

STEFANO TWARDZIK

I PROBLEMI DELL'ARCHIVIO DI DEPOSITO  
DELL'ENTE COMUNE IN RAPPORTO  
AI PRINCIPI DELLA CLASSIFICAZIONE

ACME  
Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia  
dell'Università degli Studi di Milano  
Volume LV - Fascicolo I - Gennaio-Aprile 2002

LED Edizioni Universitarie - File ad uso esclusivo ASN e VQR

<http://www.ledonline.it/acme/>

Vietati altri utilizzi - Vietata qualsiasi modifica del file compresa l'eliminazione della presente avvertenza

## I PROBLEMI DELL'ARCHIVIO DI DEPOSITO DELL'ENTE COMUNE IN RAPPORTO AI PRINCIPI DELLA CLASSIFICAZIONE

### *Premessa*

È abbastanza infrequente nella letteratura archivistica imbattersi in riflessioni non occasionali sui problemi dell'archivio di deposito, inteso come luogo fisico e fase intermedia di sviluppo dell'archivio, in cui i documenti subiscono – in tempi diversi – un progressivo affievolimento del loro interesse pratico-giuridico. A mio avviso invece tale fase intermedia è un angolo visuale privilegiato da cui appare chiaramente la doppia natura di questa disciplina, rivolta verso il passato e contemporaneamente verso il futuro.

Certamente la ricerca di soluzioni efficaci per la gestione degli archivi di deposito è più un fatto di cultura amministrativa (e di volontà politica) di cui è portatore l'ente produttore dell'archivio, che non di cultura storica, ed attiene all'attività di *records management* che riguarda appunto l'organizzazione, la gestione e i criteri di formazione dei documenti conservati ancora presso gli uffici produttori e caratterizzati da un certo rilievo amministrativo. Questo dato di fatto, direi incontestabile, non può però occultare l'altrettanto pacifica constatazione che «le fonti documentarie per la storia – per riprendere una felice intuizione di Leopoldo Sandri – nascono e si difendono nell'archivio in formazione» e che «tutti gli archivi sono complementari fra di loro»<sup>1</sup>. Direi quindi che cultura amministrativa, tecnica archivistica e sensibilità storica sono tre aspetti ugualmente ir-

<sup>1</sup>) L. Sandri, *L'archivistica*, «Rassegna degli Archivi di Stato» 27, II-III (1967), p. 412, e Id., *Gli archivi del futuro*, in *Studi storici in onore di Francesco Loddo Canepa*, II, Firenze 1959, p. 318.

rinunciabili per una consapevole gestione dell'archivio nella sua fase di vita intermedia.

Tra gli addetti ai lavori l'importanza del *records management* – espressione ereditata dalla realtà nord americana senza un equivalente nella nostra lingua – ha gradualmente acquistato credito anche in Italia, innanzitutto a causa della crescente consapevolezza che l'ipertrofia di produzione documentaria che ha investito nel '900 (soprattutto nella seconda metà) tutti i soggetti pubblici e privati costituisca una grave ipoteca sulla conservazione per il futuro di archivi gestibili con costi economici accettabili<sup>2</sup>.

In realtà la tradizione burocratica del nostro paese non era del tutto aliena da prassi riconducibili a esigenze di *records management*, consacrate in alcune disposizioni normative quali il regolamento del 1900 per gli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali<sup>3</sup>, o la previsione di commissioni di scarto operanti negli archivi degli organi dello Stato contenuta nel regolamento per l'amministrazione archivistica del 1911 e riattualizzata con il decreto delegato sugli archivi del 1963<sup>4</sup>. Anche riguardo agli archivi dei Comuni, la circolare del Ministero dell'interno del marzo 1897 non è altro che un regolamento per una razionale gestione documentaria all'interno dell'ente produttore. Nei fatti però perdurava anche tra gli archivisti una non piena comprensione delle conseguenze prodotte sugli archivi storici del domani dai modi di gestire l'archivio del presente, ossia l'archivio in formazione strumento di amministrazione. Il tema appassionante e denso di incognite relativo alla preservazione della memoria documentaria dell'immediato passato e del nostro presente, intrecciato al problema dei criteri di selezione/conservazione dei documenti, e complicato negli ultimi anni dalla novità del documento elettronico a firma digitale (in Italia sancito legislativamente dal 1997<sup>5</sup>), ha inevitabilmente riacceso l'attenzione sugli archivi correnti e di deposito in quanto per primi investiti dalla portata dei problemi accennati i quali, detto per inciso, non possono lasciare indifferenti gli storici contemporaneisti.

