

**Gianni Penzo Doria**

## **Gli elementi del protocollo informatico**

### 1. GLI ELEMENTI DI RILEVANZA GIURIDICO-PROBATORIA

#### *1.1 Due funzioni e tre categorie di elementi*

Il registro di protocollo è uno strumento dell'archivio corrente grazie al quale i documenti sono trattati sotto due funzioni principali: una giuridica e una gestionale. Attraverso di esso, infatti, le amministrazioni pubbliche esercitano principalmente due funzioni:

- a. funzione notarile, di tipo attestativo, certificatoria, inerente all'efficacia dell'azione amministrativa;
- b. funzione gestionale, di carattere organizzativo, sostanzialmente legata alla gestione dei flussi documentali.

Sotto il primo profilo, infatti, il protocollo ha natura di atto pubblico di fede privilegiata ed è il principale strumento di trasparenza dell'attività amministrativa. Riguardo al secondo profilo, più strettamente manageriale, esso è il più importante mezzo di corredo coevo alla formazione dei documenti. Per ottemperare a queste sue due principali funzioni, gli elementi costitutivi del registro di protocollo informatico possono essere distinti in tre principali categorie:

- a. elementi di rilevanza giuridico-probatoria
- b. elementi gestionali del documento e dell'archivio
- c. elementi inerenti a dati di persone, affari, attività e procedimenti.

## 2. GLI ELEMENTI DI RILEVANZA GIURIDICO-PROBATORIA

Il protocollo serve ad assegnare a un documento due dati fondamentali per la sua efficacia come fonte di prova, affidabile e opponibile ai terzi: la data certa e la provenienza certa. Certa, in questo contesto, assume l'accezione di "certificata", da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, nei confronti di terzi. È dunque l'archivista, con un ruolo essenzialmente notarile, che attesta un evento giuridico come acquisito nella memoria del soggetto produttore.

Gli elementi di rilevanza giuridico-probatoria, che esamineremo nel dettaglio nel paragrafo seguente, sono sei:

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

### *2.1 Numero di protocollo e data di registrazione*

Il passaggio dal registro cartaceo a quello informatico (obbligatorio per tutte le amministrazioni pubbliche dal 1° gennaio 2004) ha ampliato le forme di tutela nei confronti del registro stesso e dell'operatore di protocollo. Si tratta, a ben vedere, di una conquista della trasparenza amministrativa grazie all'intervento dell'informatica.

Infatti, in assenza di procedure di controllo, con il registro cartaceo risultava possibile alterare in maniera illegale la numerazione o la data di registrazione. Ora, invece, poiché il controllo sul numero e sulla data di registrazione è (quasi) indipendente dall'intervento umano, non possono più essere effettuate le registrazioni di numeri aggiuntivi oppure con una numerazione diversa da quella sequenziale naturale, aggiungendo, ad esempio, *bis*, *ter*, *quater*, oppure n/1, n/2, oppure n/a, n/b, ecc.

Allo stesso modo, dipendendo dal sistema collegato alla datazione universale coordinata (UTC), in ambiente digitale non è più possibile far figurare una data diversa da quella di effettiva registrazione, né “prenotare” un numero di protocollo semplicemente barrando i dati in corrispondenza della registrazione, spesso – tra l’altro – addirittura a matita! Un’altra prassi, non infrequente, era il “salto di protocollo”, cioè lasciare numeri o addirittura pagine del registro in bianco, in attesa di una possibile registrazione seriore ma pur sempre illegale.

## 2.2 *Corrispondente*

Il corrispondente, cioè il mittente (o i mittenti) nel caso di un documento in arrivo e il destinatario (o i destinatari), nel caso di un documento in partenza o trasmesso agli uffici che afferiscono alla medesima amministrazione (il cosiddetto “protocollo interno” o anche “protocollo tra uffici”), deve essere memorizzato in una banca dati. Quest’ultima deve essere implementata in modo da consentire l’efficiente individuazione del corrispondente, suddivisa tra persone fisiche (cognome e nome) e persone giuridiche (enti, ragione sociale, etc.), garantendo la normalizzazione dei dati inseriti.

Proprio il tema della normalizzazione gioca un importante ruolo per definire l’insieme di regole di inserimento dei dati e per evitare la proliferazione di anagrafiche sbagliate. I corrispondenti sono memorizzati in un database non collegato in maniera dinamica ai registri, anche al fine di non modificare il protocollo. In questo senso, le vecchie versioni dei corrispondenti si troveranno nel registro di protocollo, né pare scientificamente indispensabile mantenere un *authority file* di corrispondenti. Un buon archivista è anche un distruttore, cioè selezionatore del rumore di fondo causato da un’ipertrofia incontrollata di corrispondenti e delle variazioni a esso collegate. Al fine di favorire la normalizzazione della redazione dell’oggetto e della registrazione delle anagrafiche dei corrispondenti del protocollo informatico, esistono *Le raccomandazioni di Aurora*, un progetto interistituzionale di grande diffusione (oltre 10.000 download al 1 dicembre 2016 – <http://www.procedamus.it/materiali.html>).

