

# Memorie digitali: prospettive degli archivi nelle istituzioni dell’Unione europea

di Piero Colla

La civiltà digitale, se l’espressione è lecita, sembra trovarsi agli esatti antipodi del progetto distopico di *Fahrenheit 451*: tra i suoi imperativi, l’ingiunzione “conserva!” occupa uno dei primi posti. L’attenzione che la coscienza pubblica riserva ai lasciti di tragedie storiche, idiomi estinti o espressioni culturali singolari non ne è l’unica manifestazione: la coazione all’inventario ha travalicato la sfera della tutela del *patrimonio*. Banalizzata, ci appare ormai come un aspetto della derealizzazione dell’esperienza, che l’industria culturale, nelle sue odierne vesti tecnologiche, ci prospetta: garanzia della disponibilità, *qui e ora*, del ricordo più gradito. L’invadenza del materiale d’archivio nella proposta dei media, il successo di viaggi su treni d’epoca o il pubblico che affolla il *caffè Tito* a Sarajevo<sup>1</sup>, sono sintomi di questo impulso. Due pionieri della riflessione sulla relazione contemporanea con la memoria hanno evocato recentemente la trasformazione della rappresentazione del passato in un campo aperto, fruibile senza medianzioni. Un “iper-presente”, in cui lo specialista (lo storico) si aggira come un ospite frastornato e sgradito<sup>2</sup>.

Il precetto della rivisitazione nostalgica, e la *deregulation* narrativa che l’accompagna, è così pervasivo da sfuggire alla consapevolezza generale. Qual è stato il fulcro dello sviluppo delle applicazioni commerciali della microelettronica, dagli anni ’80 in avanti, se non l’archiviazione di dati, immagini o suoni entro supporti di accessibilità sempre più immediata – e dalla vita sempre più breve?<sup>3</sup> Ogni nuovo *gadget* alimenta il progetto dell’universalizzazione dei compiti tradizionali di un archivista: registrare su un supporto, classificare, conservare, riprodurre. Mentre biblioteche e

1. [www.caffetito.ba](http://www.caffetito.ba).

2. «La storia, forse, non si trova più da nessuna parte. *Ma il passato è onnipresente*» (P. Nora, *La culture du passé* in “Le Débat”, 177, 2013, prefazione). Cfr. P. Joutard, *Révolution numérique et rapport au passé*, *ibid.*

3. Un manuale del 2009 stimava in dieci anni il ciclo di vita medio dei documenti, di qualsiasi natura, affidati negli ultimi trent’anni a supporti non analogici (*L’archivage numérique à long terme*, La Documentation française, Paris 2009).

centri di documentazione sopravvivono a stento tra tagli ai bilanci e riduzioni di personale, competenze che furono appannaggio dei mestieri del *conservare* permeano discretamente l'intero organismo sociale. Come gli analisti dell'oggetto-memoria scandiscono da una trentina d'anni<sup>4</sup>, questa relazione bulimica col tempo che scorre è fortemente ambivalente, a cominciare dal carattere indiscriminato che la raccolta dati assume nell'era di *internet*: un'*esaustività illusoria*, avverte P. Joutard, e più semplicemente una sfida al concetto di memoria significante, che è l'opposto dell'annegare in un mare di segni. O di bit.

I quesiti che il mio intervento vorrebbe stimolare, tuttavia, non riguardano la sensazione che il passato risieda ormai in ogni luogo e da nessuna parte, ma il modo in cui la proliferazione di memorie immateriali incide sulla capacità di istituzioni ed enti pubblici di lasciarsi alle spalle una traccia intellegibile della propria azione: archivi di un passato che parli «per sé»<sup>5</sup>. In che modo il discriminio delle informazioni e dei documenti giudicati *degni di memoria* viene influenzato dal nuovo equilibrio che la burocrazia contemporanea realizza – o subisce – con l'apparato tecnico che l'assiste?

## I. La sfida degli archivi nell'UE: digitalizzazione e metamorfosi della missione di conservazione

Dal 2001, i casi della vita mi hanno portato ad operare *dall'altra parte dello specchio* rispetto al mestiere di storico, là dove le tracce documentarie di un processo storico vengono non tanto interrogate quanto prodotte, aggiornate e custodite. I compiti che svolgo, in un organo consultivo dell'UE con sede a Bruxelles, mi impongono di ordinare, classificare, e se necessario reimettere entro un processo decisionale, gli atti che consentono all'istituzione di operare entro una cornice di legittimità: decisioni, verbali, singoli elementi di fascicoli... Mi accade di pensare al destino di questi testi con gli occhi dello storico della politica o delle istituzioni di domani. E di chiedermi in che misura tic, doveri non scritti e negligenze tollerate, propri di questa burocrazia transculturale, siano emblematici di una radicale difficoltà delle amministrazioni pubbliche odierne nel farsi carico della sopravvivenza a lungo termine di prove e tracce del proprio operato.

Come nella vita del cittadino qualunque, anche nel contesto dell'amministrazione dell'UE l'avvento dell'informatica ha coinciso, sul fronte della gestione documentaria, con un livellamento delle responsabilità e

4. Cfr. P. Nora, *Entre mémoire et histoire*, in *Les lieux de mémoire*, I: *La République*, Gallimard, Paris 1984 e in "Le Débat", numero citato.

