



LA CONSULTABILITÀ DELL'ARCHIVIO: accesso interno ed esterno all'archivio degli enti locali



Quaderni dei laboratori archivistici - 6

**LA CONSULTABILITÀ
DELL'ARCHIVIO:
accesso interno ed esterno
all'archivio degli enti locali**

Padova 2011

Il quaderno comprende materiali e testi prodotti e rielaborati in occasione dei Laboratori archivistici svolti presso l'Archivio generale del Comune di Padova nel mese di aprile 2010

Collana ideata e curata da Andreina Rigon

Autori dei testi:

Giorgetta Bonfiglio-Dosio (Università degli Studi di Padova)

Premessa: la consultabilità dell'archivio

Silvia Greguolo (Comune di Padova)

Parte prima: accesso esterno per fini giuridico-amministrativi

Materiali di lavoro: gli strumenti per la gestione degli accessi esterni per fini giuridico-amministrativi

Andrea Desolei (Archivio generale del Comune di Padova)

Parte seconda: accesso esterno per fini storico-scientifici

Materiali di lavoro: gli strumenti per la gestione degli accessi esterni per fini storico-scientifici

Valeria Pavone (Archivio generale del Comune di Padova)

Parte terza: accesso interno

Materiali di lavoro: gli strumenti per la gestione degli accessi interni

Un particolare ringraziamento va alla Soprintendenza archivistica per il Veneto sia per l'attività istituzionale svolta a tutela del patrimonio archivistico della regione di competenza sia per la collaborazione tramite le opportune comunicazioni alle iniziative di formazione promosse dalla Regione del Veneto, nel cui ambito si collocano i laboratori didattici che hanno prodotto la redazione dei quaderni.

© 2011 Regione del Veneto e Comune di Padova

In copertina è riprodotta la Sala di studio dell'Archivio generale del Comune di Padova (foto Andrea Desolei; si ringraziano Nicola Boaretto e Michela Fortin per la cortese disponibilità)

SOMMARIO

<i>Presentazione del Vicepresidente - Assessore alla Cultura della Regione del Veneto</i>	5
<i>Presentazione del Sindaco del Comune di Padova</i>	7
<i>Introduzione della curatrice</i>	9
LABORATORIO	13
Premessa: <i>la consultabilità dell'archivio</i>	13
1. Aspetti giuridici: consultabilità e riservatezza.....	14
2. Aspetti tecnico-scientifici: standard di descrizione e attività di valorizzazione.....	16
3. Aspetti deontologici: il Codice di deontologia e la funzione dell'archivista	22
Parte prima: <i>accesso esterno per fini giuridico-amministrativi</i>	25
Premessa	25
1. Il diritto di accesso ai documenti	26
2. Le copie degli atti amministrativi	28
a. Le copie semplici	29
b. Le copie autentiche	29
3. Le richieste di atti da parte di pubbliche amministrazioni.....	33
4. Le richieste di atti da parte di amministratori	34
5. Parliamo un po' di accesso e privacy.....	35
Parte seconda: <i>accesso esterno per fini storico-scientifici</i>	39
Premessa	39
1. Legislazione in materia di accesso (consultabilità) dei documenti d'archivio per fini storico-scientifici	40
a. Chi può accedere?.....	40
b. Quali documenti si possono consultare?.....	41
c. Limitazioni alla consultabilità	41
d. Eccezioni alle limitazioni di consultabilità	42

I. L'art. 123 del <i>Codice dei beni culturali</i>	43
II. La <i>Commissione consultiva per le questioni inerenti la consultabilità degli atti di archivio riservati</i>	44
III. La procedura di richiesta di autorizzazione alla consultazione di documenti riservati.....	44
e. La consultabilità per fini storico-scientifici dei documenti degli archivi di deposito e correnti	45
2. Organizzazione di una Sala di studio dell'archivio storico di un ente locale	46
a. Locali e attrezzature.....	46
b. Strumenti di corredo	47
c. Regolamento.....	49
d. Modulistica	49
Parte terza: <i>accesso interno</i>	53
1. Il ruolo dell'archivio all'interno di un'organizzazione (ISO 15489-1)	53
2. L'accesso interno	55
a. Le procedure per l'accesso interno.....	57
b. Gli strumenti per l'accesso interno.....	59
c. Le risorse umane	60
MATERIALI DI LAVORO	61
Gli strumenti per la gestione degli accessi esterni per fini giuridico-amministrativi	63
1. Esempio di modulo per la richiesta di accesso	63
2. Esempio di timbro da utilizzare per le copie non autentiche.....	65
3. Esempio di timbro da utilizzare per le copie autentiche	67
4. Esempio di timbro da utilizzare per le copie autentiche per estratto .	69
5. Esempio di timbro da utilizzare per le richieste di copie di atti da parte di altre Pubbliche amministrazioni	71
6. Esempio di timbro da utilizzare nel caso di richiesta di copia da parte di consiglieri comunali o provinciali	73
Gli strumenti per la gestione degli accessi interni	75
7. Esempio di registro per gli accessi interni.....	75
8. Esempio di modulo per le richieste di accesso interno	77
9. Esempio di modulo da inserire al posto della documentazione estratta .	79

L'obiettivo di ogni azione della Pubblica Amministrazione è fornire un servizio al cittadino, pertanto anche l'archivio di un Ente locale non ha significato se non nella misura in cui viene consultato e utilizzato, assolvendo alla sua reale funzione e vocazione di "servizio archivistico". Nel contempo però, proprio in virtù della centralità dei diritti del cittadino, deve essere parimenti assicurata la giusta tutela dei dati riservati custoditi nell'archivio. Il bilanciamento di questi diversi e contrapposti interessi è il perno su cui si realizza un democratico ed efficiente accesso alla documentazione degli Enti Locali.

La tematica dell'accesso agli archivi, e più in generale a tutti i beni culturali, riveste un interesse fondamentale per il governo del nostro patrimonio culturale, che può essere percepito come tale solo nel momento in cui è realmente fruibile da tutti. Ogni investimento realizzato a favore di un bene culturale, e quindi di un archivio, è infatti giustificato solo in una prospettiva di piena accessibilità pubblica. D'altro canto, la natura complessa degli archivi, che oltre ad essere a pieno titolo beni culturali sono anche strumenti probatori e delicati vettori di dati sia personali che collettivi, impone una necessaria mediazione per tutelare efficacemente l'inviolabile diritto alla riservatezza.

Ben venga allora, questo nuovo numero della collana «Quaderni dei laboratori archivistici» che delinea con la consueta

chiarezza e sinteticità espositiva, sorretta da ponderata dottrina, i principi normativi e disciplinari dell'accesso all'archivio, offrendo validi esempi a sostegno di una corretta e trasparente azione di apertura degli archivi negli Enti Locali.

ON. MARINO ZORZATO
VICEPRESIDENTE - ASSESSORE ALLA CULTURA
REGIONE DEL VENETO

La collana Quaderni dei Laboratori archivistici, nata grazie alla collaborazione tra il Comune di Padova e la Regione del Veneto e giunta oramai al sesto volume, continua a riscuotere positive conferme e a dispiegare i suoi benefici aspetti sulla maturazione e sulla preparazione complessiva degli addetti ai servizi archivistici degli enti locali del Veneto e non solo: infatti un consistente numero di richieste, provenienti da tutta Italia, ha portato alla diffusione di questi Quaderni anche oltre il confine del territorio cui erano inizialmente destinati.

Senza dubbio la collaborazione in atto e la produzione di questi testi e materiali costituisce un punto di riferimento ed un prezioso modello, che l'amministrazione comunale appoggia e del quale va fiera.

Il tema trattato in questo sesto Quaderno, innegabilmente delicato e d'attualità, risponde ad una diffusa esigenza da parte degli addetti ai lavori di fornire ai propri cittadini ed ai propri utenti risposte immediate, sicure e rispettose delle norme in vigore, che impongono una duplice attenzione: da un lato rispetto alla salvaguardia del diritto di accesso ai documenti, a garanzia del principio di trasparenza e a tutela e promozione della ricerca scientifica e storica; dall'altro rispetto ai diritti del singolo di vedere tutelati e protetti i propri dati personali, conferiti agli Enti locali per l'espletamento delle attività amministrative.

FLAVIO ZANONATO
SINDACO DI PADOVA

Il presente Quaderno raccoglie i materiali prodotti nel corso del laboratorio archivistico svoltosi a Padova il 23 aprile 2010 e replicato in seconda edizione il successivo 30 aprile. Ancora una volta il team didattico formato da Giorgetta Bonfiglio-Dosio e dal personale del Comune di Padova, ha saputo trasmettere in maniera sintetica ed efficace un argomento in realtà assai complesso che presenta notevoli problematiche e sfaccettature come per l'appunto quello dell'accesso interno ed esterno ai documenti archivistici.

Come di consueto nelle pubblicazioni della collana Quaderni dei laboratori archivistici, accanto alle premesse di carattere teorico, ai richiami alla disciplina archivistica, alla deontologia e alla normativa di settore, sono stati sviluppati dei percorsi di carattere pratico, simulando le situazioni concrete che l'operatore dell'ente locale si trova a dover quotidianamente trattare, offrendo infine, a corredo, un'ampia modulistica di riferimento.

La vastità del tema, ha imposto un taglio particolare agli interventi didattici: non si è voluto, e non si è materialmente potuto, nei tempi limitati di un laboratorio, ripercorrere tutta la lunga storia delle evoluzioni della normativa sulla tutela della privacy e il dibattito connesso alle complesse problematiche sottese all'accesso alla documentazione, ma si è inteso focalizzare l'attenzione in modo prioritario sugli strumenti offerti agli operatori degli enti locali per cercare di governare al meglio i procedimenti di accesso sia interno che esterno ai documenti. La delimitazione di campo

inoltre ha riguardato la specifica tipologia degli archivi interessati che sono, come nella tradizione dei Quaderni, gli archivi dei Comuni. Ciò non toglie che molte delle affermazioni qui contenute siano estendibili ad altre categorie di archivi ma il focus rimane sempre il servizio archivistico dell'ente locale, e nello specifico dell'ente comunale.

La premessa di Giorgetta Bonfiglio-Dosio introduce il tema della consultabilità riconducendolo al contesto normativo europeo e italiano, e inquadrandolo nell'ottica dei principi della deontologia professionale dell'archivista. La tematica è stata quindi sviluppata seguendo tre direttrici diverse: Silvia Greguolo illustra procedure e buone prassi per l'accesso esterno per fini giuridico-amministrativi, Andrea Desolei presenta normativa e strumenti per regolare l'accesso esterno per fini storico-scientifici, ed infine Valeria Pavone chiude facendo il punto sul ruolo interno all'organizzazione comunale dell'archivio, indicando pertanto modalità e risorse per un corretto accesso alla documentazione da parte di dipendenti e amministratori.

L'intento del laboratorio, di cui il Quaderno è una sintesi e rielaborazione, è stato quello di affrontare il tema dell'accesso in modo unitario riconducendolo all'unicum documentario rappresentato dall'archivio del Comune, per evitare una trattazione settoriale della questione. Ancora una volta quindi la prospettiva generale da cui discende l'approccio didattico è quella di presupporre un servizio archivistico che abbraccia e governa l'intera gestione dei flussi documentari dell'ente.