È frutto in parte di questo nuovo clima una serie di interventi normativi nazionali che hanno visto la luce tra il 1997 e il 2000: essi, pur prio-

<sup>2</sup>) Sui ritmi di accrescimento della documentazione cartacea contemporanea cfr. D. Grana, *La normativa in materia di documentazione elettronica*, in M. Morelli - M. Ricciardi (a cura di), *Le carte della memoria. Archivi e nuove tecnologie*, Roma - Bari, Laterza, 1997, p. 263.

<sup>3</sup>) R.D. 25 gennaio 1900, n. 35, *Regolamento per gli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali*.

<sup>4</sup>) Articolo 69 del R.D. 2 ottobre 1911, n. 1163, *Regolamento per gli Archivi di Stato*, e articoli 25 e 27 del D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409, *Norme relative all'ordinamento e al personale degli Archivi di Stato*.

<sup>5</sup>) D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513, *Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici a norma dell'articolo 15, comma 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

ritariamente diretti a definire il quadro regolamentare e tecnico di un nuovo sistema di gestione elettronica delle attività documentali della pubblica amministrazione, contengono anche alcune disposizioni riguardanti il trattamento archivistico dei documenti nella loro fase corrente e di deposito a prescindere dal supporto digitale o cartaceo sul quale si presentano. Le norme in questione insomma, unificate in ultimo nel recente Testo unico sulla documentazione amministrativa<sup>6</sup>, nel dettare procedure di redazione e gestione documentaria uniformemente valide per tutto il settore pubblico (abroganti *in toto* il vecchio R.D. n. 35 del 1900), non potevano ignorare la realtà di una pubblica amministrazione e di un vasto mondo di organizzazioni private che tuttora produce e riceve grandi quantità di documenti<sup>7</sup> cartacei e che perciò stesso si trova a dover gestire archivi cartacei di dimensioni sempre crescenti. Il riconoscimento implicito di un tale stato di fatto e delle difficoltà (organizzative, tecniche ed economiche) a oltrepassare l'epoca dei documenti di carta per approdare all'era dei documenti digitali emerge dunque in diversi momenti:

Le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia opportuna od obbligatoria la conservazione [...]. (art. 20, c. 3 del D.P.R. 513/1997, ora art. 51, c. 3 del D.P.R. 445/2000<sup>8</sup>)

Qui risulta chiaro che l'eventuale recupero su supporto informatico sostitutivo dei documenti cartacei deve essere obbligatoriamente preceduto da parte della P.A. da una valutazione sull'economicità ed efficacia di tale operazione.

Quando il documento è indirizzato ad altre amministrazioni ed è formato e trasmesso con strumenti informatici, la segnatura di protocollo può includere tutte le informazioni registrate sul documento [...]. (art. 6, c. 4 del D.P.R. 428/1998, ora art. 55, c. 4 del D.P.R. 445/2000)

Il «quando» premesso alla disposizione citata lascia impregiudicata la forma tradizionale o elettronica dei documenti registrati dal protocollo informatico, ai cui requisiti è principalmente dedicato il regolamento del

<sup>6</sup>) D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*.

<sup>7</sup>) Documenti nel significato che la diplomazia ha dato di essi.

<sup>8</sup>) Il D.P.R. 513/1997 aveva posto il termine del 31 dicembre 1998 per l'attuazione degli adempimenti previsti dal comma in questione, termine che il testo unico del 2000 ha cancellato, probabilmente in considerazione della mancata applicazione delle prescrizioni in parola da parte della quasi totalità delle pubbliche amministrazioni.