5. Ivi.

dei supporti. Al contrario della pergamena su cui è vergato un trattato o della carta intestata di un presidente, il supporto bruto di un documento elettronico non ne rivela origine e dignità di conservazione al primo colpo d'occhio. In contrasto con l'assetto compartmentato delle cancellerie novecentesche, il Presidente di un organo e la segretaria che lo assiste operano ormai davanti allo stesso modello di computer. Un *clic* garantisce, o sembra garantire, una conservazione definitiva; al tempo stesso, la disponibilità in costante aumento di spazi di memoria a buon mercato fa coesistere dossier più o meno recenti, eliminando ogni barriera fisica tra archivi e materiale di consultazione corrente. Nel mio ambiente di lavoro, il passato è talmente a portata di mano da estinguere a poco a poco i dispositivi che lo rendono *tangibile*: armadi e scaffali si svuotano e scompaiono dall'arredamento di uffici e corridoi, e persino dalla biblioteca (ribattezzata “centro d'informazione”).

Con l'evoluzione dei processi di stesura, sfumano le distinzioni funzionali tra il contesto nel quale un atto si origina e le procedure che ne assicurano classificazione e stoccaggio: queste differenze tendono ad annullarsi, tanto a livello di operazioni tecniche che dei soggetti chiamati a espletarle (solo i capi unità più anziani domandano ancora ai propri assistenti di tenere aggiornati i loro “archivi”). Nel caso degli atti dell'organo di direzione politica della mia istituzione, di cui sto preparando una seduta mentre scrivo queste righe, la salvaguardia finale è diventata una funzione automatica, indipendente dall'azione del servizio competente. Si esplica attraverso il salvataggio, in uno *shared drive*, della versione finale dei documenti; ciascun traduttore ne è al contempo autore e garante. Un nutrito archivio centrale cartaceo sussiste ancora per gli organi e gli atti politici principali: ma questa azione, da cui dipende per ora la sopravvivenza di una memoria *legale*, avviene sulla spinta di un'inerzia culturale, più che di una scelta. Sebbene i documenti di riunione vengano ormai diffusi tramite un *link* verso un portale Web, ai membri dell'istituzione viene ancora consegnato un dossier completo su carta. La tipografia si fa perciò carico, oggi come 50 anni fa, della trasmissione dei fascicoli nelle diverse lingue, che il servizio archivi (integrato nella mia unità) provvede a riordinare. Questa eredità dell'epoca in cui il documento distribuito in riunione ne rappresentava la sola versione certificata sembra avviarsi all'estinzione: le attività che si convertono ad un formato *paperless* operano con informazioni la cui conservazione non dipende più da un gesto consapevole, ma dalla successione delle operazioni tecniche che le circondano e rendono disponibili i documenti a tutto il personale dotato di un accesso alla rete. Questo materiale però, in assenza di un piano di *gestione elettronica* dei documenti, costituisce non tanto un archivio quanto un deposito, di incerta durata, vincolato dalle strategie e dalle risorse in dotazione dei servizi informatici e

di assistenza alla traduzione. Sottrarne il contenuto al *no man's land* di una memoria “cieca”, senza regole o certezze, è la sfida che le politiche d’archivio delle istituzioni si sforzano di raccogliere da oltre vent’anni. Con omissioni e ritardi che rivelano, credo, un’*impasse* culturale.

## **2. Sicurezza giuridica e trasparenza nello spazio digitale: una sfida ventennale**

Un nesso, che mi propongo di indagare, sembra collegare velocità di esecuzione, volontà di trasparenza e una graduale erosione della legittimità e dello status degli archivi – depositari solitari della *volontà* di conservare<sup>6</sup>. Gli anni ’90 segnano uno sforzo volontaristico per estendere all’Unione principi di trasparenza e pubblicità degli atti, un tempo appannaggio delle amministrazioni pubbliche dei paesi nordici<sup>7</sup>: processo che ha coinciso con una scelta decisa nel senso della *semplificazione* e della *dematerializzazione* delle principali fasi del funzionamento dell’amministrazione<sup>8</sup>. Solo protocolli agili e formalizzati di gestione documentaria – si riteneva – possono sostanziare le ambizioni dell’Unione in materia di trasparenza, *accountability* e tutela dei diritti individuali<sup>9</sup>. Si trattava di valorizzare il potenziale democratico dalle nuove tecnologie e di ovviare a disfunzionamenti che l’espansione dei settori d’intervento dell’UE aveva acutizzato. Non a caso, l’avvento di nuove regole di gestione documentaria fu innescato da serie lacune nella rendicontazione di determinate azioni di gestione, che sfociarono nel 1999 nella caduta del gabinetto Santer.

Le iniziative che fanno capo al progetto *E-domec*<sup>10</sup>, lanciato dalla Commissione nel 2002, cercano di ovviare ai rischi di dispersione dell’informazione legati all’evoluzione tecnologica dei processi amministrativi

6. Lo stesso concetto di “archivio” è oggi controverso nelle scienze dell’amministrazione, che tendono a preferirgli il concetto di *Record Management* – che rinvia all’omogeneità nel tempo delle operazioni applicate all’informazione.