Pur escludendo dalla logica del laboratorio una visione limitata e parziale della questione dell'accesso non risulta tuttavia sempre facile trattare in maniera unitaria e uniforme il tema della consultabilità seguendo le diverse fasi di vita dell'archivio. La documentazione è infatti,

come sappiamo, soggetta a normativa e disciplina differente e specifica a seconda che si tratti di documentazione corrente e di deposito oppure storica, e quindi a seconda della relativa prevalente funzione espletata dalle carte. Se per l'archivio corrente e di deposito dobbiamo pertanto riferirci principalmente alla normativa sulla documentazione amministrativa e sul procedimento amministrativo, invece per quanto riguarda l'archivio storico il riferimento d'obbligo diventa la normativa inerente i beni culturali e quindi in primis il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il tema dell'accesso ai documenti rileva con evidenza la complessità stessa dell'archivio, mettendo in risalto la sua molteplice funzionalità e la capacità della medesima documentazione, in momenti di vita cronologicamente diversi, di soddisfare esigenze di conoscenza e informazione differenti, che però, talora, coesistono nello stesso stadio temporale. Interesse culturale e probatorio, infatti, possono essere nel contempo connessi sia al documento storico che al documento corrente.

L'intreccio e la sovrapposizione di ambiti, funzioni e responsabilità diverse rendono pertanto la materia della consultabilità dell'archivio comunale assai complessa ed elaborata, senza considerare in questa già articolata disamina le problematiche connesse con la gestione da parte dei Comuni dell'archivio anagrafico che, sotto il profilo dell'accesso, costituisce per gli enti comunali una questione spesso difficile e controversa, intenzionalmente non contemplata tra gli argomenti del laboratorio in quanto richiederebbe un apposito e specifico approfondimento.

Altri temi - che lasciamo a futuri approfondimenti, senza per questo perderli d'occhio - sono quelli relativi all'accesso ai documenti per via digitale e al regime della pubblicazione legale telematica, in quanto, se già non lo sono, diverranno sempre più un problema di cruciale importanza per gli enti locali. Di conseguenza l'accesso al documento

sarà da inquadrare nell'ambito delle potenzialità offerte dalla rete web e dalla possibilità di attingere a documenti in formato digitale attraverso l'utilizzo di strumenti informatici che assicurano l'interoperabilità tra amministrazione e cittadino. Un salto non indifferente nelle modalità di rapporto tra ente locale e utente che per garantire però la massima correttezza del procedimento e il giusto equilibrio tra rispetto della privacy, massima trasparenza e affidabilità delle informazioni, dovrà essere accuratamente studiato, disciplinato, sorvegliato in tutti i suoi molteplici risvolti, perché davvero rappresenti uno sviluppo in termini di democrazia e partecipazione.

Questi cenni solo per sottolineare come l'accesso è un tema in continua evoluzione, una sfida costante a cui gli enti sono chiamati a rispondere spesso tra mille difficoltà interpretative, mancanza di risorse economiche e professionali, ma davvero centrale rispetto alla sostanza stessa del loro operare, ai principi e alle finalità istituzionali di cui sono portatori.

L'archivio esiste come bene pubblico solo se garantisce la consultabilità dei documenti che conserva. Ostacolare, svilire o negare l'accesso equivale a negare il senso stesso dell'archivio. Beninteso, nel massimo e doveroso rispetto per il diritto alla riservatezza di ognuno. Si può pertanto parlare di "servizio archivistico" solo là dove, nelle debite forme, è resa possibile la consultabilità, scopo e termine ultimo delle fatiche di ogni archivista.

ANDREINA RIGON
RESPONSABILE UFFICIO ARCHIVI
DELLA REGIONE DEL VENETO

LABORATORIO

Premessa: *la consultabilità dell'archivio*

Il tema della consultabilità dell'archivio è particolarmente rilevante per tre aspetti: il primo, quello giuridico, deve stabilire i giusti ed equilibrati confini tra accesso e riservatezza, oltre a individuare le aree riservate dell'archivio e definire chi ha accesso a tali aree; il secondo, quello tecnico-scientifico, deve determinare come sia possibile raggiungere (intellettualmente prima che fisicamente) ciò che si cerca all'interno di un archivio; il terzo, quello deontologico, indica quale atteggiamento e comportamento deve tenere l'archivista nei confronti dei suoi compiti istituzionali e dell'utenza interna ed esterna.

L'accesso, difatti, è un'attività gestionale consequenziale ad altre, è l'atto finale di politiche di conservazione fisica e intellettuale dell'archivio, che rinviano a valutazioni imprescindibili del patrimonio archivistico come patrimonio della collettività da "usare" con determinati criteri. Senza l'uso (corretto, regolamentato e governato) del patrimonio archivistico, dal punto di vista sia amministrativo sia scientifico, non ha senso la conservazione. Diventa però essenziale definire le modalità e le procedure con le quali regolamentare e governare l'uso dell'archivio.

Per inquadrare il tema va precisato che esistono vari tipi di consultazione: quella interna all'ente produttore, effettuata per esigenze di servizio; quella di terzi, privati o amministrazioni

pubbliche, per fini cosiddetti amministrativi; quella, infine, di terzi per fini di ricerca scientifica. Superfluo richiamare che la consultazione può riguardare tutte e tre le fasi di vita nelle quali si suddivide convenzionalmente l'archivio (corrente, di deposito, storica).

1. Aspetti giuridici: consultabilità e riservatezza

La consultabilità e la riservatezza sono due diritti apparentemente contrapposti: il primo, connesso ai concetti di democrazia, trasparenza e responsabilità della pubblica amministrazione, si sostanzia nella possibilità di fare ricerca; il secondo interessa il singolo individuo, è connesso al concetto di dignità dell'essere umano e consiste nella possibilità per ciascuno di mantenere il controllo dei dati e delle informazioni di cui è titolare e di comunicarli solo a chi ha deciso (è il cosiddetto segreto privato); ma può riguardare anche la sicurezza dello Stato (segreto pubblico). Entrambi questi diritti sono parimenti garantiti dal nostro sistema giuridico e sono previsti come fondamentali dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (2000/C364/01). Quest'ultima, all'art. 7 - *Rispetto della vita privata e della vita familiare* dichiara che è diritto fondamentale dell'individuo, afferente al concetto di dignità, il rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e delle comunicazioni, ampliando quanto previsto dalla *Costituzione italiana* in tema di inviolabilità dei diritti fondamentali della persona (in particolare gli art. 13, 14, 15). Nel contempo, all'art. 11, prevede e sancisce la libertà di espressione e di informazione senza ingerenze da parte delle autorità pubbliche; all'art. 13 afferma che le arti e la ricerca scientifica sono libere (analogamente a quanto stabiliscono gli articoli 21 e 33 della *Costituzione italiana*).

Mentre per la consultazione a fini amministrativi appare più facile tutelare il diritto alla riservatezza, stante l'esistenza del segreto d'ufficio, qualche problema maggiore potrebbe derivare dalla consultazione ai fini scientifici, perché le fonti che gli storici utilizzano per le ricerche contengono – evidentemente – numerosi dati personali, in quanto la storia è costituita da vicende di persone e perché per sua natura la ricostruzione storiografica è fatta per essere divulgata verso una molteplicità di destinatari non individuabili a priori.

Infine, l'art. 42 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* prevede il diritto d'accesso ai documenti, concetto esplicitamente introdotto e presente nella normativa italiana: dal punto di vista teorico, l'accesso ai documenti archivistici è sinonimo di trasparenza dell'azione amministrativa ed è necessario per realizzare la democrazia sostanziale e per consentire la ricerca scientifica.

Il concetto di riservatezza o privacy ha conosciuto un'evoluzione: dall'originario *the right to privacy* inteso come diritto ad essere lasciati soli (*to be let alone*) e come diritto di godere liberamente la propria vita, senza intrusioni nella sfera privata dell'individuo, teorizzato da Samuel D. Warren e Louis D. Brandeis negli anni Ottanta dell'Ottocento, e si è trasformato in diritto di controllare l'uso che altri fanno dei dati personali e in diritto all'autodeterminazione informativa, espressione che indica come ognuno è padrone dei dati personali che lo riguardano e che, quindi, può decidere liberamente se comunicarli e a chi. Il livello di guardia per la difesa della privacy è aumentato in diretta dipendenza del fatto che oggi i rischi sono cresciuti. Si è infatti verificata una moltiplicazione dei dati personali disponibili, raccolti, incrementati e resi disponibili dai sistemi di rilevazione satellitare, dalla posta elettronica, dall'accesso al Web, dalle tecniche di rilevazione biometriche, dai movimenti bancari

tramite bancomat e carta di credito, dalle tessere di fidelizzazione della clientela, dal telepass e da tutta una serie altre tecnologie, che erogano servizi. Inoltre i mezzi di elaborazione e collegamento rapido dei dati disponibili sono stati enormemente potenziati, creando il reale pericolo che poche persone (magari quelle sbagliate e malintenzionate) controllino i dati molteplici e incrociati, sfruttino indebitamente la disponibilità di dati per finalità commerciali o per finalità volte al danno dell'individuo.

Per tutelare i diritti delle persone in materia, è stato creato nel dicembre 1996 l'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, un'autorità indipendente, prevista dalla *Carta europea dei diritti*, costituita nel gennaio 1997 in forma di organo collegiale composto da quattro membri eletti direttamente dal Parlamento, alle cui dipendenze è posto un ufficio con un organico di cento unità (<http://www.garanteprivacy.it>).

La normativa positiva regola la materia dal punto di vista giuridico, nelle forme concrete che questo quaderno illustrerà.

2. Aspetti tecnico-scientifici: standard di descrizione e attività di valorizzazione

Per quanto riguarda l'aspetto tecnico-scientifico, bisogna preliminarmente ribadire e sottolineare il ruolo fondamentale della descrizione archivistica scientificamente impostata nel reperimento delle informazioni da parte dei consultatori. In questo campo, tradizionale dell'attività specifica degli archivisti, sono stati fatti passi da gigante per la definizione di metodi condivisi, grazie alla serrata riflessione internazionale promossa e sostenuta, a partire dagli anni '90 del Novecento, dal Consiglio internazionale degli archivi, che ha

emanato appositi standard reperibili sul sito ufficiale (<http://www.ica.org>). Questo recente dibattito ha determinato una apprezzabile crescita della professionalità degli archivisti, impegnati in molti paesi non solo a stabilire i criteri informatori della descrizione, ma anche in una concreta attività di descrizione del patrimonio archivistico. La finalità che si è proposta l'elaborazione di standard internazionali era triplice, in quanto ha inteso produrre norme in grado di assicurare la comparabilità delle informazioni, la disponibilità di informazioni di contesto (preziose e indispensabili per capire autenticamente la portata del singolo documento e delle informazioni in esso contenute), la conoscenza e la divulgazione del patrimonio archivistico. Tali obiettivi possono essere raggiunti più facilmente che in passato, mettendo a frutto i vantaggi derivanti dalla disponibilità di tecnologie informatiche. Queste ultime non vanno intese come sostitutive delle capacità umane di conoscere e descrivere i singoli archivi o eversive delle metodologie che si sono elaborate e affinate nel corso dei secoli; hanno però indubbiamente incrementato l'impegno dei singoli Stati nell'approntare e mettere a disposizione della collettività un numero massivo di strumenti descrittivi, spesso organizzati in appositi sistemi informativi, che hanno contribuito all'approfondimento della conoscenza istituzionale e archivistica. Hanno inoltre affinato sensibilmente anche la capacità descrittiva e logica degli addetti alla gestione degli archivi correnti delle amministrazioni pubbliche, inducendo una maggiore scientificità nel trattamento delle informazioni descrittive. Tutto questo costituisce la base tecnica per consentire l'accesso ai documenti da parte delle differenti tipologie di consultatori.

