

OSSERVAZIONI SULLA BOZZA DI DPCM DI RIORGANIZZAZIONE DEL MIBAC

Le OO.SS. hanno trasmesso in questi giorni la bozza del d.P.C.M. contenente l'ennesima riorganizzazione (la quarta dal 2007) del Ministero. Le stesse organizzazioni sindacali hanno già formulato una serie di osservazioni critiche (soprattutto in merito all'accentramento di funzioni nelle mani del Segretario generale e all'istituzione di una nuova Direzione generale contratti, ma anche su altri punti) che si ritengono per alcuni aspetti condivisibili. Tuttavia, l'Associazione nazionale archivistica italiana intende esprimersi nel merito tecnico che le compete, con specifico riferimento al settore archivistico.

I. Amministrazione centrale

1- Viene istituito, presso il Segretariato generale, un ufficio dirigenziale di livello generale denominato "Unità per la programmazione, l'innovazione e la digitalizzazione dei processi, che svolge compiti di supporto in materia di programmazione strategica, innovazione e digitalizzazione dei processi".

Tale Unità, sembra far riferimento al compito, espressamente attribuito al Segretario generale (articolo 12, comma 2, lettera t) di curare "il coordinamento dei sistemi informativi del Ministero", promuovere e coordinare "la ricognizione storica e la digitalizzazione, ad opera delle direzioni generali, ciascuna nel proprio ambito di competenza, dell'attività amministrativa posta in essere dallo Stato nella tutela del patrimonio culturale".

La scarsa chiarezza dell'enunciato sembra alludere, in entrambi i casi, sia alla creazione di banche dati dei provvedimenti pregressi ("ricognizione storica") sia alla realizzazione di una dematerializzazione dei flussi documentali ("attività amministrativa...nella tutela dei beni culturali") presenti e futuri del Ministero. Se di questo si tratta, non si comprende:

a) perché mai la struttura di supporto a questa attività, in capo al Segretario generale, dirigente di prima fascia, debba essere diretta da un altro dirigente di prima fascia la cui collocazione gerarchica rispetto al Segretario generale risulta ambigua (coordinato a sua volta? E allora perché "di supporto?");

b) come si configuri questa ulteriore proliferazione di strutture di direzione generale con gli altri compiti in materia affidati ad altre Direzioni generali. In proposito, si osserva, infatti che la Direzione generale Organizzazione (articolo 21, comma 1) "Cura inoltre, la qualità, la tempestività e l'affidabilità dei flussi informativi relativi all'attività del Ministero, mediante azioni quali la standardizzazione delle procedure e l'informatizzazione dei processi e la dematerializzazione dei flussi documentali", mentre la Direzione generale

Archivi (secondo una prassi condivisa a livello internazionale per quanto riguarda le amministrazioni archivistiche) all'articolo 15, comma 2, lettera e) "predispone linee guida e direttive per la formazione degli archivi correnti e collabora, ai sensi degli articoli 23-ter, 40, comma 3, e 43, comma 4, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2003, n. 82, e successive modificazioni, con le amministrazioni competenti alla definizione delle regole tecniche e dei requisiti funzionali in materia di formazione e conservazione di documenti digitali della pubblica amministrazione...g) esercita le funzioni in materia di...elaborazione scientifica e conservazione della memoria digitale (...) h) approva i piani di conservazione e scarto degli uffici dell'amministrazione statale".

Se ne deduce che, nella nuova struttura organizzativa delineata dalla presente bozza di dPCM, la Direzione generale organizzazione curerà l'informatizzazione delle procedure e dei flussi documentali, realizzando gli strumenti di gestione degli stessi che la normativa in vigore prevede come obbligatori (titolari, piani di conservazione, manuali di gestione, ecc.) secondo le linee guida dettate dalla Direzione generale Archivi che collabora con l'Agenzia per l'Italia digitale alla loro definizione e che dovrà approvare almeno uno (fondamentale) di questi strumenti. L'Unità per la programmazione, l'innovazione e la digitalizzazione dei processi istituita presso il Segretariato fornirà un non definito supporto a tale attività di programmazione strategica, mentre il Segretario generale coordinerà il tutto.

Decisamente una semplificazione rispetto alla prassi precedente che ha visto più pragmaticamente la Direzione generale Organizzazione e la Direzione generale Archivi collaborare per la realizzazione del nuovo titolare, l'adozione del nuovo applicativo di protocollo informatico che consente la dematerializzazione dei flussi, la definizione del piano di conservazione!