1998<sup>9</sup> recepito nel testo unico del 2000. Più avanti lo stesso decreto dedica esplicitamente alcuni passaggi all'archivio di deposito, e qui pare evidente che i termini utilizzati sembrano più consoni ad una situazione di archivio tradizionale che non ad un archivio immateriale:

Almeno una volta all'anno il responsabile per la gestione dei flussi documentali e degli archivi provvede a trasferire fascicoli e serie documentarie relativi a procedimenti conclusi in un apposito archivio di deposito costituito presso ciascuna amministrazione.

Il trasferimento deve essere attuato rispettando l'organizzazione che i fascicoli e le serie avevano nell'archivio corrente. (art. 18, commi 1 e 2 D.P.R. 428/1998, ora art. 67, cc. 1 e 2 D.P.R. 445/2000)

Nei ragionamenti che seguono archivio e documenti saranno ancora considerati nel loro supporto tradizionale che ci accompagna da diversi secoli: ciò è dovuto anche alla mia esperienza personale maturata su archivi di carte<sup>10</sup>, ma soprattutto al fatto che gli archivi correnti e di deposito dei Comuni, visti come fonte di diritti, obblighi e attitudini certificatorie e non come banche dati fornitrici di informazioni immediate, sono ancora oggi nella quasi totalità archivi cartacei, e qualsiasi intervento che su di essi si voglia operare, compreso un eventuale procedimento di archiviazione ottica sostitutiva, non può prescindere da un'analisi propriamente archivistica del corpo documentario, diretta ad un riordinamento dello stesso – nel caso di disordine sopravvenuto – e comunque condotta con tutti gli strumenti tradizionali del mestiere.

## 1. *Funzioni e uffici in rapporto all'archivio comunale*

Il rapporto tra funzioni e uffici rappresenta uno dei principali nodi problematici intorno a cui ruota l'archivistica moderna nascente nel XIX

<sup>9</sup>) D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428, *Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche*.

<sup>10</sup>) Peraltro sono tuttora pochi gli archivisti con esperienza di archivi informatici. A questo proposito nota giustamente Maria Guercio: «Nel caso di un avanzato processo di smaterializzazione dell'archivio, l'analisi teorica deve far spazio a una complessa – e nuova, per gli archivisti – attività di individuazione degli elementi costitutivi dei documenti informatici e alla loro verifica in relazione al ruolo svolto ai fini della conservazione futura, nonché ai problemi tecnologici di cui non c'è ancora sufficiente esperienza. Si pensi ad esempio, alla funzione dell'impronta e della marcatura temporale ai fini della registrazione di protocollo»; vd. M. Guercio, *La gestione documentaria in ambiente digitale: requisiti archivistici e organizzazione*, in *Le carte sicure. Gli archivi delle assicurazioni nella realtà nazionale e locale: le fonti, la ricerca, la gestione e le nuove tecnologie*, a cura dell'Associazione Nazionale Archivistica Italiana, Sezione Friuli-Venezia Giulia, Trieste 2001, p. 291.

secolo, col suo predicato del riordinamento condotto secondo il metodo storico.

Il cosiddetto metodo storico di riordinamento archivistico o riordinamento secondo il principio di provenienza dell'archivio, oggi unanimemente riconosciuto come unico criterio valido, vede in realtà fronteggiarsi due differenti interpretazioni, secondo le quali, volendo essere schematici, un complesso documentario erede di più magistrature succedutesi nell'esercizio di competenze simili, può essere considerato sia in relazione al suo processo di formazione e strutturazione nel corso del tempo, sia attraverso una ricostruzione dei singoli archivi che hanno costituito il complesso in questione, ricondotti alle rispettive magistrature: nel primo caso si privilegia «la continuità delle funzioni», nel secondo «l'individualità delle magistrature» e degli uffici. Dalla contrapposizione di queste due diverse prospettive originano scelte operative diverse in sede di riordinamento. Osserva acutamente Paola Carucci:

Non si può stabilire a priori un criterio generale e astratto per decidere, nei casi in cui a un mutamento dell'ente non corrisponda una netta cesura nei criteri di classificazione delle carte, se il mutamento istituzionale giustifichi la separazione materiale della documentazione, ovvero se la continuità della struttura dell'archivio [...] debba in certi casi prevalere sulla cesura provocata dalla trasformazione istituzionale.<sup>11</sup>

Non bisogna dimenticare però che l'archivistica è una materia dalla duplice fisionomia: il raggio della sua azione è diretto da un lato alla tutela, al riordinamento e allo studio degli archivi del passato (e il riconoscimento dello *status* di disciplina autonoma si è realizzato nel corso del '900 proprio in virtù di questa sua natura); d'altro canto essa si presenta – fin dalle origini – come tecnica di gestione dei documenti, come strumento di amministrazione. Anche il termine “archivista” tradizionalmente denuncia questa antinomia/complementarietà<sup>12</sup>.