Infatti, solo la disponibilità di strumenti descrittivi validi e di qualità può attuare in concreto le affermazioni di principio contenute nel

Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. 42/2004) e garantire così la tutela e la concreta fruibilità del patrimonio.

Il Codice, in alcuni articoli, dedica particolare attenzione al tema dell'accesso: se ne sintetizzano e commentano i concetti principali. L'art. 6 - *Valorizzazione del patrimonio culturale* stabilisce le caratteristiche di tale attività, che informa il settore della consultabilità.

«1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale ...»

Il comma 2 del medesimo articolo antepone la tutela alla valorizzazione, perché l'uso, per quanto nobile dell'archivio, non ne può compromettere la conservazione. Peraltro l'archivista deve evitare uno stolto feticismo, che in nome della conservazione impedisce un accesso regolamentato e rispettoso ai documenti: il giusto equilibrio deve trovare espressione nel regolamento di ciascun soggetto conservatore e nei comportamenti corretti e imparziali dell'archivista.

«2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze».

Nelle attività di valorizzazione sono coinvolti attivamente, con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale anche i privati: è il giusto riconoscimento alla meritoria opera di tanti studiosi e associazioni culturali che non solo hanno convogliato sugli archivi l'attenzione e gli interessi della gente, ma spesso hanno anche

contribuito in modo fattivo alla salvaguardia dei beni archivistici a rischio, segnalando agli organi della tutela situazioni pericolose o archivi meritevoli di intervento.

«3. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale».

L'art. 103 - *Accesso agli istituti ed ai luoghi della cultura* afferma:

«1. L'accesso agli istituti ed ai luoghi della cultura può essere gratuito o a pagamento. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono stipulare intese per coordinare l'accesso ad essi.

2. L'accesso alle biblioteche ed agli archivi pubblici per finalità di lettura, studio e ricerca è gratuito».

La puntualizzazione circa la gratuità di accesso agli archivi e alle biblioteche è doverosa e sottolinea la funzione strumentale di tali beni.

L'art. 111 - *Attività di valorizzazione* richiama il già citato art. 6 e, al comma 1 che si riporta testualmente, precisa in che cosa si sostanzia tale attività:

«1. Le attività di valorizzazione dei beni culturali consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'art. 6. A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati».

Nei commi successivi l'articolo precisa che l'attività di valorizzazione può essere di iniziativa pubblica o privata: nel primo caso devono essere garantiti il principio della libertà di partecipazione, la pluralità dei soggetti, la continuità di esercizio, la parità di trattamento, la economicità e trasparenza di gestione; nel secondo l'attività dei privati è dichiarata e riconosciuta di utilità pubblica.

I beni culturali di appartenenza pubblica, in particolare gli archivi dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, proprio per la loro fisionomia giuridica di beni demaniali, devono essere adeguatamente valorizzati (art. 112 - *Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, che detta le procedure per realizzare in concreto tale attività).

Per consentire agli utenti di usufruire dei servizi di consultazione e per supportare l'uso dei beni archivistici – al pari degli altri beni culturali – l'art 117 – *Servizi aggiuntivi* consente e incoraggia la messa in funzione di servizi di assistenza culturale e di ospitalità: servizio editoriale e di vendita delle pubblicazioni, fornitura di riproduzioni di beni archivistici, servizi di accoglienza, intrattenimento infanzia, informazione, guida, assistenza didattica, servizi di caffetteria, ristorazione e guardaroba, organizzazione di mostre e manifestazioni culturali. Le esperienze maturate in questo settore sono molteplici e significative e dimostrano come l'accesso ai beni archivistici possa essere incoraggiato e favorito dalle iniziative pensate dai gestori di istituzioni archivistiche a favore degli utenti. È innegabile che l'attività editoriale, con l'irrinunciabile azione di mediazione tra le fonti e i consultatori, sia tra quelle privilegiate per illustrare le potenzialità informative dei documenti e fornire la necessaria contestualizzazione del singolo documento nel panorama giuridico, istituzionale, organizzativo e archivistico, spesso ostici all'utenza comune in quanto altamente formalizzati.

L'attività di valorizzazione richiede a monte un'approfondita attività di studio e ricerca che il *Codice di tutela* segnala in un apposito articolo.

Art. 118 - Promozione di attività di studio e ricerca

«1. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, anche con il concorso delle università e di altri soggetti pubblici e privati, realizzano, promuovono e sostengono, anche congiuntamente, ricerche, studi ed altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale.

2. Al fine di garantire la raccolta e la diffusione sistematica dei risultati degli studi, delle ricerche e delle altre attività di cui al comma 1, ivi compresa la catalogazione, il Ministero e le regioni possono stipulare accordi per istituire, a livello regionale o interregionale, centri permanenti di studio e documentazione del patrimonio culturale, prevedendo il concorso delle università e di altri soggetti pubblici e privati».

Gli utenti privilegiati sono gli studenti, terreno fertile per infondere la passione per la storia e per gli archivi. A essi il *Codice di tutela* dedica un articolo apposito, di cui si riporta il comma 1.

Art. 119 – Diffusione della conoscenza

«1. Il Ministero, il MIUR, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali interessati possono concludere accordi per diffondere la conoscenza e favorire la fruizione del patrimonio culturale da parte degli studenti».

Sulla scorta di tali accordi i direttori dei luoghi della cultura possono concludere con gli istituti di ogni ordine e grado apposite convenzioni per l'elaborazione di percorsi didattici, la predisposizione di materiali e sussidi audiovisivi, la formazione e l'aggiornamento dei docenti. Completano poi il quadro delle disposizioni volte a migliorare la conoscenza, la tutela, la valorizzazione e la messa a disposizione del pubblico gli articoli 120 – *Sponsorizzazione di beni culturali* e 121 - *Accordi con fondazioni bancarie*. Sono ipotesi di intervento e di collaborazioni, che coinvolgono una pluralità di soggetti, finalizzate a reperire i fondi per consentire concretamente la valorizzazione dei beni archivistici.

Lo spirito del Codice è chiaro: il patrimonio culturale (e quello archivistico in particolare) deve essere il più possibile messo a disposizione del corretto utilizzo da parte della collettività, usufruendo di tutte le possibili agevolazioni che tutelino le categorie deboli. Il ruolo delle professionalità tecniche (e tra queste, gli archivisti) è di predisporre gli strumenti per agevolare l'accesso. In merito gli archivisti devono maturare la coscienza che solo la ricerca in archivio, abbinata alla padronanza della bibliografia disponibile, può creare conoscenza attendibile dell'archivio e del soggetto produttore, consentendo di realizzare strumenti descrittivi validi e spendibili.

3. Aspetti deontologici: il Codice di deontologia e la funzione dell'archivista

Il profilo tecnico-scientifico a questo punto assume risvolti deontologici. Il riferimento d'obbligo è al Codice internazionale di deontologia degli archivisti (approvato dall'assemblea del Consiglio internazionale degli archivi a Pechino nel 1996), che prevede espressamente il dovere di aggiornamento (studio), di comunicazione dei risultati, di addestramento dei giovani, di correttezza nei confronti degli utenti, di assistenza degli studiosi e ai consultatori. Si tratta di capire come tradurre nella pratica quotidiana del lavoro questi principi in buone pratiche e in comportamenti corretti: questo è l'obiettivo del sesto quaderno.

I principi enunciati dal Codice internazionale di deontologia sono ripresi anche dal Codice di deontologia e buona condotta, allegato al d. lgs. 196/2003 (cosiddetto Codice della "privacy"), che fissa alcuni punti fermi, tra i quali: il rilevante interesse pubblico della ricerca, il dovere, da parte degli archivisti, di operare con correttezza e imparzialità, di trattare i dati personali con rispetto,

lealtà, correttezza, imparzialità, onestà, diligenza, trasparenza. Anche in questo caso ottimi principi da tradurre concretamente in buone pratiche quotidiane.

Gli archivisti hanno anche altri doveri: garantire l'integrità degli archivi, l'autenticità e la costante affidabilità dei documenti, assicurare la libera fruibilità delle fonti, tenere un comportamento non discriminatorio nei confronti degli utenti, favorire l'esercizio dei diritti degli interessati.

Emerge, in riferimento al tema dell'accesso, la funzione strategica dell'archivista: oltre ad essere organizzatore e conservatore dei documenti archivistici, egli è chiamato ad essere mediatore attendibile, neutrale e disponibile tra il patrimonio archivistico e documentario, inteso come fonte autentica di conoscenza amministrativa e storica, e i consultatori: insomma una specie di solido e affidabile ponte tra gli uomini.



Parte prima: *accesso esterno per fini giuridico-amministrativi*

Premessa

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi – ossia la facoltà di prenderne visione e di estrarne copia – rappresenta, com'è noto, la più tipica, immediata e diretta espressione del generale principio di pubblicità che deve caratterizzare l'intera azione amministrativa.

L'idea che, sia pure con limiti (soggettivi ed oggettivi) ed eccezioni, i documenti amministrativi non siano segreti ma siano consultabili fa ormai parte del sentire comune ed è considerata "scontata" anche se, in realtà, è frutto di un lungo percorso culturale e giuridico e rappresenta una grande conquista di civiltà.

In quest'ottica, dunque, il diritto di accesso per fini giuridico-amministrativi, di cui ci occuperemo in questa sezione (di seguito denominato, per brevità, diritto di accesso), si configura come strumento posto a tutela del cittadino e delle sue posizioni giuridicamente rilevanti nei confronti dell'attività amministrativa.

Di seguito si cercherà di dare alcune informazioni, di taglio squisitamente pratico, relativamente all'accesso ai documenti d'archivio, alle norme che lo regolano, alle copie degli atti amministrativi, ad alcune fattispecie particolari di accesso. Conclusivamente verranno fatti alcuni cenni agli aspetti operativi del complesso rapporto tra diritto di accesso agli atti e tutela della riservatezza dei dati personali (cd. privacy).

1. Il diritto di accesso ai documenti

Il diritto di accesso e la copia dei documenti amministrativi sono disciplinati da un insieme di norme:

- gli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (così come modificati dalle leggi 15 febbraio 2005, n. 15, e 18 giugno 2009, n. 69) in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi;
- il DPR 12 aprile 2006, n. 184, Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi;
- il DPR 28 dicembre 2000, n. 445 in materia di documentazione amministrativa;
- il DPR 26 ottobre 1972, n. 642 (tabella allegato B) in materia di imposta di bollo.