Corre l'obbligo di rammentare che l'articolo 17 del Codice dell'amministrazione digitale, i cui compiti vengono attribuiti al Segretario generale, prevede l'individuazione di "un unico ufficio dirigenziale generale", mentre in questo caso ne vengono individuati tre (Segretario generale, Unità presso il Segretariato, Direzione generale Organizzazione, non considerando la Direzione generale Archivi i cui compiti sono definiti ai sensi di altri articoli del CAD).

2. Fra i compiti attribuiti al Segretario generale c'è, al citato articolo 12, comma 2, lettera t) quello di promuovere e coordinare "la digitalizzazione, ad opera delle direzioni generali, del patrimonio culturale nazionale".

Si tratta dell'identico compito che con il D.M. 23 febbraio 2017, n. 37, il precedente ministro Franceschini aveva attribuito all'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, con la sola differenza che si sana l'evidente errore amministrativo di aver attribuito ad un Istituto diretto da un dirigente

di seconda fascia il compito di promuovere e coordinare attività realizzate da direzioni generali.

Nel merito, poi, dell'indistinta definizione di "digitalizzazione ...del patrimonio culturale", non si può non richiamare quanto scritto, all'epoca dell'emanazione del decreto del ministro Franceschini, sia da questa Associazione che dall'Associazione italiana bibliotecari: il decreto (di allora, ma anche quello ora proposto) ignora "leggi nazionali come il deposito legale, ... le funzioni di gestione e coordinamento tecnico-scientifico che, riguardando le discipline documentarie, sono naturalmente incardinate nelle competenze di strutture bibliotecarie (l'ICCU, Istituto centrale per il catalogo unico e le Biblioteche nazionali) e archivistiche (l'ICAR, Istituto centrale per gli archivi), (...) Il tutto, come se in tema di politiche della digitalizzazione del patrimonio culturale questo paese partisse da zero e non avesse già predisposto soluzioni, peraltro in via di evoluzione e miglioramento, e sviluppato esperienze collegate ai principali sistemi europei e internazionali. Il decreto in questione omette del tutto qualsiasi riferimento a sistemi realizzati" e in corso di reingegnerizzazione "– il deposito legale digitale progettato e gestito dalle Biblioteche nazionali centrali di Firenze e di Roma e dalla Biblioteca nazionale Marciana – e ai portali e ai repertori nazionali progettati e realizzati dall'ICCU (Internet culturale, SBN, Cultura Italia, Edit16, Manus online, MuseiD, Anagrafe delle biblioteche italiane) e dall'ICAR (SAN, Portale Antenati, Gli archivi per la ricerca anagrafica) che – integrando risorse, informazioni e servizi messi a disposizione da migliaia di biblioteche, archivi, musei, istituti scientifici e culturali – offrono accesso a milioni di documenti digitali e analogici, moltiplicando le opportunità del loro utilizzo e promuovendo la cooperazione interistituzionale per queste finalità." Per non parlare del ruolo riconosciuto all'ACS nel piano triennale precedente e in quello appena approvato a cura dell'Agenzia per l'Italia digitale.

Altrettanto severo, rispetto all'ipotesi di sovrapporre una struttura di coordinamento per attività di delicatissime e specifiche caratteristiche tecniche settoriali fu il giudizio del Comitato tecnico-scientifico dei beni archivistici che nella seduta del 16 marzo 2017, con riferimento al decreto di Franceschini rilevò che per "promuovere programmi di digitalizzazione per le fonti archivistiche" sono indispensabili "una profonda conoscenza dei contenuti della documentazione, delle correnti storiografiche, delle istanze della didattica e di quelle per una adeguata diffusione diretta a un pubblico non specialistico".

Né vale a confortare, rispetto all'attuale bozza di dPCM, il fatto che (nell'assoluta disattenzione per tutta l'attività, anche di coordinamento) autonomamente realizzata dagli Istituti centrali) si dica in maniera sbrigativa e generica che la digitalizzazione avverrà "ad opera delle direzioni generali", nella totale assenza di qualsiasi menzione degli standard tecnici e

descrittivi (diversi, questi ultimi, per ciascuno dei settori) condivisi in materia a livello internazionale.

Si osserva, inoltre, che l'articolo 15 c. 4 stabilisce che la DGA in materia informatica si debba RACCORDARE su tutte le attività tecniche più delicate ("metodologie archivistiche relative all'attività di ordinamento e di inventariazione, coordinamento dei sistemi informativi archivistici sul territorio nazionale, studio e applicazione dei sistemi di conservazione permanente degli archivi digitali, promozione dell'applicazione di metodologie e parametri, anche attraverso iniziative di formazione e aggiornamento") con il Segretariato generale e la Direzione generale Organizzazione. Da notare che l'obbligo di un raccordo da parte di una direzione generale tecnica non è previsto nella bozza attuale per nessun'altra direzione e nessun altro settore tecnico

Colpisce, infatti, il fatto che solo nel caso della Direzione generale Musei (articolo 17, comma 2, lettera *g*) si ritenga di fare riferimento agli standard di gestione internazionali elaborati dall'ICOM, mentre sono, per il settore archivistico, ignorati gli standard descrittivi elaborati dall'ICA (International Council of Archives).