Procedere a questa distinzione serve a non fraintendere l'uso di concetti che, a seconda dell'ambito in cui vengono utilizzati, assumono una valenza diversa. Infatti, quando si parla di ordinamento, ci si riferisce prevalentemente all'ordinamento che un ente dà alla propria documentazione prodotta nello svolgimento della propria attività. Anche in questo caso entra in gioco il dualismo tra “funzione” e “ufficio”, termini utilizzati ora

<sup>11</sup>) P. Carucci, *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1987, p. 134.

<sup>12</sup>) Impiegato (spesso della carriera esecutiva) addetto alla gestione dell'archivio corrente o di deposito di un determinato ente oppure curatore dell'archivio come fonte per la storia, per il quale la conoscenza delle tecniche archivistiche del passato è un mezzo per un riordinamento filologicamente corretto.

non agli effetti della ricostruzione storica di un archivio rimaneggiato nel corso del tempo, ma come metodi euristicamente validi per organizzare la stratificazione dell'archivio in formazione. In esso, il sistema per funzioni e il sistema per uffici rappresentano due diverse opzioni da cui discende la caratteristica costruttiva di un titolario di classificazione, inteso come quadro preconstituito di partizioni astratte gerarchicamente ordinate (categorie, classi, titoli) al quale devono ricondursi tutti i documenti spediti e ricevuti.

Non è immediata la definizione di funzione, termine poliedrico non univocamente definito neanche nel linguaggio normativo. Da alcuni viene specificata come complesso di tutte le attività rivolte ad uno scopo comune, considerate in modo astratto<sup>13</sup>; ad una lettura più profonda e più vicina al suo valore etimologico, il termine assume la connotazione di esercizio continuato di incombenze relative ad uno specifico incarico di cura di interessi altrui (pubblici o privati). Accanto alla funzione troviamo la competenza, precisamente indicata come complesso di poteri e di funzioni che un soggetto (organo, ente) può, per legge o regolamento, esercitare; la competenza rappresenta dunque le funzioni attribuite ad un soggetto, o meglio il *quantum*, la misura dell'esercizio di determinate funzioni da parte del soggetto<sup>14</sup>. Infine, gli organi, gli enti, gli uffici sono i soggetti che esercitano le funzioni in un determinato territorio e all'interno di un determinato ordinamento giuridico, più precisamente sono i «centri di imputazione di competenze»<sup>15</sup>. Ai fini del nostro discorso è interessante notare che per competenza in senso tecnico si intende solo quella «esterna», attinente ai poteri ed alle funzioni che un organo può esercitare con rilevanza esterna verso i terzi destinatari, ma che la stessa dottrina amministrativa riconosce l'esistenza di una competenza «interna», che indica, anche se impropriamente, l'insieme dei compiti svolti da ciascun ufficio od organo interno di una determinata pubblica amministrazione.

Si può notare dunque che il termine di funzione ha una portata diversa e più generale rispetto alla competenza collegata invece all'ufficio/organo a cui ne viene demandato l'esercizio.

<sup>13</sup>) Cfr. Carucci, *Il documento contemporaneo* cit., p. 131.

<sup>14</sup>) Una definizione del termine «competenza» meno giuridica e più affine alla scienza dell'amministrazione è quella riportata da Luciana Duranti: «[...] l'autorità e la capacità [abilità e qualificazione giuridica] di esercitare una determinata serie di attività nell'ambito di una funzione, insieme alla responsabilità relativa, attribuite ad una data persona fisica o giuridica»; vd. L. Duranti, *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997 («Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato», 82), p. 38.

