

## **RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI ARCHIVISTICI A SEGUITO DI FUSIONE DI COMUNI**

L'istituzione di un'unica Amministrazione comunale a seguito della fusione di più Comuni preesistenti pone diversi problemi di organizzazione archivistica, stante la necessità di assicurare piena continuità dell'attività amministrativa confluita nel Comune unificato, fin dal momento della sua istituzione.

Il D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in poi Codice) prevede all'art. 41, comma 4, che gli archivi degli enti pubblici estinti siano versati agli archivi di Stato "a meno che non se ne renda necessario il trasferimento, in tutto o in parte, ad altri enti". Tuttavia, nel caso dell'unificazione di più comuni attuata secondo le procedure previste dalla normativa vigente, ossia previa consultazione diretta dei cittadini interessati, non si tratta tanto di un'estinzione ma piuttosto della creazione di un organismo amministrativo di maggiori dimensioni, che eredita la totalità delle competenze delle amministrazioni precedenti. Il nuovo Comune, per operare correttamente, necessita di poter utilizzare documentazione attestante stati, qualità personali, fatti, prodotta fino a pochi giorni prima dai comuni in esso confluiti. Naturalmente, quando si parla di documentazione archivistica, si intendono in essa compresi dati, registri, repertori in formato elettronico, il cui utilizzo amministrativo è ormai imprescindibile ai fini dell'attività istituzionale. Ma il nuovo Comune si trova a ereditare anche documentazione spesso assai più antica, prodotta dalle diverse amministrazioni comunali che si sono succedute nel tempo sul territorio che ne costituisce la circoscrizione: per quanto non sia necessariamente tenuto a conservarla presso di sé, tale scelta risulta la più opportuna, anche per rendere meno difficile la transizione al nuovo assetto istituzionale e per gettare le basi di una memoria condivisa.

La Soprintendenza archivistica consiglia pertanto un'approfondita pianificazione del delicato passaggio istituzionale, attraverso una valutazione complessiva di tutto il patrimonio documentario accorpato, che comprenda **l'intero ciclo di vita dei documenti**, dalla fase attiva dell'archivio corrente fino agli archivi storici. Tale dettagliata valutazione dovrebbe fare capo ad un **gruppo di lavoro**, appositamente istituito e coordinato dal Responsabile del Protocollo, dei flussi documentali e degli archivi del nuovo Comune.

In questa fase iniziale, la pianificazione dei servizi archivistici del Comune unificato può articolarsi in tre differenti aree:

- 1) **Archivio corrente.** Si tratta di assicurare la piena funzionalità operativa della gestione documentale fin dall'avvio dell'attività del nuovo ente. Ciò comporta una fase preliminare di pianificazione e predisposizione degli strumenti per la gestione del Protocollo informatico, dei flussi documentali del nuovo Comune (utilizzo dell'applicativo di protocollo, redazione del manuale di gestione, adozione del piano di classificazione e del piano di conservazione, ecc.)
  - a. AZIONI DI PIANIFICAZIONE:
    - i. Individuazione della/e Area/e Organizzativa/e Omogenea/e;
    - ii. Pianificazione delle caselle PEC interoperabili con il Protocollo;
    - iii. Verifica degli accreditamenti al sistema e dell'addestramento degli operatori di protocollo;
    - iv. Predisposizione del Piano di classificazione e del Piano di conservazione<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Per quanto concerne i Piani di classificazione e di conservazione, si rimanda alla pagina del sito della Direzione Generale Archivi (DGA) da cui sono scaricabili i documenti proposti dal Gruppo di lavoro sui Comuni, istituito nel

- v. Predisposizione di regole per la gestione di anagrafiche e oggetti standard<sup>2</sup>;
- vi. Predisposizione di linee guida uniformi per la fascicolazione<sup>3</sup>.

b. AZIONI OPERATIVE:

- i. Istituzione del Servizio Protocollo informatico, flussi documentali e archivi; individuazione del funzionario responsabile (e del vicario);
- ii. Adempimenti IPA (Indice delle Pubbliche Amministrazioni);
- iii. Redazione del Manuale di Gestione, basata sulla verifica dei Manuali di Gestione preesistenti (soprattutto per quanto concerne i repertori delle registrazioni particolari)<sup>4</sup>;
- iv. Avvio del Registro di Protocollo informatico;
- v. Acquisizione al nuovo ente di tutti i fascicoli relativi ad affari amministrativamente aperti (vedi azione 2.ii), con conseguente processo sincronizzato di apertura di nuovi fascicoli del Comune unico e costituzione di relazioni stabili e documentate tra i documenti relativi al medesimo affare, per es. attraverso il richiamo agli estremi dei fascicoli degli enti cessati<sup>5</sup>;
- vi. Invio in conservazione dei registri di protocollo "chiusi";
- vii. Assicurazione della possibilità di accedere ai data base dei Protocolli informatici "chiusi", per finalità di ricerca.