7. Cfr. il Trattato UE, art. 1, comma 2 e il Regolamento (CE) n. 1049/2001 “relativo all’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione”: in particolare la nozione di registro *pubblico* dei documenti, accessibile per via elettronica (art. 11 e 12) e il concetto secondo il quale il diritto di accesso del cittadino agli atti amministrativi rappresenta la prassi, in assenza di giustificate eccezioni (art. 2).

8. Cfr. il libro bianco sulla *e-governance* della Commissione del 2000, elaborato sotto la presidenza di R. Prodi, e la comunicazione *Vers la Commission en ligne* (SEC 2001/924) redatta nel quadro del piano d’azione *e-Europe*.

9. La normativa sulla classificazione dei documenti elettronici si è sviluppata sulla scia della codificazione di norme sulla protezione dei dati personali. Cfr. il regolamento (CE) 45/2001 «concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari».

10. *Electronic Archiving and Document Management in the European Commission*.

e all’interoperatività tra supporti tradizionali e circuiti decisionali dematerializzati. All’indomani dell’insediamento del gabinetto Prodi, l’amministrazione della Commissione era caratterizzata dalla presenza in parallelo di sistemi elettronici di gestione non interfacciati. L’intento era di fornire al personale delle istituzioni protocolli validi per il trattamento di *qualsiasi* dato a carattere non effimero; regole di classificazione e convalida uniformi e procedure sicure di comunicazione di fascicoli agli archivi<sup>11</sup>. L’introduzione di una gestione informatizzata della corrispondenza interna alla Commissione risale a questa fase, così come i primi circuiti decisionali dematerializzati e l’evoluzione verso una gestione *paperless* delle relazioni con enti esterni (corrispondenza, contratti) e del materiale d’archivio.

A quasi quindici anni di distanza, questa rivoluzione culturale annunciata resta all’ordine del giorno: schiere di consulenti IT, *help desk* ed ergonomi divulgano periodicamente il suo Verbo. Limitare la produzione di carta, il numero di stampanti e il va-e-vieni di fascicoli da vidimare tra un ufficio e l’altro è diventato un contrassegno di *political correctness*, anche perché opportunamente contabilizzato tra le azioni a favore dello sviluppo sostenibile. Mi chiedo però se il ruolo oracolare riconosciuto agli autori di questi progetti non riflette tanto il superamento del guado tra “vecchio” (prassi meno formalizzate, ma garantite dall’accumulo dei fascicoli cartacei) e “nuovo” (procedure più fluide, ma meno garantite sul piano della tracciabilità a lungo termine), quanto l’affanno che lo circonda. In sintesi, i processi di dematerializzazione dell’informazione interagiscono con due tendenze contrapposte, di cui appaiono volta per volta come la causa e la soluzione attesa: il rischio di eclissi del soggetto e della tracciabilità dei processi decisionali e il richiamo dell’azione pubblica a imperativi di responsabilità sociale e di legalità.

### **3. Documenti virtuali, archivi e “diritti” della storia**

L’impatto della standardizzazione del trattamento interno dei documenti sul piano della certezza della conservazione non è né palese né univoco. In apparenza, la modernizzazione delle prassi amministrative va di pari passo con il consolidamento del quadro normativo che disciplina la conservazione a lungo termine del patrimonio documentario dell’UE. Un regolamento del 1983 ha sancito per la prima volta l’obbligo per le istituzioni di allestire

11. Tra i cantieri avviati si trovano l’introduzione di circuiti di convalida elettronica di atti e transazioni, la firma elettronica certificata, strumenti per la registrazione sistematica dei documenti elettronici durante tutto il loro ciclo di vita come pure per l’archiviazione di fascicoli virtuali completi (cfr. le decisioni 2002/47/CE e 2004/563).

propri *archivi storici*, per garantire al pubblico l'accesso ai propri documenti dopo 30 anni dalla loro produzione<sup>12</sup>. L'anno seguente, Commissione, Parlamento europeo e Consiglio si accordarono per depositare questo materiale di interesse storico presso l'Istituto universitario europeo (IUE) di Fiesole; il trasferimento avviene alla scadenza del termine dei 30 anni, sulla base di convenzioni *ad hoc* tra l'IUE e ogni istituzione.

Per quanto l'ambito di applicazione del regolamento non stabilisca gerarchie tra i documenti che gli agenti delle comunità producono o ricevono nell'esercizio delle loro funzioni, la normativa ebbe un impatto limitato sull'amministrazione dell'allora CEE, anche perché i requisiti erano allineati su un minimo denominatore; ogni istituzione manteneva di ampi margini di discrezionalità per perseguire proprie logiche di archiviazione e di pubblicità. L'attività di codificazione successiva è legata al consolidamento delle sfide tecno-burocratiche da cui siamo partiti: dal 2003, il regolamento dell'83 è stato posto in conformità con la normativa europea sull'accesso alle decisioni e sulla protezione dei dati personali<sup>13</sup>. I criteri sono divenuti più ambiziosi e circostanziati: nella sua versione emendata, il testo definisce gli archivi delle istituzioni come «il complesso degli atti e documenti di ogni genere, indipendentemente dalla loro forma e *dal loro supporto materiale*», ricevuti o prodotti dalle istituzioni comunitarie. Il tema della salvaguardia della «memoria dell'istituzione»<sup>14</sup> – memorie virtuali incluse – compare allora nelle regole amministrative, con ripercussioni esplicite sul piano delle procedure interne.

