare un valido aiuto nell'attività quotidiana dei nostri atenei.