<sup>15</sup>) Si veda F. Caringella - L. Delpino - F. del Giudice, *Diritto amministrativo*, Napoli, Simone, 1999, p. 146; vd. anche il termine di «riparto di competenze» in M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 241-242.



In generale i titolari adottati dagli uffici dello Stato italiano e degli enti pubblici nel corso del XX secolo hanno seguito un sistema o per funzioni o per uffici/competenze, con una prevalenza del secondo modello, anche se frequenti sono i casi di commistione dei due sistemi.

I comuni italiani sono stati per oltre cento anni i destinatari di un titolario d'archivio prescritto da una circolare del Ministero dell'interno del 1897 (*Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali*), e la loro maggioranza, rappresentata da enti di ridotte dimensioni demografiche, ha effettivamente adottato a partire da quella data tale quadro di classificazione, un sistema articolato su due livelli ispirato ad un criterio misto di funzioni-materie. Delle caratteristiche e degli inconvenienti derivanti da questo titolario dirò nel prossimo paragrafo; ora mi preme sottolineare che una direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 28 ottobre 1999 (*Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*<sup>16</sup>) ha compiutamente sancito il superamento del carattere precettivo della circolare Astengo<sup>17</sup> del 1897. A ben vedere, anche prima della diramazione di tale direttiva, il carattere cogente della vecchia circolare poteva essere facilmente contestato dalla semplice osservazione che istruzioni così dettagliate come quelle contenute nel dispositivo in parola, pur in una materia sottoposta alla vigilanza dello Stato<sup>18</sup>, se potevano essere confacenti al carattere tutorio dei rapporti intrattenuti dal governo con i comuni alla fine dell'800, già stonavano col mutato assetto istituzionale instaurato dalla Costituzione repubblicana col suo articolo 5, e ancor di più contrastavano con l'ampio margine di autonomia statutaria, organizzativa e amministrativa concretamente derivante dalla promulgazione nel 1990 di una legge generale di riordino e adeguamento delle autonomie locali<sup>19</sup>. Eppure, anche in anni recenti in sedi autorevoli si è continuato a sostenere la persistente forza normativa della circolare del 1897 senza però chiedersi in quali ipotetiche sanzioni sarebbe incorso l'ente che non l'avesse applicata<sup>20</sup>.

<sup>16</sup>) Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 290 del 11-12-1999.

<sup>17</sup>) Dal nome del Direttore generale dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno.

<sup>18</sup>) Il principio della vigilanza statale fu affermato già dal regolamento approvato con R.D. 27 maggio 1875, n. 2552, all'art. 22 «Gli archivi delle province, dei comuni, dei corpi morali tutelati dal governo o esistenti per virtù di legge [...] devono essere custoditi ordinatamente [...] e sono soggetti alla vigilanza dei sovrintendenti» (dal 1892 delle Direzioni degli Archivi di Stato).

<sup>19</sup>) La legge 8 giugno 1990, n. 142.

<sup>20</sup>) Tra le affermazioni della persistente efficacia normativa della circolare del 1897, si veda E. Fregni, *L'archivio di deposito: gestione e relazione con gli altri uffici*, in D. Ferrari (a cura di), *La gestione dell'archivio comunale. Problemi e prospettive. Atti del Seminario, Suzzara, novembre-dicembre 1992*, Mantova, Arcari, 1994 (Archivio di Stato di Mantova, Scuola di archivistica paleografia e diplomatica), p. 70; più recentemente, A. Bazzi, *Considera-*

Con l'emanazione della direttiva governativa del 1999, il superamento del carattere vincolante della vecchia circolare non dovrebbe più dare adito a dubbi. Questo significa che i comuni con un archivio organizzato sulla base delle divisioni del titolario «Astengo» oggi possono in piena autonomia decidere se proseguire sulla vecchia strada, oppure adottare con un proprio regolamento un nuovo sistema di classificazione e conseguentemente di ordinamento archivistico, che dovrà naturalmente rivolgersi ai documenti di nuova formazione e non alle serie già formate sulla falsariga del precedente titolario. La direttiva in questione si limita a fornire dei suggerimenti in ordine all'architettura generale dello schema classificatorio; al punto 6 «Principi base in materia di classificazione e fascicolazione dei documenti» si afferma infatti:

La definizione e l'applicazione di sistemi di classificazione di archivio – a cura delle singole amministrazioni – rappresentano il presupposto indispensabile per la realizzazione e lo sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei flussi documentali. [...]