Nell'ambito della disciplina imposta da tali norme, che comprendono anche le prescrizioni relative all'accesso ai documenti amministrativi, l'ambito di regolamentazione autonoma degli enti è limitato alla disciplina di casi particolari, come ad esempio i casi di esclusione o differimento dell'accesso o la disciplina dell'accesso in relazione alla tutela dei dati personali e sensibili.

Inoltre, trattandosi di accesso ai documenti va tenuto presente quanto previsto

- dall'allegato A2 *Codice di deontologia e di buona condotta per il trattamento di dati personali per scopi storici* al d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il *Codice in materia di protezione dei dati personali*.

In altri termini, di fronte ad una richiesta di accesso ai documenti d'archivio l'operatore dovrà tenere in considerazione:

A) Le regole generali in materia di accesso. In particolare:

- verificare che la richiesta provenga da un soggetto interessato, vale a dire portatore di un interesse diretto, concreto e attuale (cfr. art. 22, comma 1, lettera b) della legge 241/1990);
- accertarsi che la richiesta di accesso sia motivata e, in caso contrario, invitare l'utente ad integrare in questo senso la propria istanza (cfr. art. 25, comma 2, legge 241/1990);
- verificare che non esista una norma che sottrae o limita l'accesso alla documentazione richiesta (cfr. art. 22, commi 2 e 3, e 24 della legge 241/1990);
- osservare tutte le altre disposizioni contenute nelle norme sopra citate e in eventuali regolamenti dell'Ente di appartenenza in materia di accesso.

B) Le regole previste dal Codice di deontologia e buona condotta (cfr. il citato allegato A2 al d. lgs. 196/2003). Dovrà, infatti

- osservare regole di correttezza e non discriminazione dell'utenza;
- favorire il più ampio accesso agli archivi e l'agevole consultazione e reperimento delle informazioni;
- informare l'utenza su documenti temporaneamente esclusi dalla consultazione;
- tutelare l'integrità degli archivi, l'autenticità dei documenti nonché curare il proprio aggiornamento professionale.

Dal combinato disposto delle norme generali in materia di accesso ai documenti amministrativi e delle norme di settore in materia di deontologia nella professione archivistica derivano alcune **buone prassi** in materia di accesso agli archivi:

- prima di dare in consultazione i documenti amministrativi è bene registrare l'istanza formale o informale dell'accesso, da cui risulti l'identità del richiedente e il suo diritto ad accedere alla documentazione; pur essendo in linea generale consentita la produzione di una istanza informale, è comunque fatto obbligo alle pubbliche amministrazioni di annotare e verificare l'identità del richiedente e il suo diritto ad accedere alla documentazione, ed è per questo motivo opportuno redigere e mettere a disposizione un modulo per la richiesta di accesso (⇒ vedi un esempio in Materiali di lavoro, n. 1); la richiesta deve essere sempre formale in presenza di controinteressati;
- le richieste di accesso devono essere evase immediatamente. Solo in casi particolari o che comportino una ricerca complessa le richieste possono essere rinviate a giorni successivi;
- l'esclusione o il differimento di accesso per determinati documenti o categorie di documenti possono avvenire solo con provvedimento preventivo, generale, adeguatamente motivato;
- le limitazioni alla consultazione per ragioni organizzative o di tutela dell'integrità dei documenti possono avvenire solo con provvedimento generale e motivato del Responsabile del Servizio archivistico.

2. Le copie degli atti amministrativi

Alla richiesta di accesso ad un documento segue, in molti casi, l'istanza di estrarre copia del documento visionato. Va ricordato che la giurisprudenza prima e la norma poi (cfr. la formulazione vigente dell'art. 22, comma 1, della legge 241/1990) hanno definitivamente chiarito che non è più possibile scindere il diritto di visione dal diritto

di estrarre copia di un documento amministrativo. In pratica: se il documento è visibile deve essere altresì possibile estrarne copia.

In tema di copia degli atti amministrativi va tenuta presente la distinzione tra copie semplici e copie autentiche di un documento in quanto le due tipologie di copie differiscono per valore giuridico, soggetti abilitati ad effettuarle, costi da addebitare al richiedente, assoggettamento all'imposta di bollo.

a. Le copie semplici

Le copie semplici, dette anche copie informali o copie non autentiche prive di valore legale, sono semplici fotocopie di un documento e, come tali, non possono essere validamente prodotte in luogo dell'originale.

Per effettuare la copia semplice di un documento basta fare una fotocopia dell'originale o di una copia e calcolare l'importo del diritto di copia da far pagare all'utente. In calce alla copia l'addetto all'Ufficio che la rilascia dovrà apporre la dicitura "copia non autentica", seguita dal numero di fogli di cui si compone il documento, dalla data e luogo del rilascio, dal proprio nome, cognome, qualifica e dalla propria firma per esteso, preceduta dal timbro dell'Ente.

Vedi un esempio di timbro da utilizzare per le copie non autentiche (⇒ Materiali di lavoro n. 2).

b. Le copie autentiche

Le copie autentiche, dette anche copie conformi all'originale, sono copie di atti delle quali un Pubblico Ufficiale autorizzato attesta, sotto la propria responsabilità, la conformità all'originale (cfr. art. 18 DPR 445/2000).

Sono autorizzati all'autenticazione delle copie:

- il Pubblico Ufficiale dal quale è stato emesso il documento originale;
- il Pubblico Ufficiale presso il quale è depositato l'originale;
- il Pubblico Ufficiale al quale la copia autentica deve essere prodotta, previa esibizione da parte del richiedente del documento originale;
- ciascun funzionario a ciò incaricato dal Sindaco con provvedimento espresso;
- un notaio, cancelliere o Segretario comunale.

In virtù della sopra indicata attestazione di conformità le copie autentiche possono essere validamente prodotte in luogo dell'originale, di cui hanno lo stesso valore giuridico.

Le copie conformi, dunque, hanno la stessa "forza" giuridica degli atti originali, con un solo limite: non si possono fare copie autentiche da copie autentiche (né tantomeno da copie semplici) ma solo e unicamente dall'originale.

Per effettuare la copia autentica di un documento il Pubblico Ufficiale autorizzato deve:

- 1) fare una copia fedele dell'originale;
- 2) dichiararne la conformità all'originale, indicando altresì se si tratta di documento depositato presso il proprio Ufficio o di documento esibitogli;
- 3) indicare il numero di fogli di cui si compone il documento, l'eventuale causa di esenzione da bollo, la data e il luogo del

rilascio, il proprio nome, cognome, qualifica e firma per esteso, preceduta dal timbro dell'Ente;

- 4) apporre il timbro di congiunzione (timbro dell'Ente) tra le varie pagine e la propria sigla a margine di ciascun foglio, nel caso di documento composto da più fogli;
- 5) sbarrare le pagine non scritte e apporre sulle stesse il timbro dell'Ente e/o la dicitura "facciata priva di scritturazione", nel caso in cui nell'originale ci siano facciate prive di scrittura (es.: documento non scritto "fronte-retro" ma solo "fronte");
- 6) calcolare l'ammontare del diritto di copia, del diritto di segreteria e, se non ricorre una causa di esenzione, dell'imposta di bollo da far pagare all'utente.

Vedi un esempio di timbro da utilizzare per le copie autentiche (⇒ Materiali di lavoro, n. 3).

Va tenuto presente che è possibile anche effettuare copie autentiche di parti di documenti (cd. copia autentica "per estratto").

Vedi un esempio di timbro da utilizzare per le copie autentiche per estratto (⇒ Materiali di lavoro, n. 4).

Per quanto attiene agli aspetti fiscali si deve ricordare che le copie autentiche dei documenti amministrativi sono assoggettate all'imposta di bollo, a meno che l'uso per il quale la copia è richiesta (e che deve essere esplicitato dall'utente) non rientri tra quelli per i quali è prevista l'esenzione. Il testo vigente della tabella allegato B) al DPR 26 ottobre 1972, n. 642, indica gli usi per i quali è prevista l'esenzione da bollo: ad esempio lo scambio di documenti tra Pubbliche Amministrazioni, le controversie in materia di lavoro e pubblico impiego, le pratiche relative ad

ammissione e frequenza ad asili e scuola dell'obbligo, le pratiche relative al contrassegno invalidi, ecc. Eventuali altre cause di esenzione da bollo contenute in leggi speciali devono essere indicate dal richiedente l'esenzione.

Concretamente, quindi, di fronte ad una richiesta di rilascio di copia di un atto, l'operatore dovrà:

- 1) chiedere all'utente se vuole una copia semplice ovvero una copia autentica (se necessario, si dovrà spiegare la differenza tra le due);
- 2) chiedere all'utente di specificare l'uso, nel caso sia richiesta una copia autentica. Se necessario, sarà opportuno spiegare al richiedente che l'informazione serve per verificare l'assoggettamento o meno della copia all'imposta di bollo;
- 3) verificare se l'uso dichiarato rientra o meno tra le cause di esenzione da bollo ai sensi della tabella allegato B) al DPR n. 642/1972;
- 4) chiedere se l'interessato conosce qualche normativa speciale che disponga l'esenzione da bollo, nel caso in cui l'uso dichiarato non rientri tra quelli di cui al punto precedente;
- 5) rilasciare l'atto in bollo, nell'ipotesi in cui non ricorra una causa di esenzione.

Sempre in materia di imposta di bollo è utile ricordare che, dal 1 settembre 2007, le vecchie marche da bollo non sono più utilizzabili. L'interessato può pagare l'imposta, in alternativa:

- tramite intermediari convenzionati con l'Agenzia delle Entrate o mediante versamento all'Agenzia delle Entrate stessa o altri Uffici o soggetti comunque autorizzati (ad esempio le tabaccherie) oppure tramite versamento in conto corrente postale. In tali casi

l'interessato dovrà esibire all'Agente Contabile dell'Ente al quale ha richiesto la copia autentica la prova dell'avvenuto pagamento dell'imposta: bollino, ricevuta o altro. L'Agente dovrà conservare agli atti fotocopia della attestazione di pagamento;

- in modo virtuale, cioè versando l'importo direttamente all'Agente contabile dell'Ufficio o Ente al quale richiede la copia. In tal caso l'Agente, ricevuto il pagamento, deve apporre sul documento (informaticamente o a mano), la dicitura "imposta di bollo assolta in modo virtuale" e rilasciare la relativa ricevuta.

3. Le richieste di atti da parte di pubbliche amministrazioni

I rapporti tra le Pubbliche Amministrazioni, nell'adempimento dei rispettivi compiti istituzionali, devono essere caratterizzati dalla massima collaborazione. Una tipica espressione di questo generale dovere di cooperazione è rappresentato dallo scambio documentale: ciascun Ente, richiesto da altra Amministrazione per le proprie finalità istituzionali di fornire documenti in proprio possesso, deve ottemperare alla richiesta con la massima tempestività e in uno spirito di leale cooperazione. A questo proposito, si ricorda che gli atti dello Stato, Regioni, Province, Comuni e loro associazioni, purché scambiati tra gli stessi, sono esenti da bollo (cfr. tabella allegato B) al DPR n. 642/1972).

