

La carta della qualità negli archivi è stata elaborata e redatta da un gruppo di lavoro promosso dall'ANAI e dall'Ufficio Centrale per i beni archivistici; il gruppo coordinato da Caterina Isabella (AMA di Roma) si è avvalso di diverse professionalità ed in particolare di M. Guercio, G. Fioravanti, M.G. Pastura, E. Terenzoni dell'Ufficio Centrale Beni archivistici e di Fabio del Giudice del Banco di Roma.

A questo gruppo che ha predisposto e steso in soli sei mesi la Carta, che qui presentiamo, hanno aggiunto la loro collaborazione nel corso di incontri generali i seguenti colleghi: I. Cerioni e S. Cardarelli della Banca d'Italia, G. Spadoni di OMTRA, L. Musci di Memoria, C. Lisi di Romarchivi, A. Salone dell'Archivio Storico Capitolino, G. Penzo Doria dell'Università degli Studi di Padova, A. Kolega della Sopr. Arch. per il Lazio ed altri ancora che ringraziamo per i suggerimenti apportati.

LA CARTA DELLA QUALITÀ NEGLI ARCHIVI

PRESENTAZIONE

La "Carta della qualità nei servizi archivistici" ha la finalità di promuovere il miglioramento dei servizi archivistici prestatati garantendo il controllo delle attività svolte, il contatto continuo con l'utenza e l'intervento per l'attuazione ed il rispetto dei principi sanciti nella Carta.

Gli archivi, in quanto luoghi deputati alla conservazione e trasmissione della memoria, non realizzano la loro piena funzione senza la presenza degli utenti che possono usufruire di tale patrimonio e che, pertanto, dovranno ricevere il massimo dell'attenzione organizzativa mediante opportune forme di partecipazione.

L'adesione alla Carta comporta l'impegno non solo a rispettarne i principi informatori, ma a sviluppare le strutture per la verifica ed il miglioramento continuo del servizio offerto e per i rapporti con tutti gli utenti, al fine di ovviare ad anomalie o disfunzioni e quindi garantire un servizio efficiente e la tutela di tutti gli archivi.

La Carta si applica a tutte le attività che caratterizzano l'archivio corrente, di deposito, storico ed ai servizi collegati.

L'adesione degli Enti alla Carta costituisce la graduale e naturale evoluzione della stessa verso l'assicurazione della qualità secondo gli standard ISO/UNI/EN 9000 e l'attuale legislazione archivistica italiana.

È intenzione dei promotori la "Carta" attivare la creazione di un "Osservatorio" il cui compito sarà quello di rilevare i livelli di adozione dei principi e dei criteri per il rispetto della "Carta" da parte degli aderenti alla stessa i quali sono vincolati ad allestire a loro volta sistemi di controllo e di informazione istruendo, periodicamente, il loro personale.

PREMESSA

Le ragioni di una Carta della qualità nei servizi archivistici

Il principio della qualità (1) dei servizi prestati è alla base di una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici". L'intenzione originaria - limitata in quella sede al settore pubblico - era quella di definire uno standard dei servizi (2) pubblici nella fase in cui si erogano agli utenti (3). Da questo punto di vista, quindi, una Carta dei servizi non dovrebbe includere profili di organizzazione interni o contenuti di natura professionale.

Nel caso dei servizi archivistici questo non è possibile per molte ragioni e, in primo luogo, per la natura stessa del servizio reso che ha, allo stesso tempo e nella stessa misura, rilevanza interna ed esterna: il servizio archivistico erogato secondo uno standard di qualità per le esigenze interne di una struttura costituisce di per sé requisito di qualità del servizio medesimo. La correttezza e l'adeguatezza di un sistema qualità (4) per la gestione dei documenti sono condizione essenziale di efficienza/efficacia anche in relazione alle esigenze dell'utenza esterna, sia per esigenze di carattere amministrativo che per finalità di ricerca storica e scientifica.

E' poi opportuno ricordare che la corretta formazione e gestione di documenti archivistici, così come la loro adeguata conservazione sono attività essenziali per qualunque altro genere di prestazione o fornitura di prodotti (5) per la struttura che produce i documenti medesimi. Costituiscono infatti supporto alle decisioni, rappresentazione di interessi e diritti, costituzione o prova di atti/fatti giuridici.