Messa alle strette degli scandali della fine degli anni '90, la Commissione è l'organo che si è spinto più lontano nella codificazione degli obblighi di conservazione, in concomitanza con il processo di razionalizzazione collegato all'introduzione di sistemi comuni di gestione dati. La decisione citata del 2002 disciplina la conservazione dei suoi documenti, prodotti su supporto cartaceo, elettronico o audiovisivo e attinenti agli ambiti «politico, legislativo, tecnico, finanziario ed amministrativo» dell'attività. Essa è imperniata sul principio della tracciabilità di ciascun elemento di un fascicolo lungo tutto il suo ciclo di vita, e di una selezione progressiva delle informazioni degne di memoria. Ogni servizio di una direzione generale è chiamato a gestire la conservazione dei propri dossier – sotto la super-

12. Regolamento del Consiglio n. 354/83 del 1° febbraio 1983.

13. La versione modificata (Regolamento n. 1700/2003 del 22 settembre 2003) definisce i limiti entro i quali documenti «sensibili» dal punto di vista del rispetto dell'integrità individuale e della vita privata, ovvero dell'interesse generale, possono essere resi accessibili dopo il termine generale di 30 anni (art. 2, par. 2), in conformità dei regolamenti 45/2001 e 1049/2001 citati sopra.

14. Cfr. la decisione 2002/47/CE citata, Allegato («Disposizioni relative alla gestione dei documenti»), art. 2.

visione di un DMO (*Document Management Officer*) – durante un periodo minimo di “utilità amministrativa” del materiale, con un’attenzione specifica per i documenti legati a obblighi legali di conservazione<sup>15</sup>. Alla fine di questo periodo si attua una cernita basata sul “titolario di classificazione” allestito dalla DG: i dossier destinati agli archivi storici vengono separati da quelli destinati a una conservazione a campione di elementi rappresentativi e da quelli da eliminare. Una seconda cernita avviene dopo 15 anni in seno agli archivi storici, per separare in modo definitivo i documenti destinati a una conservazione permanente da quelli che possono essere eliminati. Dopo 30 anni, come già accennato, l’accesso al materiale di interesse storico è assicurato dagli archivi centrali di Fiesole, a cui questo è trasmesso, in formato microfilm, dalle diverse istituzioni con le quali l’istituto ha stipulato accordi<sup>16</sup>.

In linea teorica, la presa di coscienza della legittimità degli archivi è emersa *assieme* all’affermazione del diritto alla trasparenza e alla consapevolezza del fatto che metodi di lavoro interattivi e informali possono promuovere questo diritto, oppure vanificarlo. Il “diritto di sapere” della Storia sembra un alleato naturale del diritto d’informazione del singolo cittadino: la versione del 2003 del regolamento sugli archivi storici fa proprio il punto di vista delle generazioni future, quando sancisce che tutti i documenti «con un valore storico o amministrativo» debbano, nella misura del possibile, essere conservati a futura memoria: principio che il progetto modificativo che il Parlamento ha esaminato in prima lettura nel 2013 afferma in modo ancor più solenne. D’altra parte, la disciplina in materia di classificazione sconta l’importanza preponderante, nella vita di ogni istituzione, del principio di responsabilità *qui e ora*. La priorità è perciò assegnata alla conservazione di *originali* con valore legale (contratti, bilanci, trattati...), mentre la massa dei documenti generati in forma elettronica – e-mail, pagine o pubblicazioni *web* – viene percepita come un auxilio operativo a durata limitata: nessuna disposizione dell’emendamento al Regolamento della CE del 2002 affrontava la questione dell’accessibilità a lungo termine di questo tipo di documenti, e che oltre dieci anni dopo la revisione in corso del Regolamento sugli archivi storici aggira il dilemma, delegando ogni responsabilità alle singole istituzioni<sup>17</sup>. Ma il problema va

15. La durata di utilità amministrativa, le azioni da riservare ai documenti di ogni gruppo e il livello decisionale capofila sono definite da una *Lista comune di conservazione* (documento SEC 2012/713).

16. La proposta modificativa presentata dalla Commissione nel 2012 prevede di rendere il deposito presso gli archivi storici dell’IUE obbligatorio per tutte le istituzioni UE, salvo la BCE e la Corte di Giustizia (doc. COM (2012) 456 final).

17. «La responsabilità della conservazione a lungo termine degli archivi digitali è delle istituzioni da cui essi hanno avuto origine» (*ibid.*, p. 3).

forse al di là dell’inevitabile miopia di ogni tentativo di abbracciare, con regole formali, un arco tanto eterogeneo di operazioni e atti.