La classificazione si presenta come uno schema generale di voci logiche, articolate in modo tendenzialmente gerarchico e stabilite in modo uniforme, che identificano le funzioni e le attività di ciascuna amministrazione. *Tali voci non dovrebbero identificarsi con la struttura organizzativa in quanto quest'ultima può essere soggetta a trasformazioni.* (corsivo mio)

Che le indicazioni fornite assumano nei confronti degli enti pubblici territoriali appunto la forma di “suggerimenti” e non di “regole di condotta” è esplicitamente dichiarato nella parte conclusiva del testo:

La presente direttiva è indirizzata a tutte le amministrazioni centrali dello Stato e agli enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale. *Per le regioni e gli enti locali territoriali costituisce un contributo alle determinazioni in materia, nel rispetto della loro autonomia amministrativa.* [...]

Il nuovo linguaggio e la cautela qui evidenti sono un chiaro indice del consistente e crescente ampliamento di autonomia organizzativa e normativa ricevuto dagli enti territoriali negli ultimi dieci anni, autonomia che naturalmente investe anche le decisioni in materia di modalità di gestione documentaria, fermi restando i compiti di vigilanza delle soprintendenze archivistiche sul rispetto degli obblighi di conservazione degli archivi<sup>21</sup>.

*zioni a seguito del titolario ministeriale revisionato, in Labirinti di carta. L'archivio comunale: organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla circolare Astengo. Atti del convegno nazionale, Modena, 28-30 gennaio 1998, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2001 («Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi», 67), pp. 136-139.*

<sup>21</sup>) Obblighi sanciti dall'art. 21, c. 5 e dall'art. 40, cc. 1 e 3 del D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali* che

Non è un fatto irrilevante che la nuova attenzione agli aspetti del *records management* e in particolare al tema della classificazione, derivante dal confronto degli ultimi anni tra informatici ed archivisti preoccupati di salvaguardare le specificità del trattamento del materiale documentario in ambiente digitale, siano state recepite finanche in un atto propulsivo del governo, che vediamo orientato a preferire sistemi classificatori impostati sulle funzioni. La preferenza per le funzioni è probabilmente l'effetto di una presa di posizione in tale direzione degli archivisti più impegnati nel confronto con le nuove tecnologie. L'impostazione per funzioni garantisce infatti un maggiore grado di permanenza e quindi di validità del titolare nel corso del tempo in relazione agli scopi propri di un determinato organismo, rispetto ad un'impostazione per uffici, «più esposta alle modifiche strutturali prodotte da mutamenti istituzionali e normativi»<sup>22</sup> e per taluni riflettente – sia in ambito pubblico che privato – assetti organizzativi interni temporanei e soggetti a frequenti mutazioni<sup>23</sup>. Si riproduce dunque, anche se sotto forme molto diverse, il contrasto già esistente nell'ambito del riordinamento degli archivi storici; giova ripetere che la diversità consiste nella differente prospettiva da cui prende le mosse il dibattito recente, ossia la ricerca di soluzioni per l'archivio vivo<sup>24</sup>. Eppure un po' più di cautela nell'offrire soluzioni definitive non guasterebbe: intanto perché le procedure di classificazione di tipo funzionale nella loro fase attuativa non sono prive di inconvenienti, come si vedrà più avanti; in secondo luogo perché può accadere (e nei fatti accade) che il fervore classificatorio, nuovamente alimentato, contagiando i più sprovveduti, produca riordinamenti di archivi di deposito in stato di forte disordine, impostati sul nuovo modello funzionale ideato per la documentazione in fa-

ha inglobato e in parte riscritto le disposizioni contenute nel decreto legislativo prima vigente in materia di archivi, il D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409.