Risultano archivisticamente rilevanti anche gli adeguamenti e gli aggiornamenti di carattere informatico necessari a rendere pienamente operativi, con il nome del nuovo Comune, l'albo pretorio online e tutti gli altri programmi che permettono, ad esempio, di rilasciare certificati.

---

2002 dalla stessa Direzione: <http://www.archivi.beniculturali.it/index.php/cosa-facciamo/progetti-di-tutela/progetti-conclusi/item/551-archivi-dei-comuni>

<sup>2</sup> Si fa riferimento soprattutto al lavoro svolto dall'Università di Padova in collaborazione con la Direzione Generale Archivi e denominato "Progetto Aurora": <http://www.unipd.it/archivio/progetti/aurora/>

<sup>3</sup> Si veda, in questo caso, il documento: *Linee guida per fascicoli e serie*, scaricabile allo stesso link segnalato alla nota 1.

<sup>4</sup> Anche per il Manuale di gestione, è possibile scaricare le relative *Linee Guida* al medesimo indirizzo di cui alla nota 1. Naturalmente, le indicazioni contenute nelle già citate Linee Guida DGA del 2005 vanno integrate con i riferimenti alla struttura del Manuale, così come definiti dall'art. 5 delle *Regole tecniche per il protocollo informatico*, di cui al DPCM 3 dicembre 2013. In particolare, poiché il Manuale "fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi" (art. 5, comma 1, del citato DPCM), si consiglia di tenere in conto anche le procedure relative all'organizzazione dell'archivio di deposito e dell'archivio storico istituito in forma di sezione separata, come indicato nelle Linee Guida DGA, per quanto esse non siano contemplate, tra i contenuti del Manuale, dalle Regole Tecniche 2013.

<sup>5</sup> Tale impostazione permette di rispettare il principio di provenienza, ossia di mantenere nella loro autonomia i fascicoli prodotti dal soggetto produttore cessato, distinguendoli dalla documentazione che, pur continuando il medesimo affare, è prodotta dal soggetto produttore subentrante. Lo scenario, naturalmente, cambia a seconda che si applichi ad un contesto analogico, in cui fascicoli aperti da un produttore A (cessato) si affiancano - ossia vengono mantenuti fisicamente vicini - a fascicoli di un produttore B che ne continua l'attività, oppure a un contesto digitale, in cui i documenti informatici creati da un produttore A (cessato) dovrebbero provenire da uno specifico sistema di conservazione ed essere tempestivamente "catturati" da un altro sistema di conservazione - quello del produttore B. In alternativa, il produttore B dovrebbe essere messo nelle condizioni di utilizzare, magari subentrando nei relativi accreditamenti, al medesimo sistema di conservazione condiviso. Sul tema del trasferimento ad altri soggetti di documentazione informatica, la Soprintendenza archivistica e bibliografica dell'Emilia Romagna ha avviato un confronto con il Polo Archivistico Regionale (ParER) finalizzato alla stesura di un documento ad hoc, che verrà diffuso successivamente.

**Procedimenti di tutela:** nel caso di trasferimenti di fascicoli correnti, il Codice prevede (art. 21, comma 3) la semplice comunicazione alla Soprintendenza archivistica. In questo caso particolare, tuttavia, ci si trova piuttosto di fronte al "trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici", procedimento sottoposto ad autorizzazione del Soprintendente archivistico ai sensi del comma 1, lettera e) del medesimo articolo.

- 2) **Archivio di deposito.** Gli archivi di deposito dei comuni unificati debbono essere sottoposti ad un'attenta analisi, finalizzata a distinguere le aggregazioni/serie archivistiche ancora necessarie alla conduzione degli affari amministrativi del nuovo Comune, eventualmente da trasferire/concentrare presso un'unica sede, dalle aggregazioni/serie archivistiche presumibilmente non più utili per immediate finalità amministrative, e quindi direttamente riconducibili all'Archivio storico. Appare inoltre indispensabile procedere all'individuazione della documentazione che può essere scartata, in quanto non più utile a scopi amministrativi e non destinata alla conservazione permanente.