#### 4. Dematerializzazione del processo decisionale e crisi dei circuiti di convalida

La revisione del Regolamento interno della CE del 2002 e le tappe successive di *E-domec* hanno l’indubbio pregio di articolare, almeno in astratto, due presupposti etici della transizione verso la *e-Commission*: rendere conto di ogni operazione svolta, in nome della democrazia e del diritto, e conservare memoria anche di informazioni che non rispondono a necessità operative immediate. Il sottinteso è che la sostenibilità della memoria elettronica dell’istituzione è legata a doppio filo alla qualità del *follow up* del ciclo di vita dei documenti; in contraddizione col motto della semplificazione, le regole hanno condotto all’apparizione di una *e-burocrazia* di specialisti informatici, incaricata di organizzarne il flusso a vari livelli.

L’evoluzione nel senso di una gestione esclusivamente elettronica dello scambio di informazioni, dalle sovvenzioni ai concorsi alle pratiche relative al personale, ha consentito alle istituzioni di compiere spettacolari progressi sul fronte dell’efficienza e della comunicazione interna ed esterna. Il nostro interrogativo iniziale era però un altro: in che misura la standardizzazione delle procedure e il perfezionamento dell’infrastruttura tecnica rappresentano una garanzia rispetto alla *capacità di memoria* sul lungo periodo di un’azione amministrativa improntata sul *feed back* a sollecitazioni a corto raggio? La normativa UE sugli archivi ha indubbiamente proceduto sulla via della centralizzazione e dell’ambizione di esaustività<sup>18</sup>. All’atto pratico, però, l’impegno per la trasparenza (tempestività nella messa in rete di atti finali: verbali, decisioni, contratti, sentenze...) non sfocia in un approccio ambizioso all’archiviazione finale, soprattutto per quanto attiene alle fasi preparatorie degli atti stessi. Il fatto che i documenti elettronici siano spesso concepiti in vista di operazioni *non digitali* – lettura e discussione in riunione, revisioni a penna, convalida attraverso circuiti non elettronici – aumenta la confusione rispetto al loro status, come pure la difficoltà di stabilire *dove* collocare negli organigrammi il punto critico del conservare e come conferire a un soggetto preciso le responsabilità in materia. L’idea di un supervisore amministrativo unico, che la Commissione ha introdotto, si attaglia di più a processi burocratici che di tipo politico. Nell’istituzione di cui sono parte, l’incertezza è strutturale: gli archivi sono collocati a valle di un processo sul quale non esercitano alcuna autorità o

18. Cfr. nota 16.

controllo. Privo di visuale (dal momento che la classificazione corrente resta affidata al “fai da te” ed è frammentata tra i servizi) ed estromesso dal lavoro quotidiano degli organi istituzionali – riunioni, preparazione di atti ufficiali – l’archivista non è neppure chiamato a stabilire le regole del gioco in materia di conservazione<sup>19</sup>. Non avrà perciò nessuna presa sui disfunzionamenti di fondo (non-comunicazione di materiale, incoerenze tra versioni, modifiche successive alla presentazione del documento in riunione...) che si riflettono sulla qualità dei dati in suo possesso. Verso la digitalizzazione e la pubblicità all’esterno sono convogliate risorse e progetti innovativi che rendono i processi di archiviazione sempre meno *tangibili*: nel caso della migrazione verso un nuovo sistema di gestione dati, con cui mi sono confrontato di recente, la conservazione finale era talmente assente dalle preoccupazioni della società titolare dell’appalto che questa aveva previsto la distruzione sistematica di tutta la memoria elettronica dell’istituzione, a quindici anni dalla creazione dell’informazione.

La confusione dei ruoli trapela attraverso il ritardo col quale l’evoluzione tecnica della produzione di documenti trova un’eco nelle procedure di archiviazione: nella mia sede di lavoro, l’introduzione di un piano di gestione elettronica della documentazione è stata e viene costantemente rinviata. Nella prospettiva di questo passaggio, la responsabilità della conservazione digitale è già stata devoluta al servizio informatico, a riprova del fatto che il dovere di risultato non può che pesare sul soggetto che dispone del sapere e dei poteri necessari per gestire il supporto prescelto – ma anche che l’assetto degli archivi evolverà ancora di più verso una struttura bicefala. Da un lato, la salvaguardia di documenti eccezionali o “sensibili” (originali di decisioni, corrispondenza riservata, archivi dei gabinetti dei Presidenti...) affidata alla buona volontà di funzionari poco attenti ai problemi di conservazione documentaria – e inclini a trattenere le tracce del proprio operato. Dall’altro, un *record management* costante, vincolato al carattere ripetitivo delle azioni e al rispetto delle regole da parte dei produttori iniziali del documento – e di fatto insensibile all’evoluzione di questo e scarsamente informativo.