Questo principio della massima accessibilità dei documenti nei rapporti tra Pubbliche Amministrazioni trova, tuttavia, un importante limite nel caso in cui si tratti di documenti contenenti dati personali. In tale ipotesi, infatti, si applica la disciplina prevista dal d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 *Codice in materia di protezione dei dati personali*

il quale, all'art. 19, prevede che «La comunicazione [di dati personali] ad altri soggetti pubblici è ammessa quando è prevista da una norma di legge o di regolamento. In mancanza di tale norma la comunicazione è ammessa quando è comunque necessaria per lo svolgimento di funzioni istituzionali e può essere iniziata se è decorso il termine [di quarantacinque giorni dal ricevimento della relativa comunicazione da parte del Garante, salvo diversa determinazione anche successiva del Garante stesso] e non è stata adottata la diversa determinazione [da parte del Garante medesimo]».

Nelle ipotesi in cui la comunicazione di dati personali tra Pubbliche Amministrazioni è ammessa dovranno essere adottati idonei accorgimenti (es. spedizione in busta chiusa recante la dicitura "contiene dati personali") che consentano di ridurre al minimo i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale dei dati o accessi non consentiti agli stessi ovvero trattamenti non consentiti.

Vedi un esempio di timbro da utilizzare per le richieste di copie degli atti da parte di altre Pubbliche Amministrazioni (⇒ Materiali di lavoro, n. 5).

4. Le richieste di atti da parte di amministratori

I membri dei Consigli comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli Uffici - rispettivamente del Comune e della Provincia - nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili per l'espletamento del loro mandato (art. 43, comma 2, del d. lgs. 267/2000). La norma, che disciplina il cosiddetto diritto di accesso dei Consiglieri - che è in realtà più propriamente definibile come diritto di informazione - è dettata al fine di consentire ai Consiglieri stessi di svolgere al meglio il loro ruolo istituzionale, consentendo loro la massima accessibilità

alle notizie, atti e documenti e tutte le informazioni utili all'espletamento del mandato che hanno ricevuto dal corpo elettorale. I limiti, posti dalla stessa norma citata, sono rappresentati dal fatto che:

- il Consigliere deve esplicitare che trattasi di richiesta di accesso atti effettuata nella propria veste istituzionale "per l'espletamento del mandato" e non in qualità di semplice cittadino (diversamente egli sarà soggetto alle regole ordinarie in materia di accesso);
- il Consigliere è tenuto al segreto sul contenuto degli atti ai quali accede, nei casi specificamente determinati dalla legge.

Concretamente, quindi, nel caso di richiesta di accesso agli atti da parte di un Consigliere dell'Ente presso il quale esercita il proprio mandato, si dovrà ricordare che:

- non è necessario che la domanda di ottenere gli atti sia motivata ma è sufficiente l'indicazione che trattasi di richiesta formulata "per l'espletamento del mandato";
- la copia rilasciata al Consigliere dovrà recare l'indicazione che trattasi di documento da destinare esclusivamente agli usi inerenti alla carica ricoperta dal richiedente.

Vedi un esempio di timbro da utilizzare nel caso di richiesta di copia degli atti da parte di Consiglieri comunali o provinciali negli Enti presso i quali esercitano il proprio mandato (⇒ Materiali di lavoro, n. 6).

5. Parliamo un po' di accesso e privacy

Il rapporto tra diritto di accesso e privacy ha occupato e continua ad occupare giurisprudenza e dottrina, che hanno in più occasioni

analizzato l'apparente conflitto tra la disciplina in materia di accesso, che sembra privilegiare la conoscibilità dei documenti amministrativi, e norme in materia di tutela della riservatezza dei dati personali (privacy), che sembrano ritenere prevalente il divieto di comunicazione e/o diffusione dei documenti.

Il problema emerge in tutta la sua concretezza nel momento in cui, a seguito di una richiesta di accesso, l'operatore analizza il documento oggetto dell'istanza e rileva che esso contiene dati personali relativi a terze persone. Come procedere?

Innanzitutto va ricordato che la normativa di riferimento in materia di tutela della privacy è il d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 *Codice in materia di protezione dei dati personali*. In materia archivistica va segnalato l'allegato A.2) al predetto decreto recante il *Codice di deontologia e buona condotta per il trattamento di dati personali per scopi storici*. Va tenuto, altresì, presente che, in materia di diritto di accesso e privacy:

ARCHIVISTA è chiunque abbia responsabilità di controllare, acquisire, trattare, conservare, restaurare e gestire archivi;

UTENTE è chiunque chieda di accedere o acceda per scopi storici a documenti contenenti dati personali, anche per finalità giornalistiche o di pubblicazione occasionale di articoli, saggi ed altre manifestazioni di pensiero;

DATI PERSONALI sono tutte le informazioni relative alla persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione;

DATI SENSIBILI sono i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale;

DATI GIUDIZIARI sono i dati personali idonei a rivelare qualità relative allo stato di imputato o indagato o dati relativi al casellario giudiziale, all'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e ai relativi carichi pendenti;

DATI SUPERSENSIBILI sono i dati relativi alla salute o alla vita sessuale di un individuo.

Premesse queste definizioni, si può osservare come dal confronto tra le norme sull'accesso e quelle sulla cd. privacy e dall'apparente conflitto tra le due discipline emerge il cosiddetto **Principio del bilanciamento di interessi**. Il principio, elaborato dalla giurisprudenza sulla base della normativa vigente (art. 24 L. 241/1990, artt. 59 e 60 d. lgs. 196/2003) prevede che l'operatore che si trova di fronte ad un apparente conflitto tra diritto di accesso e tutela della riservatezza dei dati personali deve analizzare la situazione sostanziale che si prospetta nel caso concreto e confrontare gli interessi giuridici contrapposti - quello che sta alla base del diritto di accesso e quello sul quale si fonda il diritto alla riservatezza dei terzi - che entrano in gioco, privilegiando quello di rango giuridico più elevato.

Come effettuare questa valutazione cd. del pari rango nel confronto tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza?

Dato atto che l'art. 24, comma 7, della legge 241/1990 prevede che debba essere consentito l'accesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici, la giurisprudenza prevalente indica la seguente gerarchia: nel caso di dati personali cd. comuni, sussistendo i presupposti di cui all'art. 24 comma 7, prevale normalmente il diritto all'accesso mentre nel caso di dati sensibili (e, a maggior ragione, nel caso di dati supersensibili) prevale normalmente il diritto alla riservatezza.

Il criterio del bilanciamento di interessi, pertanto, rappresenta un **criterio di giudizio** - da effettuare di volta in volta in base al caso concreto che si prospetta e tenendo conto della giurisprudenza formatasi in materia - per la valutazione sull'ammissibilità o meno delle richieste di accesso a documenti contenenti dati personali, sensibili, giudiziari (o supersensibili) relativi a terze persone.

Nel citato Codice deontologico è possibile rinvenire un'applicazione in materia archivistica del principio del bilanciamento di interessi. Leggiamo, infatti, che "nel caso di richieste di accesso, da parte di chi vi abbia interesse, a dati personali che riguardano persone decedute contenuti in documenti assai risalenti nel tempo, occorre valutare l'interesse giuridico all'accesso, anche tenendo conto del periodo di tempo trascorso".

Non va dimenticato che, ove possibile, nell'ipotesi in cui sia richiesto l'accesso ad un documento contenente dati personali relativi a terze persone, può essere consentito quello che in gergo si definisce "accesso mascherato". Si tratta di far visionare all'interessato il documento dopo aver coperto le parti contenenti i dati personali; come ricordato, del documento così "mascherato" è possibile, se richiesti, rilasciare anche una copia "per estratto".

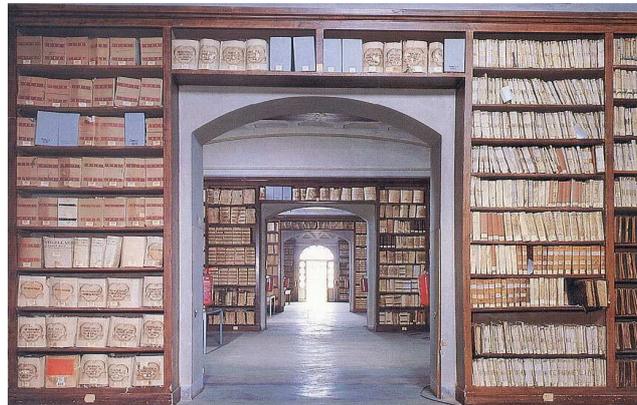
Nel caso in cui, invece, l'accesso cd. mascherato non sia possibile occorrerà notificare i terzi a cui i dati si riferiscono - purché individuati o facilmente individuabili - dell'intervenuta richiesta di accesso. In particolare, occorrerà specificare loro che essi hanno dieci giorni di tempo dal ricevimento della comunicazione in parola per opporsi per motivi legittimi all'accesso. Qualora, a seguito della sopra indicata comunicazione, si riceva una motivata opposizione all'accesso, si dovrà procedere al bilanciamento di interessi, privilegiando quello di rango giuridico più elevato.

Parte seconda: accesso esterno per fini storico-scientifici

Premessa

L'apertura degli archivi al pubblico in età moderna e contemporanea per scopi amministrativi avvenne all'indomani della Rivoluzione francese e alla caduta degli Antichi regimi, tra la fine del '700 e l'inizio dell'800. La consultazione degli archivi per scopi storico-scientifici si sviluppò successivamente nel corso del XIX secolo, con l'incremento degli studi storici e l'apertura delle prime sale di studio presso gli archivi centrali degli Stati preunitari (Napoli nel 1811, Firenze e Venezia nel 1855, Roma nel 1881, etc.).

In questo periodo gli archivi di antico regime si trasformarono da "arsenali dell'autorità", ossia strumenti di potere giuridico e politico, in "laboratori della storia", riconoscendo la loro importanza come fonte nelle ricerche storiche¹.



¹ Per approfondimenti si veda R. H. BAUTHIER, *La phase cruciale de l'histoire des archives: la constitution des dépôts d'archives et la naissance de l'archivistique (XVI^e - début du XIX^e siècle)*, «Archivum», XVIII (1968), p. 139-149.

1. Legislazione in materia di accesso (consultabilità) dei documenti d'archivio per fini storico-scientifici

I principali riferimenti di legge in materia di consultabilità per fini storico-scientifici e personali sono:

- d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice Beni culturali e del paesaggio* (d'ora in poi *Codice dei Beni culturali*), in particolare gli artt. 122-127
- d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali* (d'ora in poi *Codice della Privacy*), in particolare gli artt. 103 e 93
- *Codice di deontologia e buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi storici* (All.to A.2 al d. lgs. 196/2003, d'ora in poi *Codice di Deontologia*), in particolare l'art. 10

a. Chi può accedere?

L'accesso agli archivi pubblici è libero

Tutti gli utenti hanno diritto ad accedere agli archivi
con uguali diritti e doveri

Art. 10, c. 1, del Codice di deontologia

b. Quali documenti si possono consultare?