AZIONI:

- i. Attivazione delle procedure di selezione dei documenti passibili di scarto, sulla base del Piano di conservazione adottato, e preparazione delle operazioni di smaltimento.

**Procedimenti di tutela:** invio dell'elenco/proposta di scarto alla Soprintendenza archivistica, al fine di ottenere il necessario nulla osta (art. 21, comma 1, lettera d del Codice).

- ii. Ricognizione – presso gli ex comuni - delle serie archivistiche ancora da utilizzarsi ai fini dell'attività amministrativa del nuovo ente, di cui andranno rilevati i seguenti elementi:

- Denominazione serie/comparto/unità funzionale
- Metri lineari
- Consistenza (n. pezzi)
- Estremi cronologici
- Metodo di ordinamento (cronologico/alfabetico/dossier, ecc.)
- Strumenti di ricerca
- Collocazione topografica della serie

La ricognizione porterà alla redazione di un **elenco** con la descrizione delle serie e l'indicazione della loro localizzazione<sup>6</sup>.

- iii. Ricognizione – presso gli ex comuni - delle serie archivistiche non più immediatamente utili ai fini dell'attività amministrativa del nuovo ente. Tale documentazione, pur non avendo raggiunto i 40 anni dall'esaurimento della relativa pratica, potrà ragionevolmente essere trasferita in Archivio storico o comunque essere considerata storica (si veda, per il suo trattamento, la successiva

---

<sup>6</sup> L'azione 2.ii dovrà avvalersi degli strumenti di corredo (elenchi di consistenza, inventari topografici, inventari sommari) eventualmente già prodotti dalle rispettive amministrazioni. La presenza e il grado di analiticità di tali strumenti renderanno naturalmente più agevole distinguere i due diversi settori degli archivi di deposito.

sezione "Archivio storico"). La ricognizione porterà alla redazione di ulteriori **elenchi di consistenza**, con la struttura e la descrizione delle serie e la loro localizzazione<sup>7</sup>.

- iv. Valutazione sulla dislocazione di tale documentazione; verifica degli spazi per l'allestimento dell'archivio o degli archivi di deposito tramite la definizione di un **progetto di sistemazione logica e fisica del materiale documentario**. Tale progetto, nel caso si scegliesse di concentrare tutta la documentazione in un unico locale, dovrà ispirarsi al principio di provenienza, evitando quindi commistioni fra i documenti dei diversi soggetti produttori cessati<sup>8</sup>.

**Procedimenti di tutela:** *Una volta conclusa la fase ricognitiva, potrebbero rendersi necessarie operazioni di trasferimento e/o di concentrazione in un'unica sede. Se lo spostamento riguarda **documentazione da considerarsi corrente** e viene effettuato dal nuovo Comune, esso comporta la mera comunicazione del trasferimento alla Soprintendenza archivistica (Codice, art. 21, comma 3), con allegato l'elenco del materiale trasferito. Qualora invece lo spostamento di archivi correnti avvenisse prima della fusione, esso dovrà venire preventivamente autorizzato dalla Soprintendenza archivistica (come indicato al punto 1 del presente documento). Alla richiesta di autorizzazione dovrà essere allegato l'elenco della documentazione da trasferire, e indicata la nuova sede.*

*Allo stesso modo dovrà essere autorizzato lo spostamento di documentazione relativa ad affari conclusi e considerata non più immediatamente utile all'attività amministrativa. Nella domanda dovrà essere indicata la nuova sede, e dovrà essere allegato, oltre all'elenco della documentazione da trasferire, anche il relativo progetto di sistemazione negli spazi individuati.*

*La ricognizione preliminare di cui al punto 2.iii è da sottoporre ad apposita autorizzazione (Codice, art. 21, comma 4), resa su progetto o semplice descrizione tecnica dell'intervento (Codice, art. 21, comma 5), cui andrà allegato il cv degli archivisti professionisti nel caso di affidamento esterno.*

- v. Redazione di inventari topografici finalizzati al recupero tempestivo di fascicoli, registri, repertori, sia nel caso di concentrazione in unica sede, sia, soprattutto, nel caso di momentanea dislocazione presso sedi diverse;

---

<sup>7</sup> Questo secondo tipo di elenchi richiede una tecnica descrittiva archivisticamente più solida rispetto all'elenco della documentazione ancora utile a fini amministrativi. La sua redazione dovrà infatti tener conto della continuità delle serie rispetto alle sedimentazioni già strutturate dei diversi archivi storici, verificandone le continuità e le eventuali discontinuità anche mediante l'utilizzo di eventuali strumenti descrittivi già disponibili. Tale aspetto risulta cruciale in quanto la distinzione fra archivio di deposito e archivio storico assume caratteristiche particolari, nel caso dell'archivio "chiuso" di un ente cessato. L'elenco della documentazione ancora utile a fini amministrativi è di norma redatto da funzionari comunali, mentre quelli della documentazione da considerarsi ormai storicizzata devono essere predisposti da operatori archivisti dotati della necessaria qualificazione professionale.