L’estensione delle procedure normalizzate di cui la CE si è dotata in reazione alla crisi di fiducia della fine degli anni ’90 si diffonde con fatica negli altri apparati amministrativi dell’UE, anche perché sembrano comportare un dispendio di tempo in gesti formali senza un tornaconto preciso e senza scadenze imperative. Delegarne la gestione a un responsabile centrale, svincolato dal lavoro quotidiano e dalla percezione diretta della rilevanza dei documenti, implica un’accentuazione degli aspetti burocratici dell’at-

19. Come il concetto di «durata di utilità amministrativa», v. sopra.

tività. Sul campo, sarà spesso percepito come un’intrusione indebita in un meccanismo funzionante, al pari di altre rendicontazioni – relazioni annuali di attività, indicatori di *performance*... – imposte ai servizi al di là dei loro compiti istituzionali. Il passaggio cruciale che conferisce al documento elettronico una dignità di conservazione consiste nel prevedere, per ogni fase di una procedura, una registrazione formale che fissi *quella* nota di servizio, *quella* relazione di missione, a una forma e una versione unica e tracciabile: ma trasferire la responsabilità di registrazione di un archivista su ciascun produttore di documenti rischia di attivare nella loro psicologia i medesimi riflessi di prudenza che spingono molte istituzioni a interpretare in senso restrittivo l’obbligo di pubblicare su Internet atti relativi a procedure in corso. Potenzialmente più ricco dell’archivio vecchia maniera, il nuovo archivio virtuale sconta l’assenza di presa di responsabilità: si ingombra perciò di *non papers* anonimi, brogliacci che spariranno con un *clic* quando una memoria sarà diventata ingestibile, o, più probabilmente, incomprensibile ai nuovi funzionari insediati in quell’ufficio. Sarà perciò, in un’ottica politologica o storico-sociologica, meno eloquente della forma-archivio che l’ha preceduto. Un sondaggio che ho realizzato presso gli archivi del Consiglio – l’istituzione “politica” dell’UE per antonomasia – mi ha confermato che l’introduzione di forme di certificazione elettronica ha innescato due reazioni nei livelli intermedi di responsabilità: la tendenza a certificare solamente la versione finale di un procedimento, sancito da tutta la catena gerarchica (relegandone l’*iter*, documenti preparatori ecc. in un non-luogo della memoria) e, più radicalmente, la rinuncia a protocollare ciò che è percepito come “provvisorio”, rivelatore di un’intenzione soggettiva, compromettente. Scaturita da un’esigenza di trasparenza, la registrazione obbligatoria di qualsiasi prodotto intellettuale, o la sua inclusione in un fascicolo strutturato è percepita come un gesto *definitivo* e grave, che si cercherà di rinviare o aggirare: per la stessa ragione, in diverse istituzioni i messaggi di posta elettronica, anche a carattere ufficiale, vengono protocollati e resi accessibili ai servizi d’archivio solo nei rari casi in cui l’autore o il destinatario sollecita – il più delle volte, per tutelarsi davanti alla legge – questa azione. Domina la convinzione, illusoria, che tutto quanto non è stato stampato, scannerizzato e consegnato agli atti, non sia mai stato detto e non sarà tracciabile<sup>20</sup>.

Che lo si voglia o no, la standardizzazione delle operazioni di classificazione digitale assegna a queste gli stessi criteri di completezza, di validità

<sup>20.</sup> Convinzione deleteria dal punto di vista di un’archiviazione esaustiva, ma stimolante per avvocati e investigatori: più spesso di quanto si creda, le istituzioni sono chiamate a rendere conto in tribunale di atti che i propri agenti non hanno ritenuto prudente archiviare

giuridica, che si applicano all’iscrizione di norme e regolamenti nei registri pubblici *on line*, deviando l’attenzione da ciò che è provvisorio, controverso, o effimero – e da cui lo storico potrebbe estrarre probabilmente le sole informazioni che rendono un archivio *interessante*. Tanto più che queste caratteristiche (anonimato, fluidità, irresponsabilità) riguardano un numero di oggetti in costante crescita, e dalla genesi sempre più opaca. Nell’era pre-digitale, la gestione di qualsiasi servizio amministrativo imponeva un’organizzazione sistematica della traccia completa degli stessi processi, in vista della riunione seguente o della richiesta di un altro ufficio<sup>21</sup>: nessuna regola astratta, se percepita come inutile, può rivaleggiare con riflessi che, fino a una ventina d’anni orsono, rappresentavano una necessità operativa assoluta. L’attenzione che i colleghi di oltre 50 anni riservano all’archiviazione corrente è sufficiente a dimostrarlo: senza alcuna transizione drammatica, questo materiale chiuso e dimenticato in armadi risorgeva, dopo un periodo di decantazione, come materiale d’“archivio” eloquente proprio perché, in parte, arbitrario.

Le procedure che impongono ai servizi la registrazione e la preclassificazione dei *file* in cartelle organizzate ad albero, o l’associazione al documento di meta-informationi, cercano di ovviare a una naturale tendenza a non concepire il documento se non per la funzione che è chiamato a svolgere nell’immediato: ma non contribuiscono a dissipare ogni incertezza. Dalla mia esperienza di tutti i giorni trapela la difficoltà di oggettivare, associandovi un atto formale di identificazione, un processo orfano di attori e di responsabili. Quando una bozza di documento finale viene approvata da un organo decisionale con riserva di correzioni presentate oralmente, *chi* ne garantirà la trasposizione nell’ultima versione? Come il documento riveduto verrà differenziato, nel registro elettronico, dall’originale o dalle sue altre versioni? Come procedere nel caso in cui la versione a stampa (ad esempio nel caso di un regolamento di procedura, oppugnabile in corso di seduta) presenti discrepanze rispetto alla versione *on line* e – domanda che riassume tutte le precedenti – *chi*, nello spazio virtuale, è responsabile in ultima istanza della certezza giuridica del contenuto, della salvaguardia delle informazioni e delle metainformazioni essenziali che li accompagnano?<sup>22</sup> L’ambito cui spetta, per *default*, il salvataggio delle versioni finali, il servizio di traduzione, non è sempre abilitato ad apporre un *imprimatur*. E il caso di problemi giuridici rilevati dal traduttore, e al quale il funzionario esita a rispondere,

21. Il che implicava, tra l’altro, una fase di verifica che le banche dati elettroniche fanno apparire superflua: *ripulire* i fascicoli dai documenti superflui, errati ecc.