A proposito, infine, degli organismi internazionali che si occupano di digitalizzazione dei documenti, il compito di rappresentare gli interessi del settore in ambito europeo e internazionale è stato finora svolto dalla Direzione archivi insieme alle sue strutture tecniche, ICAR). Tale situazione viene ora modificata nella bozza di decreto (articolo 12, comma 2, lettera *u*):

"Il segretariato svolge i compiti previsti dall'articolo 17 del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni; rappresenta il Ministero in organismi e azioni europee e internazionali nel campo della digitalizzazione e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

Sulla base di queste indicazioni, i funzionari amministrativi o informatici del Segretariato dovrebbero rappresentare il settore degli archivi digitali nei gruppi ISO? al DLM Forum che si occupa a livello europeo di electronic records management? nei gruppi di lavoro internazionali dell'ICA o dell'IFLA dedicati al digitale?

3. Suscita, infine, profonda perplessità, a livello generale, che l'attribuzione alla Direzione generale Organizzazione (articolo 21, comma 2, lettera *h*) del compito di attuare il "censimento delle attività delle strutture centrali e periferiche del Ministero, con riguardo al numero di procedimenti e di atti...nonché ad indicatori di impatto relativi all'efficacia, all'efficienza e all'economicità delle funzioni di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale" venga attuata ricevendo "dalle strutture centrali e periferiche, con modalità telematiche o informatiche e sulla base di appositi standard, gli atti adottati". A prescindere dalla genericissima menzione degli "atti adottati", con riferimento al settore archivistico, l'invio "con modalità telematiche o informatiche", ovvero la trasmissione anche alla DG Organizzazione delle migliaia di autorizzazioni allo scarto della

documentazione statale e degli enti pubblici (che già vengono trasmesse per posta elettronica agli uffici interessati) insieme alla massa talvolta assai voluminosa degli elenchi allegati, sarebbe tale da rendere ingestibile, unita a tutti gli altri atti autorizzativi, il compito assegnato alla Direzione generale Organizzazione.

4. Ancora per quanto riguarda l'Amministrazione centrale, si segnala che all'articolo 15, comma 1, si afferma che la Direzione generale Archivi "Con riferimento all'attività di tutela esercitata in materia di archivi dalle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, dall'Archivio centrale dello Stato, dall'Istituto centrale degli archivi [che in realtà svolge compiti di definizione degli standard per l'inventariazione e la formazione degli archivi, di ricerca e studio, di applicazione di nuove tecnologie, come stabilito dal Decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368] dagli Archivi di Stato aventi natura di uffici dirigenziali di livello generale". Si presume si tratti di un errore.

5. Infine, con riferimento a quanto riportato all'articolo 13, a proposito dei compiti della Direzione generale Educazione e ricerca, si segnala che quanto previsto al comma 2, lettera l) "coordina le iniziative atte ad assicurare la catalogazione del patrimonio culturale, ai sensi dell'articolo 17 del Codice", si rammenta che in relazione al settore degli archivi e delle biblioteche, l'attività di catalogazione, riordinamento e inventariazione rientra nelle attività di tutela svolte dalle biblioteche statali, dalle Soprintendenze archivistiche e dagli Archivi di Stato, secondo metodologie e standard elaborati da Istituti centrali il cui indirizzo e coordinamento, come pure quello degli Istituti di conservazione e tutela sopra menzionati è affidato alle rispettive Direzioni generali, laddove il solo Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, con riguardo a beni diversi da quelli archivistici e bibliografici è afferente alla Direzione generale educazione e ricerca.

II. Amministrazione periferica.

La principale novità nel settore archivistico riguarda il settore periferico.

1. L'articolo 36 comma 1, attribuisce, alle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche il compito della tutela e valorizzazione "dei beni archivistici nel territorio di competenza". Diversamente da quanto previsto in tutta la normativa fin dalla loro istituzione, le Soprintendenze, ai sensi dell'emanando dPCM, tutelerebbero e valorizzerebbero tutti i beni archivistici e non solo quelli non statali. Infatti, nell'ultimo periodo del medesimo comma si dice che le Soprintendenze "Assicurano altresì il coordinamento delle attività svolte dagli archivi di Stato anche ai fini della pubblica fruizione dei beni loro in consegna".