Sono liberamente consultabili tutti i documenti conservati:

- negli **Archivi di Stato**
- negli **archivi storici** delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente o istituto pubblico

Art. 122 del Codice dei Beni culturali

La caratteristica di tali documenti è che appartengono ad **affari cessati da più di 40 anni**, selezionati per la conservazione permanente e solitamente versati in apposite strutture di conservazione.

c. Limitazioni alla consultabilità

Lo stesso art. 122 del *Codice dei Beni culturali* pone però delle limitazioni alla consultazione di alcune particolari tipologie di documenti, ossia:

- i documenti dichiarati **riservati** dal Ministero dell'interno, relativi alla politica interna ed estera dello Stato, che diventano liberamente **consultabili 50 anni dopo la loro data**²

² L'art. 125 del *Codice dei Beni culturali*, "Declaratoria di sicurezza", stabilisce che «l'accertamento dell'esistenza e della natura degli atti non liberamente consultabili ... è effettuato dal ministero dell'Interno».

- i documenti contenenti **dati sensibili**³ e **dati giudiziari**⁴ relativi a provvedimenti di natura penale espressamente indicati dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali, che diventano consultabili **40 anni dopo la loro data**. Il termine è di **70 anni** se i dati sono idonei a rivelare lo *stato di salute* e la *vita sessuale (dati sensibilissimi o ultrasensibili)* oppure *rapporti riservati di tipo familiare*
- i documenti versati negli archivi storici **prima dei 40 anni**, in caso di "pericolo di dispersione o di danneggiamento" o di "appositi accordi", che diventeranno liberamente consultabili alla scadenza del quarantennio.

L'art. 93 del *Codice della Privacy* prevede inoltre un caso particolare di limitazione alla consultabilità, ossia il **certificato di assistenza al parto** o la **cartella clinica**, ove comprensivi dei dati personali che rendono identificabili **la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata**, possono essere rilasciati in copia integrale **decorsi 100 anni dalla formazione del documento**.

d. Eccezioni alle limitazioni di consultabilità

Le limitazioni di cui dicevamo sopra non sono però assolute: il *Codice dei beni culturali* prevede infatti che, per giustificati motivi di

³ L'art. 4 del *Codice della privacy* li definisce i **dati sensibili** come «dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale».

⁴ L'art. 4 del *Codice della privacy* li definisce i **dati giudiziari** come «dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'art. 3, c. 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del DPR 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli articoli 60 e 61 del Codice di procedura penale».

studio, dato che l'articolo 3 della Costituzione tutela la ricerca⁵, e seguendo particolari procedure, anche i documenti esclusi dalla consultabilità possano essere consultati.

I. L'art. 123 del *Codice dei Beni culturali*

Il ministro dell'Interno

- previo parere della **Soprintendenza archivistica**
- udita la **Commissione** per le questioni inerenti la **consultabilità** degli atti d'archivio riservato costituita presso il Ministero dell'interno

... può **autorizzare** alla **consultazione per scopi storici di documenti di carattere riservato**

... conservati negli archivi storici degli enti pubblici territoriali ... anche prima della scadenza dei termini indicati nell'art. 122, c. 1.

L'autorizzazione è rilasciata, a **parità di condizioni**, ad **ogni richiedente**.

I documenti per i quali è autorizzata la consultazione ... conservano il loro **carattere di riservatezza** e **non possono essere diffusi**.

Art. 123 del Codice dei Beni culturali

⁵ «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento» (art. 33, c. 1, della *Costituzione della Repubblica italiana*).

II. La *Commissione consultiva per le questioni inerenti la consultabilità degli atti di archivio riservati*

È una commissione del Ministero dell'interno⁶ che viene interpellata, oltre che per il rilascio delle autorizzazioni alla consultabilità dei documenti riservati, anche per esprimere pareri in merito allo scarto dei documenti riservati medesimi⁷.

Essa è composta da

- un rappresentante del *Ministero dell'interno* (un prefetto), che funge da presidente
- un rappresentante del *Garante per la protezione dei dati personali*
- un rappresentante della *Commissione per l'accesso agli atti amministrativi*
- due membri designati dal *Ministero per i beni e le attività culturali*, dei quali uno deve essere un *docente universitario di storia* (solitamente viene designato il Soprintendente dell'Archivio centrale dello Stato e un docente di Storia contemporanea)

III. La procedura di richiesta di autorizzazione alla consultazione di documenti riservati

La procedura di richiesta di autorizzazione alla consultazione di documenti riservati è la seguente:

1. **Richiesta del ricercatore**, corredata del **progetto di ricerca** e di ogni altro documento ritenuto utile, **alla**

⁶ Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Ispettorato generale di amministrazione, Ispettorato centrale per i Servizi archivistici.

⁷ Art. 9 del DPR 8 gennaio 2001, n. 37, *Regolamento di semplificazione dei procedimenti di costituzione e rinnovo delle Commissioni di sorveglianza sugli archivi e per lo scarto dei documenti degli uffici dello Stato*.

Prefettura competente per territorio (ora Ufficio territoriale del Governo - U.T.G.)

2. La **Prefettura svolge l'istruttoria**, chiedendo parere al direttore dell'archivio e alla Soprintendenza archivistica, e la trasmette all'Ispettorato generale d'amministrazione del Ministero dell'interno
3. La **Commissione** analizza la richiesta ed **emana il suo parere**
4. Il **Ministro dell'interno**, sulla base dell'istruttoria, emette il **decreto autorizzativo** (o meno).

e. La consultabilità per fini storico-scientifici dei documenti degli archivi di deposito e correnti

La ricerca storico-scientifica, naturalmente, non si esaurisce - e non può essere limitata - alla consultazione del solo archivio storico, ma interessa sempre più spesso la documentazione dell'ultimo quarantennio, spesso ancora conservata presso gli uffici e gli archivi di deposito.

A tale proposito l'art. 124 del *Codice dei Beni culturali* prevede che ogni singolo ente pubblico «disciplini la consultazione a scopi storici dei propri archivi correnti e di deposito». Le soluzioni pratiche naturalmente possono essere diversificate e modulate a seconda delle esigenze dei singoli enti ed all'organizzazione del servizio.

2. Organizzazione di una Sala di studio dell'archivio storico di un ente locale

a. Locali e attrezzature

La maggior parte degli enti locali non ha (e probabilmente non potrà mai avere) la disponibilità di locali adibiti esclusivamente a Sala di studio dell'archivio, in particolare se si tratta di comuni di piccole dimensioni.

Tale problema può naturalmente essere ovviato in vari modi, il più diffuso dei quali è quello di utilizzare la/le sala/e di consultazione della locale **biblioteca**, creando una sinergia tra i due servizi, oppure di trasportare il materiale documentario presso gli **uffici comunali**, adibendo temporaneamente uno di essi a sala di studio. Un'altra soluzione è quella di utilizzare le **sale istituzionali** (sala Giunta, sala Consiglio, etc.) in quanto solitamente utilizzate in orario serale.

In ogni caso sarebbe comunque opportuno far effettuare le consultazioni sempre **per appuntamento**, onde evitare che vi siano spiacevoli coincidenze con l'utilizzo di tali locali.

Tali soluzioni, per quanto molto pratiche e a costo zero, possono però presentare tre ordini di problemi: il primo legato all'uso improprio che si fa di un determinato luogo, fatto questo che, nel caso soprattutto degli uffici, può creare tensioni e difficoltà logistiche nella gestione di lunghe ricerche; il secondo relativo all'ubicazione dei depositi e della sala di studio provvisoria, in quanto sarebbe preferibile che essi si trovassero nello stesso edificio, in quanto il trasporto di materiale documentario da un edificio ad un altro dovrebbe essere autorizzato o perlomeno concordato con la locale Soprintendenza. Infine, ultimo ma non meno importante, il terzo ordine di problemi riguarda lo studioso, il

quale si trova nella non facile condizione di effettuare le sue ricerche in condizioni di precarietà.

Sebbene, come si diceva all'inizio, non sia facile per un piccolo ente adibire uno spazio apposito a Sala di studio, la sua realizzazione in termini essenziali comporta un impiego veramente minimo di attrezzature. Possono infatti essere sufficienti:

- un tavolo con sedie
- una lampada
- pennelli ed altro materiale per la pulizia della polvere
- "librette", ossia segnali di prelievo dei pezzi
- striscette di carta da utilizzare nei fascicoli come segnale per copie
- presa elettrica per PC portatile
- carta formato A/4 (per appunti).

b. Strumenti di corredo

Gli strumenti di corredo sono la "chiave" per poter consultare l'archivio. Dal punto di vista funzionale possono essere paragonati ai cataloghi delle biblioteche, in quanto consentono l'accesso logico alla documentazione ed alle informazioni in essa contenute.

Sono di tre tipi:

- **coevi** (registri di protocollo, registri delle autorizzazioni, concessioni, etc.)
- **di poco posteriori** (elenchi di versamento)
- **successivi** (censimenti, guide, inventari, elenchi, edizioni di fonti)

Tra gli strumenti di corredo coevi i più diffusi vi sono i **registri di protocollo**, i quali, sebbene siano molto analitici, sono spesso di consultazione non agevole, in quanto devono essere integrati con altri strumenti di gestione documentale, come il titolare di classificazione, l'indice del protocollo e il repertorio dei fascicoli (se esistenti questi ultimi), e frammentaria, considerato il loro carattere annuale.

Altri strumenti molto diffusi sono gli **elenchi**, i quali possono essere di poco posteriori, ossia effettuati contingentemente ad operazioni di versamento, deposito o trasferimento di documentazione, oppure redatti successivamente in occasione di lavori archivistici di riordino, come strumenti di base per il recupero e la consultazione della documentazione (elenchi di consistenza).

Importante!

Prima di organizzare la "Sala di studio" si deve naturalmente:

- predisporre **depositi e scaffalature idonei**, che consentano la conservazione fisica dell'archivio, e la salvaguardia dei materiali mediante interventi di pulizia e di restauro
- effettuare un **intervento di riordino** (altrimenti è impossibile far consultare alcunché)
- realizzare almeno uno **strumento minimo di corredo**, quale è, ad esempio, l'elenco di consistenza.

c. Regolamento

Il regolamento della Sala di studio è l'atto fondamentale con il quale si pongono regole minime per l'accesso alla Sala medesima e per la consultazione, riproduzione, pubblicazione e citazione dei documenti.

La sua adozione è un atto importante, in quanto con esso vengono stabilite regole per la tutela sia dei documenti e delle informazioni in essi contenute sia dei diritti degli studiosi, come anche procedure chiare e trasparenti da adottare da parte degli operatori della Sala di studio. Per tale ragione essa dovrebbe avvenire, nel caso dei comuni, con deliberazione di consiglio comunale, analogamente ai regolamenti per i servizi bibliotecari (prestito, utilizzo di internet, etc.)⁸.

d. Modulistica

A titolo esemplificativo si illustrano di seguito i moduli utilizzati per la gestione della Sala di studio dell'Archivio generale del Comune di Padova⁹, i cui contenuti si ispirano alle disposizioni del DM 8 aprile 1994 per le sale di studio degli Archivi di Stato¹⁰. Si tenga comunque presente che i comuni, godendo di autonomia organizzativa e regolamentare, possono introdurre disposizioni maggiormente rispondenti alle esigenze locali.