22. “*Chi* è l’autore del documento?” “A quando risale?” “*Quale* status gli si può riconoscere entro un processo?”.

è frequentissimo. Ma la gestione dello *shared drive* istituzionale estende le responsabilità di archiviazione anche ad altri soggetti: è per esempio il servizio di coordinamento della traduzione (e non l'amministrazione) a scegliere i metadati pertinenti. La definizione del quadro generale della conservazione è invece delegata ai servizi informatici, che decidono sui parametri per rendere pubblico un certo documento, se un determinato formato può essere salvato in rete o meno ecc. E che, nei casi estremi, possono stabilire (nella migrazione tra diverse versioni di un sistema operativo) che cosa è possibile e conveniente salvaguardare e cosa no. Non sempre queste decisioni sono prese con il consenso dei responsabili amministrativi: il più delle volte, un voto dei servizi informatici è sufficiente a chiudere una discussione: i servizi responsabili degli archivi non dispongono né delle conoscenze, né degli strumenti di intervento (acquisto di prodotti *software*, di sistemi di gestione, di licenze...) per intraprendere una strada diversa da quella loro raccomandata.

## 5. L'impatto politico della e-amministrazione

Il senso di vertigine suscitato dal confronto con questi dilemmi spiega perché l'abbandono definitivo degli archivi cartacei si rivela, in molte istituzioni, un processo lento e doloroso. Ma mi suggerisce anche che la dematerializzazione dei processi amministrativi sta modificando l'articolazione tra amministrazione e strutture politiche e, tacitamente, lo stesso atteggiamento di queste rispetto alla valenza delle proprie decisioni. Da quanto ho potuto constatare, una reazione consiste nel considerare molti dei quesiti di cui sopra da un punto di vista esclusivamente tecnico, privo di implicazioni di principio. Approccio che, di fatto, dal momento che i servizi coinvolti (informatica, risorse umane, gestori del sito web...) rispondono a linee gerarchiche distinte, li esenta collettivamente da qualsiasi responsabilità nel merito. L'altra reazione, conseguenza della prima, induce a mantenere gli stessi processi decisionali e formali *aperti* ad oltranza. L'indifferenza verso "che cosa" è stato deciso si riflette poi in una scarsa consapevolezza del contenuto effettivo della memoria trasmessa agli archivi. Il problema, spesso, non è l'assenza di una prassi, ma la coesistenza di metodi paralleli, fondati sul cartaceo, su centri di responsabilità caduchi, su strumenti IT, che finiscono per delegittimarsi a vicenda quando nessuno dispone più di una visione globale del funzionamento dell'istituzione. L'esigenza, sancita nella regolamentazione, di un archivio *on line* delle regolamentazioni vigenti è stata interpretata come un modo per ovviare al problema; ma il processo che conferisce valore legale a una decisione interna appare inutilmente faticoso, e viene spesso aggirato. La sovrapp-

posizione di prassi *paperless* e di procedure di convalida tradizionali<sup>23</sup> ha come risultato che decisioni di natura politica prendono una forma giuridicamente vincolante solo in casi ben specifici: ad esempio, quando l'oggetto della decisione potrebbe provocare ricorsi in tribunale. In pratica, i servizi legati a responsabilità giuridiche accertate (risorse umane, servizi finanziari...) sono i soli ad attenersi a criteri formali che il resto dell'istituzione sembra aver “dimenticato”. Queste direzioni alimentano perciò archivi e registri paralleli, invisibili in termini di archiviazione finale e nei quali atti riguardanti la gestione del personale o il patrimonio immobiliare ecc. hanno un posto preponderante. Tale frammentazione spiega perché la redazione di un titolario di classificazione comune si sia fatta attendere: imponendo criteri di conservazioni omogenei, il capo dell'amministrazione dovrebbe fissare obblighi che produrrebbero attriti tra i servizi, e dovrebbe fare appello alle competenze e al punto di vista di una funzione, quella d'archivio, ormai scivolata nell'invisibilità e nell'irrilevanza.