Non si chiarisce la natura di questo coordinamento, ma il riferimento alla pubblica fruizione induce a pensare ad un coordinamento di tipo scientifico, legato alle attività di inventariazione e gestione delle sale di studio.

Tuttavia, ciò sembra contraddetto dall'articolo 37 successivo.

2. Infatti l'articolo 37 attribuisce al comma 1 "autonomia tecnico-scientifica "agli Archivi di Stato, che svolgono "funzioni di tutela e valorizzazione dei beni archivistici in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione, nonché funzioni di tutela degli archivi correnti e di deposito dello Stato". Dunque, se gli Archivi di Stato sono autonomi dal punto di vista tecnico-scientifico, non è in questo settore che possa svolgersi l'attività di coordinamento da parte delle Soprintendenze.

Pertanto, poiché l'articolo 19 del Codice dei beni culturali attribuisce ai soli Soprintendenti il potere di ispezione, l'attività di tutela degli Archivi di Stato sembra, come in passato, doversi intendere come limitata alla partecipazione alle Commissioni di sorveglianza e scarto (peraltro istituite dalle amministrazioni titolari degli archivi correnti e di deposito), perpetuando una situazione di scarsa incisività delle stesse, più volte lamentata.

Una eventuale attribuzione del potere ispettivo ai Soprintendenti anche nei confronti degli archivi correnti e di deposito dello Stato andrebbe esplicitata.

Non resta che il settore gestionale e amministrativo. Questo settore, però, è in larga misura appannaggio dei Segretariati distrettuali di cui all'articolo 31, dal momento che questi uffici (articolo 31, comma 2, lettere *d) f) g) h)* curano le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva a livello territoriale (resterebbe alle SAB solo quella di Istituto), svolgono le funzioni di stazione appaltante per conto delle strutture periferiche, assicurano il supporto amministrativo a tutti gli uffici periferici che svolgono le funzioni di stazione appaltante nei limiti di valore e di oggetto demandati a un futuro decreto, svolgono attività di consulenza e supporto agli uffici periferici in altre materie.

Si dice, poi, che gli Archivi di Stato non dirigenziali "sono articolazione delle Soprintendenze" ma non si escludono esplicitamente dalla funzione di coordinamento i cosiddetti "grandi Archivi di Stato" di livello dirigenziale non generale, che (se non fossero esclusi) verrebbero anch'essi coordinati da un dirigente pari grado.

Sfugge, a questo punto, l'esatta natura del compito di coordinamento affidato alle Soprintendenze, in cosa si definisca l'"articolazione" degli Archivi di Stato rispetto alle stesse. L'impressione è quella di una sorta di superfetazione intermedia fra la catena gerarchica tra la Direzione generale e gli Istituti che non risolve nessun problema

concreto, aggrava il lavoro delle Soprintendenze a tutto scapito dell'attività di tutela e si limita a ridurre il numero degli interlocutori della Direzione generale senza semplificare in alcun modo la vita degli uffici ma, anzi, aggravandola e, come rilevato da parte sindacale, umiliando i direttori degli Archivi di Stato non dirigenziali abituati da almeno 80 anni ad essere responsabili in prima persona dei loro uffici, ruolo che hanno svolto egregiamente e con enorme dedizione in cambio di una indennità aggiuntiva allo stipendio di funzionario francamente ridicola.

Questi compiti attribuiti alle Soprintendenze, oltretutto, sono del tutto incongruenti con il disegno dell'organizzazione ministeriale, che ha dal 2014 sottratto alle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio la gestione dei musei non dirigenziali.

Si segnala, altresì, che il riferimento (articolo 36, comma 2, lettera a) ai "soggetti di cui all'articolo 44-bis del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni" andrà corretto, essendo stato il detto articolo abrogato dal D.lgs. 13.12.2017, n. 217, per cui si dovrà più opportunamente fare riferimento agli articoli 29, 30 e 34 del CAD.

Dal momento che il Dpcm prevede (e si plaude a questa specifica previsione) un terzo servizio dirigenziale presso la Direzione generale Archivi, ovvero la Direzione con il maggior numero di Istituti periferici, non si può che esortare ad una revisione attenta degli articoli 36 e 37 e ad una razionalizzazione dell'organizzazione della Direzione generale che mantenga il tradizionale rapporto diretto con gli Istituti. Tale rapporto, si rammenta, è stato reso faticoso dalla progressiva riduzione dei servizi della Direzione generale (passati dal 2007 da cinque a tre e poi a due) e dalla carenza di organico, non da una irrazionalità dell'impostazione originaria.

Mette appena conto rammentare che una politica di assunzioni improntata a una strategia di breve, medio e lungo termine è di per sé la migliore soluzione a molti dei problemi organizzativi del Ministero.