Non esiste attività umana all'interno di una comunità organizzata che possa prescindere da un sistema di gestione dei documenti, un sistema cioè che garantisca la creazione di documenti attendibili e consenta di conservare l'integrità e l'autenticità nel tempo. Il funzionamento di un'organizzazione complessa, di apparati amministrativi, di strutture operative richiede alla base un sistema di gestione dei documenti.

In realtà rispetto alla più recente diffusione delle carte dei servizi pubblici e all'esigenza, avvertita a livello nazionale in particolare nel settore pubblico, di un sistema di norme di riferimento si era da tempo (1986) sviluppata l'attenzione del settore privato per la valutazione della qualità (6) dei servizi prestati che ha trovato espressione nella formulazione delle norme ISO 9000. Lo sviluppo tecnologico ha reso più urgente il bisogno di un quadro normativo di riferimento, sia per orientare l'uso dei nuovi strumenti verso un effettivo miglioramento della qualità (7) e dei prodotti onde evitare lo spreco di risorse finanziarie, sia per rispondere con efficacia alle nuove richieste dell'utenza.

Anche su questo aspetto - come si chiarirà poi - sia il servizio archivistico di un'istituzione pubblica che quello di un'impresa - e a maggior ragione quello di un'istituzione deputata alla conservazione del patrimonio documentario (come nel caso di un Archivio di Stato) - costituisce un nodo essenziale per sviluppare ulteriormente la necessaria qualità delle prestazioni offerte.

La Carta della qualità nei servizi archivistici deve avere il carattere di una griglia di riferimento che identifica gli aspetti rilevanti del servizio e gli indicatori comuni per valutarne la qualità.

La Carta si propone come un punto di equilibrio possibile tra un modello ideale e la realtà nazionale; lo standard si realizza, quindi, in una serie di fattispecie concrete, che troveranno espressione metodologica e organizzativa nella dotazione del manuale della qualità (8) che ciascuna struttura vorrà promuovere, da un lato tenendo conto delle risorse disponibili, dall'altro creando una prima rete di riferimenti precisi per i programmi futuri.

I destinatari della Carta

I destinatari sono principalmente gli utenti che oggi, grazie alla legge sulla trasparenza amministrativa, costituiscono un settore sempre più ampio rispetto alla tradizionale cerchia dei ricercatori e dei fruitori interni, nonché le istituzioni pubbliche e private (comprese le società che svolgono servizi di archiviazione), il cui mandato sia quello di gestire i documenti correnti (cioè ancora attivi), di deposito (semiattivi) e conservare gli archivi storici.

La peculiarità di una Carta dei servizi archivistici: la forza della tradizione archivistica italiana

I parametri di riferimento di un servizio archivistico si differenziano a seconda della specifica tradizione nazionale. Anche se la natura del documento archivistico (9), ha carattere universale le pratiche e la metodologia sviluppate si sono differenziate nei secoli per aree omogenee, soprattutto con riferimento alla diversa cultura giuridica.

Nell'ordinamento giuridico italiano, infatti, il documento - ed in particolare il documento amministrativo - è un elemento centrale ed è oggetto di una specifica considerazione; il fatto rappresentato in un documento pubblico è riconosciuto valido fino a prova di falso.

Non a caso quindi nel nostro Paese gli strumenti di controllo per la formazione e la gestione dei documenti d'archivio (10) che sono a fondamento della pratica archivistica nazionale sono di notevole qualità e garantiscono, se correttamente applicati, un trattamento dei documenti adeguato alla loro funzione. Essi sono la registrazione di protocollo dei documenti in entrata ed in uscita ed il principio della classificazione, che include l'identificazione dell'unità archivistica di base (fascicolo). Questi elementi si applicano fin dal momento della creazione del documento e sono le basi teoriche di una metodologia archivistica in grado di affrontare con successo non solo la fase attuale, ma anche i futuri sviluppi tecnologici e la diffusione di archivi elettronici.