Il primo effetto della crisi del principio di responsabilità è in definitiva una *crisi di fiducia* a catena, e l'evoluzione silenziosa verso meccanismi di funzionamento extra-legali. Per fornire qualche esempio: i verbali degli organi politici di cui organizzo le riunioni circolano per *email* tra tutti i membri quando il processo di traduzione è ancora in corso; ogni membro, in nome della trasparenza, è chiamato a commentarli e a correggerli, spesso in una lingua che non padroneggia. Davanti all'esitazione del funzionario, sarà spesso il traduttore o la struttura tecnica da cui dipende, incaricata del salvataggio finale del documento, a gestire in modo autonomo le tappe risolutive del suo ciclo di vita: scelta del registro appropriato di un archivio elettronico, di un formato, dei metadati che accompagnano il documento... La dematerializzazione degli strumenti di lavoro si traduce a volte in una destituzione di autorità dei documenti formali: da quando progetti di ordine del giorno o documenti di riunione vengono trasmessi ai membri per *email*, la tendenza prevalente è a considerarli come semplici bozze, che rispecchiano in modo sempre più approssimativo il contenuto effettivo delle deliberazioni. Non a caso se, negli ultimi anni, l'accertamento e l'analisi degli antecedenti di una norma in discussione è diventata sempre più approssimativa: lo spazio della decisione è quello di un eterno presente politico<sup>24</sup>. In un circolo vizioso, archivi che riflettono sempre meno la vivacità del processo di decisione vengono sempre più trascurati, e alimen-

23. A livello della mia istituzione, per esempio, non è stato ritenuto necessario sostituire la solennità della firma cartacea con un procedimento elettronico.

24. Il *data base* delle decisioni dell'organo direttivo della mia istituzione, di cui ho curato la compilazione, non è stato mai consultato né reso pubblico.

tati in modo meno attento. La perdita di memoria è ovviamente gravida di conseguenze per il funzionamento politico dell’istituzione: è avvenuto che decisioni di organi, in assenza di una procedura di tracciabilità chiara, venissero contraddette, o persino replicate, da decisioni successive. In altri casi, per rendere effettiva una decisione non correttamente formalizzata, è stato necessario deliberare sul fatto che la decisione stessa era stata presa, chiamando un’istanza di livello gerarchico superiore a confermarlo.

Non mi pare accettabile circoscrivere il rischio dell’evanescenza delle *tracce* dei processi decisionali a un problema accademico, distinto dal ruolo sociale degli organi che esso concerne. Il *deficit* democratico che viene spesso rinfacciato all’UE non chiama appunto in causa l’opacità della genesi delle sue scelte al giudizio collettivo? Opacità alla base dell’idea, infondata ma comprensibile, che le deliberazioni non discendano da mediazioni politiche e passaggi ragionati, soggetti a controllo, ma da scelte burocratiche astratte, cadute dall’alto. L’intelligibilità a lungo termine di quella storia complessa, attraverso archivi pubblici ben ordinati, rappresenta perciò un’ancora di salvezza anche in termini di legittimità democratica. I segnali che mi è sembrato di cogliere, nello scambiare aneddoti e frustrazioni con colleghi archivisti delle principali istituzioni, sono inquietanti: se digitalizzazione e dovere di trasparenza hanno accresciuto a dismisura il volume dei documenti accessibili<sup>25</sup>, la prassi istituzionale, e in certi casi la stessa regolamentazione incoraggiano una tendenza di segno opposto: il luogo delle decisioni si sposta verso consultazioni informali in piccola formazione, colazioni di lavoro che preparano riunioni ufficiali, in assenza di testimoni, interpreti o “notai”<sup>26</sup>. Il successo dei nuovi mezzi di comunicazione – dalla telefonia cellulare alla posta elettronica, che sfugge in grandissima parte agli obblighi di registrazione a cui è soggetta la corrispondenza ufficiale delle istituzioni – ha ovviamente incoraggiato l’evoluzione nel senso dell’informalità.

Facilità e immediatezza hanno però un prezzo, che rischia di rivelarsi troppo tardi. I progressi tecnici che consentono di registrare e diffondere su supporti digitali<sup>27</sup> le riunioni di diversi organi hanno per esempio coinciso con un’evoluzione delle versioni certificate dei resoconti o verbali verso una sempre maggiore stringatezza, in omaggio a esigenze di

<sup>25</sup>. Gli archivi storici della CE contavano, nel 2012, oltre 100 km di fascicoli e oltre 1 milione di documenti.

<sup>26</sup>. Per la cronaca, le riunioni del Consiglio europeo, negli anni ’70, avvenivano in presenza degli archivisti dell’istituzione.

<sup>27</sup>. Teoricamente soggetti alle stesse regole di pubblicità della documentazione cartacea.

normalizzazione tecnica<sup>28</sup>. Forse soltanto questi resisteranno al tempo, dati i fattori di vulnerabilità degli archivi audiovisivi: obsolescenza dei supporti, sudditanza rispetto alle scelte dei servizi tecnici, tutela della *privacy*<sup>29</sup>. La semplicità di utilizzo offerta dalla tecnologie digitali non è esente da rischi: distruggere tracce imbarazzanti è relativamente agevole, anche se molto più spesso si cancella per ignoranza, o per liberare nuovi spazi di stoccaggio: un riflesso naturale, proprio anche della memoria umana – ma che a livello collettivo sarebbe possibile, e forse doveroso, tentare di scongiurare.

28. È quanto è accaduto, ad esempio, ai verbali delle sessioni del Parlamento europeo.

29. Nella mia istituzione, a seguito di proteste dei membri, è stato elaborato un codice per la conservazione delle registrazioni audiovisive: l'accesso è riservato a pochi servizi, che possono rilasciare autorizzazioni ad altri richiedenti interni. La conservazione dei *file* multimediali non è sotto la responsabilità degli archivi e non è garantita a lungo termine.