<sup>8</sup> Tale principio non va comunque applicato in modo rigido: potrebbero infatti esservi casi in cui risulti più opportuno che i documenti vengano disposti in un'unica sequenza, al fine di favorire le attività del nuovo ente, come nel caso di serie caratterizzate da posizioni/fascicoli personali ordinati alfabeticamente. E' comunque sempre fondamentale che il fascicolo/unità archivistica rimanga ancorato all'originario soggetto produttore. Nel complesso, per la documentazione relativa ad affari conclusi, è sempre opportuno mantenere una sistemazione/collocazione distinta per i diversi enti produttori.

- vi. In particolare: dovrà essere riservata grande attenzione alle **unità e serie archivistiche (soprattutto ai registri) in formato digitale già prodotte dai comuni**, che rivestono un ruolo strategico di natura sia giuridica sia di ricerca. I registri di Protocollo informatico prodotti dalle amministrazioni cessate dovranno essere da un lato sottoposti a manutenzione attiva, in quanto imprescindibili strumenti di ricerca, dall'altro oggetto di azioni di conservazione a norma, al fine di salvaguardarne i dati a tenuta illimitata. Stessa valutazione e trattamento andranno riservati ai registri relativi a documenti soggetti a registrazione particolare, dei quali, a differenza dei registri Protocollo, è necessaria una preliminare mappatura non essendo probabilmente uniforme il loro numero e la loro tenuta nei comuni cessati;
- vii. Analisi delle serie "vitali" che necessitano di essere concentrate o dotate preliminarmente di strumenti di ricerca univoci al fine di ottimizzare l'azione amministrativa (delibere, determine, contratti, convenzioni, protocolli d'intesa, progetti attivi, ecc.).

### 3) **Archivio storico: gestione degli archivi "chiusi" dei Comuni confluiti nel nuovo ente.**

L'Archivio storico del nuovo Comune comprenderà tanti fondi autonomi quanti sono i comuni accorpati nel nuovo ente. Gli obblighi di conservazione, ordinamento/riordinamento, descrizione, consultabilità (Codice, artt. 20, 30, 101-103, 122 ss.) dovranno essere assolti dal nuovo Comune in modalità unitarie e omogenee. Si potranno eventualmente mantenere sedi distinte, ma andrà comunque predisposto un unico servizio di consultazione, opportunamente regolamentato.

#### AZIONI:

- i. Valutazione, una volta effettuata la ricognizione delle consistenze della documentazione di deposito dei comuni cessati non più necessaria a fini amministrativi, e dopo la conclusione delle operazioni di scarto (azioni 2.i e 2.iii), dell'opportunità di far transitare direttamente tale documentazione nelle sezioni storiche, tenuto conto della caratteristica di "archivio chiuso" ormai assunta dai fondi prodotti dai singoli ex comuni;
- ii. Verifica dei requisiti conservativi delle sedi delle sezioni storiche e valutazione di eventuali interventi di adeguamento e/o trasferimento<sup>9</sup>;
- iii. Pianificazione delle necessarie attività di riordinamento ed inventariazione delle sezioni storiche nel caso in cui tali operazioni non fossero già state effettuate<sup>10</sup>.  
**Tale intervento è obbligatorio ai sensi dell'art. 30, comma 4 del Codice;**

---

<sup>9</sup> Può risultare utile al riguardo la consultazione della pagina dedicata alle sedi nel sito della Soprintendenza archivistica dell'Emilia Romagna (all'indirizzo: <http://www.sa-ero.archivi.beniculturali.it/index.php?id=685>), nonché il documento relativo ai requisiti delle sedi d'archivio predisposto dalla Soprintendenza archivistica del Piemonte, scaricabile all'indirizzo: [http://www.sato-archivi.it/Sito/images/stories/modelli\\_scaricabili/requisiti\\_strutturali\\_archivio.pdf](http://www.sato-archivi.it/Sito/images/stories/modelli_scaricabili/requisiti_strutturali_archivio.pdf)