<sup>22</sup> L. Giuva, *Gli strumenti archivistici per la gestione dei documenti: la registrazione di protocollo, la classificazione, i piani di conservazione*, «Rassegna degli Archivi di Stato» 59 (1999), p. 138.

<sup>23</sup> Si veda per tutti Gianni Penzo Doria: «Il titolare modellato sull'apparato burocratico è destinato ad essere modificato ripetutamente e quindi a fallire uno dei suoi scopi principali: la stabilità» (Id., *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *Labirinti di carta. L'archivio comunale* cit., p. 79).

<sup>24</sup> Vale la pena ricordare che, seppure in un contesto storico del tutto differente, i problemi posti dalla ricerca di soluzioni efficaci per l'archivio vivo si presentarono in forme simili già nel corso del '700 negli archivi governativi milanesi; inoltre, la dialettica "funzioni-competenze" all'interno degli archivi in formazione era già ben presente a Giorgio Cencetti, come si rileva da un suo intervento del 1952. Su questi problemi, si veda M. Bologna, *Il metodo peroniano e gli "usi d'ufficio": note sull'ordinamento per materia dal XVII al XX secolo*, estratto da «Archivio storico lombardo» 123 (1997); l'articolo di Cencetti, *La preparazione dell'archivista* – a cui fa riferimento questo saggio a p. 258 – si trova in «Notizie degli Archivi di Stato» 12 (1952).

se attiva, con un fraintendimento simile a quello verificatosi in molti archivi comunali più di un secolo fa mediante l'applicazione retroattiva del titolare Astengo al corpo documentario antecedente. Infine, occorrerebbe riflettere sulle conseguenze di lunga durata che un titolare per funzioni applicato con continuità provoca sulla sedimentazione dell'archivio di deposito destinato, col passare dei decenni, a trasformarsi in archivio storico: indubbiamente, la predisposizione di un nuovo titolare e l'ordine che un ente dà alla propria documentazione scaturiscono da necessità operative improntate all'agile reperimento dell'informazione documentale a cui sono del tutto estranee preoccupazioni relative all'utilizzo futuro dell'archivio per scopi storici; sarebbe velleitario e anche fuorviante pretendere diversamente. Si tratta semplicemente di acquisire consapevolezza – da parte degli archivisti – che gli archivi storici del futuro se saranno il prodotto di una struttura classificatoria basata unicamente sulle funzioni, meno sensibili ai mutamenti organizzativi e normativi a cui è sottoposto l'ente, risulteranno corpi resi impermeabili ai cambiamenti, complessi attraverso i quali sarà più difficoltoso compiere ricerche di storia dell'amministrazione o semplicemente ripercorrere l'*iter* burocratico di determinate decisioni. D'altronde un fenomeno di questo tipo si è già verificato nel corso del Novecento proprio negli archivi comunali: il titolare ministeriale del 1897 ideato come strumento di *records management*, in virtù della sua duratura applicazione – facilitata dal criterio misto di funzionarie – è diventato l'intelaiatura entro la quale ha trovato sistemazione “il carteggio” dell'ente progressivamente in tutte e tre le fasi dello sviluppo dell'archivio, corrente di deposito e storica, senza soluzione di continuità, offrendo oggi una visione quantomeno statica delle funzioni e dei compiti svolti dal comune nell'arco di un secolo, che non è in grado di restituirci neanche più in modo indiretto<sup>25</sup> l'immagine dello sviluppo storico dell'istituto.

È opportuno soffermare maggiormente l'attenzione sui problemi attuativi dei meccanismi di classificazione di tipo funzionale o per uffici, in relazione alle procedure burocratiche del comune e avendo riguardo agli effetti sull'archivio di deposito.

Innanzitutto, come affermato giustamente da Luciana Duranti:

<sup>25</sup>) Claudio Pavone, in un articolo ormai famoso, riconduce la significatività dell'ordinamento dell'archivio ad un rapporto diretto con l'organizzazione della propria memoria da parte dell'istituto, e ad un rapporto indiretto con gli altri livelli di vita dell'istituto, principalmente quelli attinenti alla storia istituzionale, ma non solo: vd. C. Pavone, *Ma è poi tanto pacifico che l'archivio rispecchi l'istituto?*, «Rassegna degli Archivi di Stato» 30 (1970), pp. 147-148.