⁸ Uno schema di regolamento è già stato pubblicato nel terzo quaderno di questa collana: *Il servizio archivistico dell'ente locale*, Padova 2008 (Quaderni dei laboratori archivistici, 3), p. 69-73.

⁹ Gli esempi dei moduli sono già state pubblicate nel terzo quaderno di questa collana: *Il servizio archivistico dell'ente locale*, cit., p. 75-84.

¹⁰ DM 8 aprile 1994 *Tariffario per la determinazione di canoni, corrispettivi e modalità per le concessioni relative all'uso strumentale e precario dei beni in consegna al Ministero*, pubblicato in G. U. 6 maggio 1994, n. 104, integrato dal "Tariffario prodotti digitali 2005" allegato alla circolare n. 21 del 17 giugno 2005 del Ministero per i beni e le attività culturali, Dipartimento per i beni archivistici e librari, Direzione generale per gli archivi, Servizio II - Archivi statali.

1. Richiesta di **accesso** alla Sala di studio, la quale contiene, oltre ai dati anagrafici del richiedente e la sua qualifica (studente, docente, professionista, etc.) anche l'oggetto della sua ricerca. Ad essa devono essere allegati:
 - copia di un documento d'identità
 - attestazione del docente (solo per gli studenti)

Tale richiesta ha durata di un anno solare.

2. Richiesta di **consultazione** dei documenti, la quale contiene i dati identificativi della documentazione che si intende consultare, ossia l'indicazione del fondo o della serie e il numero del pezzo (busta, registro, etc.). Tali dati sono ricavati dagli Strumenti di corredo
3. Richiesta di **riproduzione** dei documenti, qualora si intendano fare delle copie fotostatiche o fotografiche della documentazione consultata. Tale istanza deve individuare in modo preciso il documento da riprodurre. Sempre nel caso dei comuni, le tariffe di riproduzione devono essere approvate con deliberazione di consiglio comunale. Risulta opportuno a tale scopo prevedere una tariffazione agevolata per le ricerche storico-scientifiche, come da prassi universalmente diffusa, e la possibilità di riprodurre i documenti in economia per mezzo di fotocamere digitali e simili, con tariffa agevolata a pezzo, a condizione del deposito delle immagini, analogamente a quanto già disposto dal Ministero per i beni e le attività culturali per gli Archivi di Stato¹¹

¹¹ Questa nuova possibilità è stata introdotta per gli Archivi di Stato dal citato "Tariffario prodotti digitali 2005", allegato alla circolare 21/2005.

4. Richiesta di **pubblicazione** dei documenti, nell'eventualità che si voglia pubblicare su libri, riviste, CD-ROM, DVD, siti web, etc. la documentazione riprodotta. Si devono indicare in questo caso, oltre ai dati personali e alla descrizione e collocazione del documento, anche il titolo della monografia, della rivista, del CD o del DVD dove sarà pubblicato, oppure l'indirizzo web del sito medesimo. Altri dati essenziali da indicare nella richiesta sono la tiratura e il prezzo di copertina, in quanto se si superano le 2000 copie e i 77,47 € di prezzo si devono pagare i diritti di pubblicazione. Sotto entrambi tali limiti infatti la pubblicazione è gratuita, come anche se viene effettuata su una rivista di natura storico-scientifica¹²
5. Registro delle **presenze** nella Sala di studio, ovvero il registro nel quale gli utenti frequentatori della Sala di studio scrivono ogni giorno il loro nome e appongono la loro firma



¹² Circolare del Ministero dei beni culturali e ambientali - Gabinetto, Servizi aggiuntivi - del 7 giugno 1995, n. 50.

Parte terza: *accesso interno*

1. Il ruolo dell'archivio all'interno di un'organizzazione (ISO 15489-1)

All'interno di ogni organizzazione, sia pubblica che privata, la disponibilità dei documenti e la loro facile accessibilità svolgono un ruolo fondamentale per assicurare rapidità, efficacia ed efficienza. Sullo sviluppo di questa competenza, assegnata al Servizio archivistico, si gioca il ruolo dell'archivio e la sua importanza come struttura strumentale e trasversale a disposizione dell'intera organizzazione.

Tali principi sono stati chiaramente evidenziati da una norma internazionale, la **ISO 15489-1**¹³, che ha sottolineato la necessità di rendere disponibili i documenti e le informazioni in essi contenute in modo più efficace ed efficiente mediante pratiche e procedure prestabilite. Il presupposto di questi principi è quindi che l'archivio non sia un mero contenitore/conservatore di documenti, ma una struttura che garantisce la facile e rapida fruizione degli stessi da parte di tutti gli utenti interni ad una organizzazione e per gli scopi, diretti o secondari, necessari al suo funzionamento.

Si tratta di preziose indicazioni che portano come logica conseguenza la necessità di regolamentare opportunamente le procedure operative, di predisporre gli strumenti necessari e di individuare le risorse umane necessarie allo svolgimento di tali compiti, in uno sforzo organizzativo che ogni ente dovrebbe compiere al fine di dare il giusto risalto all'archivio come servizio interno.

¹³ UNI ISO 15489-1 *Gestione dei documenti d'archivio*. Il testo italiano, pubblicato nel 2006, è l'adozione nazionale in lingua italiana della norma internazionale ISO 15489-1, edizione settembre 2001.

Secondo la norma citata:

I documenti contengono informazioni che costituiscono una risorsa preziosa e importante patrimonio per lo svolgimento dell'attività. Un approccio sistematico alla gestione dei documenti è essenziale per le organizzazioni e per la società al fine di proteggere e conservare i documenti come testimonianza delle azioni svolte. Un sistema di gestione documentale si traduce in una fonte informativa sulle attività svolte, utile per le successive azioni e i futuri processi decisionali. Un sistema di gestione documentale garantisce inoltre la possibilità di rendere conto alle parti interessate nel presente e nel futuro.

ISO 15489-1 (2001)

Si ribadisce dunque che l'archivio **serve** anche **a chi lo produce**, per una triplice serie di motivi:

- per la **ricerca dei precedenti amministrativi** e per **un'azione coerente con le realizzazioni del passato**, poiché nella progettazione e nella realizzazione di attività, nel presente e nel futuro, assume un inestimabile valore la conoscenza dei precedenti storici e delle problematiche già affrontate in precedenza per le medesime attività. Si pensi ad esempio come, nella progettazione di interventi su opere pubbliche (strade, ponti, fontane, etc.) siano importanti i progetti o i disegni

originari relativi alla loro costruzione o gli interventi di manutenzione sugli stessi eseguiti.

- come **attestazione** di azioni compiute e attività realizzate
- come **prova** di amministrazione e governo corretti

2. L'accesso interno

Per accesso interno si intende la modalità di utilizzo dell'archivio da parte di coloro che operano all'interno della stessa organizzazione che lo produce. In poche parole significa mettere a disposizione degli uffici, secondo regole da concordare, la documentazione già prodotta dagli stessi e conferita alla struttura interna deputata alla sua conservazione.

Anche l'accesso interno, come quello effettuato dall'esterno presuppone la presenza di un **archivio ordinato** e si serve degli stessi strumenti di ricerca:

- elenchi di consistenza
- elenchi di versamento
- inventari

L'accesso interno presuppone inoltre una **organizzazione stabile, condivisa e rigida** di **procedure**, di **strumenti** e di **risorse umane**, che devono essere omogeneamente messe in moto e garantite in maniera adeguata. Lo strumento di condivisione e di regolamentazione, nel quale devono essere contenuti gli elementi sopracitati, è il **Manuale di Gestione** previsto dall'art. 5 del DPCM 31 ottobre 2000.

Il Manuale di Gestione infatti deve includere riferimenti precisi ai flussi documentali che presuppongono "passaggi di responsabilità" sulla documentazione, alle attività e agli strumenti per supportare e

testimoniare i trasferimenti dall'archivio corrente all'archivio di deposito e da questo all'archivio storico.

Il sistematico controllo dei trasferimenti/versamenti dell'archivio e delle responsabilità del detentore/conservatore ha come obiettivo il monitoraggio e il presidio continuo sui documenti e sugli archivi e l'individuazione precisa delle responsabilità connesse all'accesso ai sensi della L. 241/90.

Le indicazioni normative relative a tali attività derivano dal DPR 445/2000:

1. Almeno una volta ogni anno il responsabile del servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi provvede a trasferire fascicoli e serie documentarie relative a procedimenti conclusi in un apposito archivio di deposito costituito presso ciascuna amministrazione.
2. Il trasferimento deve essere attuato rispettando l'organizzazione che i fascicoli e le serie avevano nell'archivio corrente.
3. Il responsabile del servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi deve formare e conservare un elenco dei fascicoli e delle serie trasferite nell'archivio di deposito.

DPR 445, art. 67

Dei documenti prelevati dagli archivi deve essere tenuta traccia del movimento effettuato e della richiesta di prelevamento

DPR 445, art. 67

a. Le procedure per l'accesso interno

Come accennato nel paragrafo precedente è opportuno che, nella stesura del Manuale di Gestione, si definiscano puntualmente le procedure per garantire l'accesso interno e l'utilizzo dei documenti da parte dei membri interni ad una organizzazione, per il conseguimento degli scopi comuni.

Anche l'accesso interno va regolamentato al fine di evitare da un lato abusi nei "trattamenti" non autorizzati dei documenti, dall'altro difformità o vistose anomalie nel definire i criteri di accesso per gli utenti interni. Di conseguenza, accanto alla regolamentazione dell'accesso agli atti e della consultazione per scopi storici, è necessario procedere all'approvazione di un atto interno (sotto forma di determinazione o di comunicazione del dirigente competente, oppure di circolare del segretario/direttore generale), che specifichi le regole di utilizzo dell'archivio da parte degli utenti interni, ed in particolare: gli orari in cui il servizio è reso disponibile e i tempi necessari per effettuare ricerche documentali, le modalità di richiesta di documenti originali, di copie (semplici e conformi) e le possibilità di accesso all'archivio per la consultazione diretta dei documenti. Nella definizione degli orari di accesso all'archivio sarà necessario innanzi tutto un coordinamento con gli uffici (soprattutto quelli che sono i maggiori "fruitori" interni del servizio) per poter venire incontro alle loro esigenze; sarà poi opportuno stabilire dei tempi in cui ragionevolmente poter evadere le istanze di accesso a carattere routinario, ma anche definire un regime di prelievo urgente (che non deve però essere confuso con il regime ordinario e divenire abituale).

Si consiglia infine di rendere disponibile la documentazione che illustra le procedure nell'area interna (la cosiddetta *intranet*) dei siti istituzionali.

Anche per l'utenza interna è necessario un controllo degli accessi all'archivio al fine di verificare il titolo e l'idoneità degli stessi utenti alla consultazione e l'eventuale eccedenza delle informazioni che si forniscono. Occorre cioè che un ente doti il proprio archivio di sistemi di sicurezza e di personale a presidio della struttura, che sia in grado, basandosi sugli atti di regolamentazione prodotti, di verificare e valutare la presenza di documentazione sottratta all'accesso e le relative motivazioni e di individuare la presenza di documentazione contenente dati sensibili per la quale vanno definite idonee misure di limitazione degli accessi.