<sup>10</sup> Per i contenuti e la predisposizione di un progetto di intervento, cfr. il documento: *Riordinamento ed inventariazione di un archivio. Schema per la redazione di un progetto di intervento*, scaricabile all'indirizzo: [http://www.sato-archivi.it/Sito/images/stories/modelli\\_scaricabili/schema\\_progetto\\_riordinamento.pdf](http://www.sato-archivi.it/Sito/images/stories/modelli_scaricabili/schema_progetto_riordinamento.pdf)

Per quanto concerne l'opportunità di accedere ai finanziamenti previsti dalla Legge Regionale ER 18/2000, e, in generale, per ispirare l'organizzazione dell'archivio storico a standard di qualità, si può tenere conto del documento relativo agli standard di qualità degli istituti culturali, approvato con Delibera della Giunta Regionale n. 309/2003:

- iv. Definire e organizzare un servizio di consultazione (sedi, spazi, regolamento, responsabilità) che possa avvalersi di strumenti di ricerca redatti da archivisti dotati della necessaria qualificazione professionale.

***Procedimenti di tutela:*** *Nel caso si rendessero necessarie operazioni di trasferimento e/o di concentrazione in un'unica sede, si veda quanto già indicato sui procedimenti di tutela dell'archivio di deposito (punto 2). Si tenga presente che, relativamente alla documentazione storica, è da sottoporre a specifica autorizzazione ogni intervento che si intende realizzare, quali: riordinamento, inventariazione, sanificazione, restauro, digitalizzazione. Il Codice prescrive infatti, all'art. 21 comma 4, che l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. L'autorizzazione viene resa su progetto o semplice descrizione tecnica dell'intervento (Codice, art. 21, comma 5) e può contenere prescrizioni. La richiesta di autorizzazione va integrata col cv degli operatori individuati per l'effettuazione dell'intervento.*

Gli aspetti fin qui descritti costituiscono, sotto il **profilo archivistico**, i principali nodi tecnico-scientifici inerenti la disciplina, esposti secondo la sequenza logica del ciclo di vita documentale.

Sotto il **profilo organizzativo**, pur nell'autonomia delle soluzioni da adottarsi, si tengano presenti le seguenti considerazioni:

1. E' consigliabile prendere contatto al più presto con il Responsabile o i Responsabili degli Enti coinvolti nella fusione.
2. La tempestività gioca un ruolo cruciale, poiché le fusioni o cessazioni di attività comportano spesso repentini cambi di mansioni e responsabilità, mentre è quanto mai opportuno che le valutazioni sulla selezione e le analisi sulle modalità di sedimentazione delle carte siano compiute mentre i responsabili dei settori sono ancora in carica, oppure finché possono fornire un fattivo contributo al processo di riorganizzazione archivistica che accompagna le fusioni.
3. Risulta opportuno costituire un "gruppo di lavoro integrato" sugli archivi, che veda la partecipazione degli addetti dei vari enti coinvolti che abbiano competenze e/o responsabilità archivistiche. Il gruppo deve prevedere la presenza di informatici per le tematiche relative alla documentazione in formato digitale. Il gruppo, che dovrebbe essere coordinato da un dirigente, è tenuto a fornire indicazioni e valutare i risultati prima, durante e dopo il processo di integrazione istituzionale. Esso potrà avvalersi di esperti esterni (archivisti professionisti e/o funzionari della Soprintendenza archivistica)
4. Il processo di riorganizzazione archivistica deve prendere il via da una ricognizione dell'intero patrimonio archivistico-informativo, storico e corrente, da mettere a disposizione del nuovo ente. Tale ricognizione deve includere:
  - a. Fondi archivistici propri e aggregati, oppure conferiti a terzi;
  - b. Documentazione non archivistica utilizzata a supporto dell'attività amministrativa;

- c. Registri, data base, sistemi informativi e documenti in formato digitale;
- d. Documentazione non trattata archivisticamente ma di tipo archivistico, eventualmente conservata in strumentazioni HW e applicativi SW in uso presso gli enti coinvolti nella fusione, o che comunque conservino informazioni amministrativamente rilevanti.

***Per ulteriori informazioni e chiarimenti contattare:***

**dr. Giampiero Romanzi**

**Soprintendenza archivistica e bibliografica dell'Emilia Romagna**

**Piazza dei Celestini 4 - 40123 Bologna**

**051 223891 - 239590**

**giampiero.romanzi@beniculturali.it**