Le principali norme di settore

Le norme in materia di documenti archivistici si basano in Italia su alcuni fondamentali provvedimenti di natura generale, che sono tuttora validi quali: R.D. del 25.1.1900, n. 35 sulla organizzazione di un sistema di gestione dei documenti per la pubblica amministrazione (ancora in vigore, anche se in corso di adeguamento per quanto riguarda la produzione di documenti elettronici), la circolare del Ministero dell'Interno n. 17100/2 del 1.3.1897 per gli archivi comunali, anch'essa vigente.

Il testo normativo di base è il DPR 30.9.1963, n. 1409, che fornisce il quadro di riferimento per lo svolgimento delle attività dirette di conservazione dei documenti destinati alla libera consultazione a fini di ricerca e stabilisce le regole per l'esercizio dell'attività di sorveglianza e di vigilanza.

In ultima istanza, è indispensabile ricordare la Legge 7.8.1990, n. 241 sulla trasparenza amministrativa, che detta norme sulla responsabilità del procedimento amministrativo e, di conseguenza, mette l'accento sulla rilevanza del documento amministrativo nel settore pubblico proprio ai fini della trasparenza e del controllo della Pubblica Amministrazione.

La recente normativa sulla trasparenza riconosce la centralità di criteri razionali di organizzazione e di gestione dei documenti d'archivio e costituisce la premessa implicita per un intervento di qualificazione dell'intero servizio archivistico, di cui questa Carta è il primo strumento di diffusione.

Parte Prima

I principi fondamentali

In questa parte si individuano gli obiettivi e gli strumenti indispensabili per la realizzazione del servizio archivistico e per l'applicazione della Carta di qualità:

- a) la tutela della documentazione archivistica
- b) il rispetto delle normative
- c) la gestione degli archivi in termini di efficacia ed efficienza
- d) la creazione di una struttura tecnico - direttiva responsabile del coordinamento della gestione degli archivi finalizzata al sistema qualità (11)
- e) la partecipazione degli utenti.

Parte Seconda

Strumenti e requisiti di qualità nei servizi archivistici (12)

a) Gli strumenti per la gestione dei documenti archivistici

Gli strumenti si diversificano nelle varie fasi di gestione del documento e riflettono una metodologia ed una prassi archivistica ormai consolidata. E' compito della struttura tecnico - direttiva garantire l'armonizzazione delle diverse attività.

Gli strumenti generali

- manuale di gestione e regolamenti interni
- regolamento per l'accesso
- quadro dei profili professionali e risorse umane
- codice di comportamento degli archivisti.

Archivio corrente

E' l'insieme dei documenti archivistici prodotti, ricevuti ed acquisiti per l'espletamento degli affari in corso di trattamento

- modello delle procedure amministrative e di produzione documentale
- registrazione di protocollo

- sistema di classificazione (13)
- identificazione e creazione delle unità archivistiche di base (fascicoli)
- elementi identificativi del documento elettronico (profilo)
- sistema di ricerca e reperimento dei documenti
- sistema di controllo della gestione documentale (movimentazione, ecc.)
- piano periodico dei versamenti della documentazione e linee guida per la redazione del piano di conservazione e selezione (14) (massimario).

Archivio di deposito

E' l'insieme dei documenti archivistici relativi ad affari esauriti, conservati dall'Ente produttore in osservanza degli obblighi di legge.

In questa fase di passaggio si richiede il controllo costante della quantità e della qualità dei documenti e dei loro movimenti anche nel caso in cui si verificano sostanziali mutamenti. Inoltre, il controllo della movimentazione deve essere gestito dal Responsabile dell'Archivio di deposito in collegamento con la struttura che trasferisce i documenti.

- regole generali per il trasferimento dei documenti dagli archivi correnti
- sistema di collocazione e reperimento delle unità archivistiche (inventari, guide, indici, schedari, ecc.)
- regole per la inventariazione delle unità archivistiche
- massimario di conservazione: selezione, distruzione e trasferimento dei documenti all'archivio storico.

Archivio storico

E' l'insieme dei documenti archivistici selezionati per la conservazione permanente e liberamente consultabili per finalità di studio e di ricerca.