## 2.3 *Oggetto*

L’oggetto è il principale campo di ricerca strutturata e, pertanto, deve essere registrato con coerenza e attenzione per garantire l’efficacia dell’*information retrieval*. Si tratta di trovare il giusto equilibrio tra due esigenze opposte: da una parte la sintesi, dall’altra l’analisi, come necessità di offrire in modo puntuale e inequivoco

le informazioni necessarie perché tutti possano essere in grado di capire agevolmente il testo di un documento dalla semplice lettura del suo riassunto.

Per queste ragioni, l'oggetto deve essere concepito come una sorta di regesto diplomatico, cioè di una sintesi nella quale vengono evidenziati gli elementi giuridicamente rilevanti del documento. E, fatto più importante, ciò deve avvenire mettendosi sempre dalla parte del futuro utente che avrà il compito di cercare un documento determinato. Si tratta, nella sostanza, di segnare mentalmente – come in un dettato interiore – alcune parole significative, “parole chiave” del documento, e di riordinarle nella trasposizione scritta con la maggiore determinatezza possibile.

La redazione di un oggetto è, dunque, un'operazione intellettuale della quale l'operatore si assume la responsabilità, anche rispetto al decoro linguistico. Non si tratta di una mera trascrizione dell'oggetto – se presente – del documento in arrivo, ma di una rielaborazione concettuale in chiave sintetica. Il punto cruciale riguarda, quindi, l'attenzione alle esigenze della ricerca, che si manifesta soprattutto come normalizzazione delle informazioni per uguali tipologie di documenti e come scrittura esplicita delle informazioni, evitando quindi i cosiddetti “rinvii muti” alla normativa o a precedenti registrazioni.

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

Da ultimo, l'oggetto di un documento è fondamentale per ricostruire il contenuto di un documento che sia andato distrutto, sia introvabile o sia stato oggetto delle procedure di scarto. Il massimario di selezione, infatti, non prevede mai la distruzione dei registri di protocollo. Potrebbe sembrare un'affermazione scontata e corroborata dalla prassi, ma, fino a qualche decennio fa, un'autorevole dottrina archivistica prevedeva purtroppo la distruzione del registro di protocollo.

#### *2.4 Numero e descrizione degli allegati*

Se un documento reca degli allegati, è molto probabile che là si trovi l'informazione principale. Il numero e la descrizione degli allegati, infatti, sono elementi essenziali per l'efficacia della registrazione.

Anzi, molto spesso l'interesse amministrativo e, di conseguenza, la rilevanza giuridico-probatoria della ricerca documentale, si sposta sugli allegati (ad es., un

contratto, un regolamento, una notula) e non sul documento di trasmissione, che funge da lettera accompagnatoria.

Se non risultano documenti allegati, nel registro si annota il valore 0 (zero). In questo modo, si evidenzia l'assenza degli allegati come verificata e certificata da parte del protocollista.

### 3. GLI ELEMENTI DI RILEVANZA MANAGERIALE

#### 3.1 *Gli elementi manageriali del protocollo*

Esaminiamo ora gli elementi manageriali del documento e dei flussi documentali, anche sotto il profilo dei loro legami archivistici e degli aspetti organizzativo-gestionali. Da quest'ultimo punto di vista, il protocollo è costituito da una serie di elementi. Alcuni di questi, come vedremo, non sono previsti dalla normativa italiana. Gli elementi possono essere ripartiti in quattro tipologie:

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

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

Gli elementi obbligatori modificabili sono tre: 1) unità organizzativa responsabile del procedimento/affare/attività (UOR); 2) responsabile del procedimento amministrativo (RPA); 3) classificazione.

Gli elementi incidentali immodificabili sono tre: 1) data del documento ricevuto; 2) protocollo del documento ricevuto; 3) impronta del documento informatico.

Gli elementi accessori modificabili, definibili anche come "elementi manageriali del protocollo", sono, a loro volta, suddivisibili in tre sub-tipologie<sup>1</sup>: a) elementi

---

<sup>1</sup> Per una disamina completa degli elementi accessori modificabili del protocollo cfr. Università degli Studi di Padova, "Decreto Rettorale 11 dicembre 1997, n. 1", [www.unipd.it/archivio/archivio-corrente/regolamenti/regcentrale.htm](http://www.unipd.it/archivio/archivio-corrente/regolamenti/regcentrale.htm); sito consultato il 14 giugno 2018).