Si ricorda che, relativamente al problema della cosiddetta privacy, ogni ente deve essere dotato di apposito Regolamento sulla base dello schema prodotto dal Garante per la protezione dei dati personali ed è tenuto all'aggiornamento annuale del proprio Documento programmatico per la sicurezza

Particolare attenzione va posta anche nel definire le modalità di accesso all'archivio da parte degli utenti interni: come devono essere presentate le richieste, come si effettua la consultazione in loco, come avvengono il prelievo e la restituzione della documentazione, come e in quali casi si può o deve effettuare anche un servizio di copia, cartacea o digitale, dei documenti richiesti. Infatti tutte le richieste di consultazione evase con il rilascio di copie hanno l'indubbio vantaggio di mantenere la documentazione all'interno dell'archivio stesso, riducendo così il rischio della sua perdita.

b. Gli strumenti per l'accesso interno

Per garantire il rigore e la chiarezza del servizio di accesso interno l'archivio ha necessità di dotarsi di alcuni strumenti di lavoro, analoghi a quelli in uso per l'utenza esterna, che sono di seguito elencati:

Registro degli accessi interni, che deve contenere il numero progressivo e la data della richiesta, la data di consegna (se diversa da quella della richiesta) e la data di restituzione della pratica all'archivio, il nominativo del richiedente e l'ufficio cui appartiene, i dati relativi al documento o al fascicolo richiesto (tipologia documentaria, serie, descrizione del fascicolo, eventuale classificazione), note o informazioni aggiuntive ed eventuali dati topografici relativi al documento o fascicolo richiesto (utili alla sua ricerca e alla sua successiva ricollocazione).

Modulo di richiesta documenti, che sarebbe preferibile predisporre a matrice (con una copia da inserire al posto della documentazione estratta), il quale deve contenere data della richiesta, il nominativo del richiedente e l'ufficio cui appartiene, i dati relativi al documento o fascicolo richiesto (tipologia documentaria, serie, descrizione del fascicolo, eventuale classificazione). Sui moduli di richiesta va aggiunto il numero progressivo ricavato dal registro degli accessi, allo scopo di identificare univocamente ogni documento o fascicolo movimentato, poter tracciare la sua posizione, sapere quando è stato prelevato e da quale persona fisica incaricata, e poter richiamare il numero di registrazione per integrarlo nel momento del rientro del fascicolo.

Modulo da inserire al posto della documentazione estratta, il quale non è altro che una copia del modulo di richiesta, che va posizionato in archivio nel posto fisico già occupato dalla documentazione estratta e che va eliminato nel momento in cui la documentazione viene correttamente ricollocata.

c. Le risorse umane

Un ultimo accenno va fatto indubbiamente alle risorse umane preposte alla gestione dell'archivio e a garanzia dell'accesso interno. Spesso infatti l'archivio all'interno di una organizzazione è poco sfruttato perché privo di una "guida" che conduca alla sua comprensione; ed è male utilizzato perché non si capisce appieno il valore della sua corretta tenuta. Quando però si riesce ad innescare un circolo virtuoso e l'archivio diventa un efficiente servizio interno a supporto degli uffici il suo uso aumenta in modo esponenziale ed è necessario che tale funzione venga svolta da risorse umane con adeguata preparazione. In capo ad esse infatti sono demandate precise responsabilità atte a garantire, oltre al già citato presidio dell'archivio, la corretta collocazione o ri-collocazione della documentazione, adeguati interventi rispetto alla perdita, al mancato reperimento della documentazione o alla sua collocazione fuori posto, la verifica dei requisiti per l'accesso e le prescrizioni o inibizioni all'accesso motivate dalla privacy. Oltre alla valutazione delle caratteristiche caratteriali, motivazionali e comportamentali degli addetti andranno dunque previsti adeguati percorsi di formazione e di aggiornamento per metterli nelle condizioni di agire con tranquillità, rapidità ed oggettività.

In conclusione lo sforzo organizzativo per predisporre le procedure, gli strumenti e le risorse umane necessari per il funzionamento dell'archivio come servizio interno, oltre a dare il giusto risalto all'archivio stesso, hanno un prezioso risvolto: garantiscono cioè la disponibilità dei documenti e la loro facile accessibilità assicurando rapidità, efficacia ed efficienza.

MATERIALI DI LAVORO

Gli strumenti per la gestione degli accessi esterni per fini giuridico-amministrativi

1. Esempio di modulo per la richiesta di accesso
2. Esempio di timbro da utilizzare per le copie non autentiche
3. Esempio di timbro da utilizzare per le copie autentiche
4. Esempio di timbro da utilizzare per le copie autentiche per estratto
5. Esempio di timbro da utilizzare per le richieste di copie di atti da parte di altre Pubbliche amministrazioni
6. Esempio di timbro da utilizzare nel caso di richiesta di copia da parte di consiglieri comunali o provinciali negli enti presso il quale esercitano il proprio mandato

Gli strumenti per la gestione degli accessi esterni per fini storico-scientifici

I modelli di Regolamento e la modulistica per la gestione della Sala di studio sono già stati pubblicati nel 3° quaderno di questa collana *Il servizio archivistico dell'ente locale*

Gli strumenti per la gestione degli accessi interni

7. Esempio di registro informatico per gli accessi interni
8. Esempio di modulo per le richieste di accesso interno
9. Esempio di modulo da inserire al posto della documentazione estratta

Gli strumenti per la gestione degli accessi esterni per fini giuridico-amministrativi

1. Esempio modulo per la richiesta di accesso

<p>(Denominazione ente) (Settore _____)</p> <p>RICHIESTA DI ACCESSO AGLI ATTI E AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI</p> <p style="text-align: right;">Richiesta n. _____/(anno)</p> <p>Il sottoscritto _____ residente a _____ in via _____ tel. _____ fax / e-mail _____</p> <p style="text-align: center;">chiede</p> <p><input type="checkbox"/> di prendere visione <input type="checkbox"/> copia autentica <input type="checkbox"/> copia non autentica priva di valore legale</p> <p>del documento _____ (specificare: delibera, determina, ordinanza, lettera, etc.) n. / prot. _____ del _____ oggetto / argomento _____</p> <p>per i seguenti motivi: _____ _____</p> <p>li _____</p> <p style="text-align: right;">Il richiedente _____</p>

2. Esempio di timbro da utilizzare per le copie non autentiche

(Denominazione ente) (Settore _____)	
Copia non autentica di documento agli atti del (denominazione Ente e/o Settore) in carta semplice, priva di valore legale. Consta di n.....fogli.	
(luogo), (data).....	
(timbro dell'Ente)	L'INCARICATO (nome, cognome, qualifica)

3. Esempio di timbro da utilizzare per le copie autentiche

(Denominazione ente) (Settore _____)	
Si dichiara autentica la presente copia fotostatica, conforme all'originale all'uopo esibito/depositato, composta di n. fogli, ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 28-12-2000, n. 445, in carta resa legale/in carta semplice per uso.....	
(luogo), (data).....	
(timbro dell'Ente)	L'INCARICATO (nome, cognome, qualifica)

5. Esempio di timbro da utilizzare per le richieste di copie di atti da parte di altre Pubbliche amministrazioni

<p>(Denominazione ente) (Settore _____)</p> <p>Copia conforme all'originale (o copia semplice) di documento agli atti del (denominazione Ente / Settore) per uso amministrativo. Consta di n.fogli.</p> <p>(luogo), (data).....</p> <p>(timbro dell'Ente) L'INCARICATO (nome, cognome, qualifica)</p>
--

6. Esempio di timbro da utilizzare nel caso di richiesta di copia da parte di Consiglieri comunali o provinciali negli enti presso il quale esercitano il proprio mandato

(Denominazione ente) (Settore _____)	
Copia conforme all'originale (o copia semplice) rilasciata al Consigliere (nome e cognome) da destinare esclusivamente agli usi inerenti alla carica ricoperta dal richiedente (art. 43, comma 2, d. lgs. 267/00). Consta di n.fogli.	
(luogo), (data).....	
(timbro dell'Ente)	L'INCARICATO (nome, cognome, qualifica)

Gli strumenti per la gestione degli accessi interni

7. Esempio di registro informatico per gli accessi interni

The screenshot displays a Microsoft Access database window titled "Microsoft Access - [tabRichiesteAccessoInterno]". The main form is titled "Richieste accesso utenti interni". It is divided into three sections: "Dati richiesta", "Dati documento", and "Richiedente".

Dati richiesta

Numero richiesta	1	Anno Richiesta	2011	Data richiesta	02/01/2011	Nuova richiesta
Data ricevimento	03/01/2011	Data consegna	04/01/2011	Giorni intercorsi	1	
Data rientro	23/01/2011	Note	consegnata al sig. Teofilo Stevenson			

Dati documento

Tipologia documento	Concessione edilizia (559)				
Numero identificativo	313	Data/anno documento	1995		
Titolo/descrizione	Rossi Paolo - via Madrid 198/2				

Richiedente

Richiedente	Calvino Italo	Nuovo nominativo	Aggiorna anagrafica		
Settore/UP	Edilizia privata	Ufficio	Sorveglianza abusi edilizi		
Telefono	049/8201111	Cellulare		E-mail	italo.calvino@comune.padova.it

Record: 1 di 5

8. Esempio di modulo per le richieste di accesso interno

<p>(Denominazione ente) (Settore _____)</p> <p>RICHIESTA CONSULTAZIONE FASCICOLO</p> <p style="text-align: right;">Richiesta n. _____/(anno)</p> <p>Il sottoscritto _____ in servizio presso il settore _____ tel. _____ e-mail _____</p> <p style="text-align: center;">chiede in consultazione il fascicolo</p> <p>serie _____ b. _____ n. _____ anno / data _____ oggetto/titolo _____ note _____</p> <p>li _____</p> <p style="text-align: right;">Il richiedente _____</p>
<p>(Denominazione ente) (Archivio generale)</p> <p style="text-align: right;">Richiesta n. _____/(anno)</p> <p>Si dichiara di avere consegnato il sopradescritto fascicolo al(la) sig.(ra) _____</p> <p>Per ricevuta: Data _____ Firma _____</p>

9. Esempio di modulo da inserire al posto della documentazione estratta

<p>(Denominazione ente) (Settore _____)</p> <p>RICHIESTA CONSULTAZIONE FASCICOLO</p> <p style="text-align: right;">Richiesta n. _____/(anno)</p> <p>Il sottoscritto _____ in servizio presso il settore _____ tel. _____ e-mail _____</p> <p style="text-align: center;">chiede in consultazione il fascicolo</p> <p>serie _____ b. _____ n. _____ anno / data _____ oggetto/titolo _____ note _____ li _____</p> <p style="text-align: right;">Il richiedente _____</p>
<p>(Denominazione ente) (Archivio generale)</p> <p style="text-align: right;">Richiesta n. _____/(anno)</p> <p>Si dichiara di avere consegnato il sopradescritto fascicolo al(la) sig.(ra) _____</p> <p>Per ricevuta: Data _____ Firma _____</p>

Stampa maggio 2011

Tipografia **Nuovagrafica** di Vigorovea - Padova