- regole per il versamento (15) dei documenti selezionati ai fini della conservazione permanente
- regole per il riordinamento dei fondi archivistici nel rispetto del principio del metodo storico (16)
- regole per la descrizione dei fondi archivistici nel rispetto degli standard nazionali
- regole per la collocazione e movimentazione delle unità di conservazione
- regolamento per il servizio di consultazione (sala studio).

b) Tutela dell'ambiente e tecniche conservative del materiale documentale

E' l'insieme delle norme e delle tecniche per garantire la sicurezza (17) e l'idoneità degli ambienti di lavoro nonché la conservazione dei documenti.

Prevenzione

- Ambiente esterno (uffici, sala di consultazione, area espositiva, deposito): legge 626/94, strumenti di consultazione di copie (microfilm, immagini digitali, prodotti a scopo di conservazione degli originali).
- Ambienti di deposito: climatizzazione, illuminazione, arredi, contenitori, pulizia periodica (spolveratura del materiale archivistico, pulizia degli arredi e dell'ambiente), ispezione periodica.
- Riproduzione in microfilm (argento - gelatina) di serie archivistiche, trasferimento del microfilm in digitale.
- Utilizzo della stesura di nuovi documenti con carta ed inchiostri permanenti.

Recupero

- Tecniche manuali o parzialmente meccanizzate: disinfezione/disinfestazione, lavaggio, decalcificazione, consolidamento, legatura.
- Tecniche con impianti adatti al trattamento di massa: disinfezione/disinfestazione, deacidificazione, consolidamento, deacidificazione e consolidamento insieme.

Direttive tecniche di Enti accreditati in materia di metodologia e prodotti da utilizzare nella prevenzione e nel recupero.

- Aspetti biologici
- Aspetti chimici
- Aspetti tecnologici
- Aspetti di restauro.

Parte Terza

Strutture di controllo

a) Strutture di controllo della qualità sui servizi archivistici

Gli archivi istituiscono al proprio interno una struttura di controllo (18) sui propri servizi archivistici con le seguenti finalità:

- effettuare indagini a campione presso gli utenti per riscontrarne il grado di soddisfazione per effettuare una valutazione della qualità

- ricevere i reclami degli utenti
- effettuare accertamenti sui reclami stessi
- riferire periodicamente al Comitato di Controllo sulla quantità e sulla qualità dei reclami e sull'esito dato.

b) Comitato di controllo sulla qualità dei servizi archivistici

Al fine di garantire l'osservanza della "Carta della qualità" è istituito un Comitato di Controllo in ciascun Archivio che dovrà dotarsi di un proprio regolamento.

La nomina dei membri del Comitato all'interno di ogni singola struttura sarà disciplinata in modo da garantire l'indipendenza, l'imparzialità e la professionalità.

Possono costituire il Comitato: personale qualificato dell'archivio, sindacati, utenti, rappresentanti dell'Associazione professionale, eventuali altre associazioni che svolgono attività inerente a questo settore.

Per conseguire le finalità istitutive, il Comitato può:

- redigere un manuale di qualità interno
- richiedere all'archivio atti e documenti relativi ai reclami
- convocare riunioni cui partecipano i responsabili dell'archivio
- elaborare progetti per migliorare la qualità del servizio e per raggiungere nuovi obiettivi
- valutare e promuovere l'adozione degli idonei standard sia generali che specifici
- promuovere l'adozione di misure dirette alla semplificazione dei rapporti con gli utenti
- determinare procedure (19) attraverso le quali gli utenti sono consultati
- rendere pubblici annualmente i risultati del proprio lavoro
- proporre nelle opportune sedi, misure regolamentari idonee a migliorare i diritti degli utenti;
- aprire eventuali istruttorie formali in contraddittorio.

Parte Quarta

Adesione alla carta

E' prevista l'adesione di:

- detentori di archivi pubblici e privati
- associazioni degli utenti
- associazioni professionali

- riviste specializzate
- società e cooperative di servizi e prestazioni per la gestione dei documenti
- Istituti universitari e tutti gli Istituti addetti alla formazione degli archivisti.

a) Enti promotori

Associazione Nazionale Archivistica Italiana

Ministero Beni Culturali e Ambientali - Ufficio Centrale per i Beni Archivistici.

b) Compiti degli Enti promotori la carta

- aggiornamento della carta
- diffusione della carta
- promozione di iniziative anche all'estero della Carta
- controlli sul rispetto della Carta e sulle sue possibilità di adattamento alle varie realtà
- definizione dei requisiti per l'assicurazione della qualità (20)
- armonizzazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale del codice di comportamento degli archivisti e sua diffusione.