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

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

Gli *elementi accessori modificabili* legati alla gestione degli affari, delle attività e dei procedimenti amministrativi sono di norma i seguenti: date di arrivo e di partenza (espresse nel formato anno/mese/giorno, con l'anno composto da quattro cifre); ora e minuto di registrazione; estremi del provvedimento di differimento dei termini di registrazione; tipo di spedizione (ordinaria, corriere, raccomandata con avviso di ricevimento, PEC, download, ecc.); collegamento a documenti precedenti e susseguenti; indicazione degli allegati su supporto informatico; nominativo del destinatario di copia per conoscenza; tipologia del procedimento; termine di conclusione del procedimento amministrativo; stato e tempi parziali delle procedure del procedimento amministrativo; tipologia del documento amministrativo, con indicazione esplicita di quello sottratto all'accesso o con accesso differito; immagine del documento.

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

Gli *elementi accessori modificabili* legati alla gestione delle banche dati sono di norma i seguenti: ulteriori informazioni sul mittente (eventuale ragione sociale completa, maschio/femmina, ecc.); indirizzo completo del mittente (via, numero, c.a.p., città, provincia, stato, PEC); ulteriori informazioni sul destinatario (eventuale ragione sociale completa, maschio/femmina, ecc.); indirizzo completo del destinatario (via, numero civico, c.a.p., città, provincia, stato, PEC); numero di matricola (se dipendente o altra persona fisica o giuridica); codice fiscale; partita iva; recapito telefonico, ecc.

### 3.2 *L'archivista come middle manager*

Già dalla sola analisi della mole e della qualità delle informazioni connesse a questi elementi, emerge la funzione dell'archivista come *middle manager*. Ci sono, infatti, per le tre aree (1. Gestione dell'archivio; 2. Tenuta delle banche dati; 3. Ge-

stione dei procedimenti) normative peculiari. Ad esempio, per la gestione dell'archivio, il riferimento principale è al DPR 28 dicembre 2000, n. 445, ma anche a tutta la recentissima normativa tecnica, contenuta nei due DPCM 3 dicembre 2013 e nel DPCM 13 novembre 2014.

Per le banche dati, la norma principale è contenuta nel D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, che ora dovrà essere letto alla luce del Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali – Regolamento UE 2016/679 in vigore dal 25 maggio 2018, ma anche nei numerosi provvedimenti del Garante privacy sulla gestione dei dati da parte delle amministrazioni pubbliche, soprattutto con riferimento alla protezione dei dati contenuti nelle registrazioni, alla “pubblicità legale” online o alla “diffusione” tramite i siti web (la cd. “pubblicità notiziale”).

Infine, il riferimento principale ai procedimenti resta confermato nella legge 7 agosto 1990, n. 241, ma anche alla legge n. 190/2012 declinato nel D.Lgs. 33/2013 e, più recentemente, nella legge 124/2015.

Nel mondo anglosassone, infatti, la figura dell'archivista è suddivisa in due professionalità principali e integrate. L'*archivist*, che si occupa prevalentemente dell'archivio storico, assieme alla tutela e alla valorizzazione dei beni conservati; il *records manager*, più orientato alla fase corrente, cioè alla formazione della memoria del soggetto produttore e alla corretta tenuta della documentazione nella fase in cui è prevalente l'aspetto giuridico probatorio della stessa.

L'incontro delle due professionalità avviene nell'età di mezzo, cioè nell'archivio di deposito. Si tratta di una funzione cruciale del ciclo di vita dei documenti, spesso trascurata o relegata alla concettualizzazione del deposito, non tanto come tenuta legale dei documenti, di predisposizione degli strumenti e di esercizio delle azioni orientate alla conservazione o alla eliminazione legale, quanto piuttosto alla funzione di deposito fisico (o, nel mondo digitale, di stoccaggio di bit).

#### 4. IL COLLEGAMENTO TRA L'ARCHIVIO CORRENTE E L'ARCHIVIO DI DEPOSITO

In un sistema efficace, i tempi di selezione delle unità archivistiche sono identificati e inseriti già nella fase di registrazione dei documenti a protocollo o a repertorio. Ciò significa, in buona sostanza, che i tempi di selezione, cioè di scarto o di conservazione, servono a progettare la sedimentazione della memoria già nella fase attiva del ciclo di vita dei documenti. Tale principio diventa ancor più pregnante quando si considera il documento informatico dal momento che è già in fase di formazione di documento che si deve avere presente la corretta modalità di conservazione informatica dello stesso.

Nell'archivio corrente, infatti, è possibile individuare, con neutralità e avalutatività, il termine presunto e critico di conservazione. La selezione dei documenti per la conservazione permanente, dunque, deve iniziare già con la fase di registrazione, grazie a un trattamento intellettuale da parte dell'archivista. In questo modo, contestualmente al protocollo e alla fascicolatura, sarà possibile predeterminare lo scarto, in virtù di una costruzione critica – ma avalutativa – della memoria di un soggetto produttore oppure la conservazione a lungo termine delle unità archivistiche e delle serie.