Gli Enti promotori attiveranno una procedura di verifica (21) periodica della Carta e della applicazione nelle diverse realtà archivistiche.

NOTE

1. qualità: l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare esigenze espresse o implicite (ISO 9004.2).
2. servizio: risultati di attività svolte, sia all'interfaccia tra fornitore e cliente che all'interno dell'organizzazione del fornitore, per soddisfare le esigenze del cliente (ISO 9004.2).
3. utente: viene sostituito al termine cliente che nella norma ISO 8402 è definito quale destinatario di un prodotto o di un servizio.
4. sistema qualità: la struttura organizzativa, le responsabilità, le procedure, i procedimenti e le risorse messi in atto per la conduzione aziendale della qualità (ISO 8402).
5. prodotto: risultato di attività o di processi (ISO 8402).
6. valutazione della qualità: esame sistematico per determinare in quale misura un'entità è capace di soddisfare i requisiti specificati (ISO 8402).

7. miglioramento della qualità: le azioni intraprese nell'ambito di un'organizzazione per accrescere l'efficienza e l'efficacia delle attività e dei processi a vantaggio sia dell'organizzazione, sia dai suoi clienti (ISO 8402).
8. manuale della qualità: documento che enuncia la politica per la qualità e descrive il sistema qualità di un'organizzazione (ISO 8402).
9. documento archivistico: è la rappresentazione memorizzata su un supporto e conservata da una persona fisica o giuridica nell'esercizio delle sue funzioni, di un atto o di un fatto giuridicamente rilevante redatto con l'osservanza di determinate forme che danno al documento fede e forza giuridica.
10. archivio: si intende il complesso dei documenti archivistici prodotti (creati, ricevuti, acquisiti) dall'Ente nell'esercizio delle sue funzioni.
11. sistema qualità: la struttura organizzativa, le procedure, i processi e le risorse necessari ad attuare la gestione per la qualità (ISO 9004.2).
12. requisiti per la qualità: espressione delle esigenze, o loro traduzione in un insieme di requisiti espressi quantitativamente o qualitativamente, per le caratteristiche di un'entità al fine di consentirne la realizzazione e l'esame (ISO8402).
13. sistema di classificazione: è il quadro generale, gerarchicamente strutturato, delle partizioni logiche identificative delle funzioni dell'Ente produttore, entro cui sono ordinati i documenti archivistici.
14. selezione: si intende l'attività periodica di identificazione e valutazione dei documenti archivistici destinati alla conservazione permanente o allo scarto.
15. versamento: è l'insieme dei documenti archivistici oggetto di trasferimento all'interno di un programma di gestione documentale, dall'archivio corrente all'archivio di deposito e dall'archivio di deposito all'archivio storico.
16. metodo storico: è l'insieme dei principi e dei criteri elaborati dalla disciplina archivistica per il riordinamento e per la descrizione dei fondi archivistici finalizzata alla ricostituzione dell'ordine originario del materiale documentario.
17. sicurezza: stato in cui il rischio di danno alle persone o alle cose è limitato ad un livello accettabile. La sicurezza è uno degli aspetti della qualità (ISO 8402).
18. controllo della qualità: le tecniche e le attività a carattere operativo messe in atto per soddisfare i requisiti per la qualità (ISO 8402).
19. procedura: modalità definite per eseguire un'attività. Una procedura scritta o documentata di regola contiene: lo scopo ed il campo di applicazione un'attività; che cosa deve essere fatto e da chi; quando, dove e come deve essere fatto; quali materiali, apparecchiature e documenti devono essere utilizzati; come ciò deve essere tenuto sotto controllo e registrato (ISO 8402).
20. assicurazione della qualità: tutte le attività pianificate e sistematiche, attuate nell'ambito del sistema qualità e di cui, per quanto occorre, viene data dimostrazione, messe in atto per dare adeguata confidenza che un'entità soddisferà i requisiti per la qualità (ISO 8402).
21. verifica: conferma del soddisfacimento dei requisiti prestabiliti data a seguito di esami e supportata da evidenze oggettive (ISO 8402).