Ogni sistema di classificazione deve essere costruito pensando agli utenti del sistema, cioè al personale responsabile per classificare, archiviare e reperire i documenti, e agli utenti dei documenti medesimi, cioè al personale che svolge gli affari dell'organizzazione.<sup>26</sup>

Potendo fruire di un sistema di gestione informatizzata dei flussi documentali – come previsto dal D.P.R. 428/1998 – in cui il protocollo informatico è l'anello centrale del sistema, l'operazione di classificazione potrà anche non essere contestuale alla registrazione del documento, ma svolgersi nel momento in cui questo perviene al settore competente (ragioneria, lavori pubblici, affari generali ecc.), oppure in una fase ancora successiva, nel momento del versamento del fascicolo relativo nell'archivio di deposito. Nel primo e nel terzo caso, in un contesto ideale, si realizza una gestione dei documenti d'archivio a controllo centralizzato, nel secondo caso a controllo decentralizzato<sup>27</sup>. L'indice di classificazione precostituisce infatti le correlazioni tra i documenti e ciò in modo tanto più penetrante quanto più dettagliato è il titolare. Con la classificazione effettuata contestualmente alla registrazione (in arrivo o in partenza) si determina fin dall'inizio la posizione del documento nell'ambito di una sequenza omogenea rappresentata da una serie di fascicoli afferenti a quella determinata classe e di conseguenza la gestione dei fascicoli svolta a livello operativo presso i diversi uffici ubbidisce ad una logica generale applicata preventivamente dal servizio protocollo. Tradizionalmente, negli enti pubblici e negli uffici dello Stato italiano la classificazione è stata sempre affidata agli uffici protocollo con risultati spesso piuttosto sconcertanti sulla sedimentazione dell'archivio, sia a causa dell'inadeguatezza dei titolari sia a causa delle difficoltà obiettive dell'operazione di classificazione affidata in genere a personale della carriera esecutiva. Poiché oggi non esiste più il vincolo del registro di protocollo cartaceo, non vi sono più ostacoli tecnici a compiere la procedura di classifica a livello decentralizzato presso i settori di pertinenza, che mediante il sistema in rete possono accedere alle singole registrazioni già effettuate relative a documenti del proprio settore, inserendo questo dato ulteriore. Peraltro, la possibilità di spezzare la sequenza registrazione-classificazione in due momenti diversi del percorso documentale si desume chiaramente anche dal regolamento del 1998 (D.P.R. 428/1998), attraverso la lettura combinata degli articoli 4, 6 e 7<sup>28</sup>. Una possibile variante del caso descritto è costituita dall'istituzione di postazioni per la protocollazione all'ingresso di ogni unità organizzativa (i cosiddetti protocolli «federati»): il sistema di protocollo resta

<sup>26</sup>) Duranti, *I documenti archivistici* cit., pp. 62-63.

<sup>27</sup>) Cfr. *ivi*, pp. 63-64.

<sup>28</sup>) Ora, articoli 53, 55 e 56 del D.P.R. 445/2000.

indiviso e unica è la progressione numerica della registrazione, mentre viene dislocato in luoghi fisici diversi il personale addetto a tali operazioni <sup>29</sup>.

L'adozione di un sistema decentralizzato incide in modo rilevante sulla natura del titolare compromettendo seriamente la realizzabilità di una struttura basata sulle funzioni. Infatti, prima dello smistamento della corrispondenza, nel registro di protocollo viene indicata la destinazione di settore o ufficio di ogni documento, e tale indicazione si trasforma in voce primaria dello schema classificatorio mentre le segnature effettuate dai settori destinatari diventano voci secondarie e terziarie; in questo modo in cima alla gerarchia si situano le voci primarie competenza-settore o competenza-ufficio da cui dipendono le voci derivate afferenti alle attività svolte presso i singoli settori/uffici <sup>30</sup>. La procedura descritta presenta diversi vantaggi: è più aderente alla crescita spontanea dell'archivio, considerato che i documenti tendono in maniera naturale a sedimentarsi in base agli uffici che li hanno trattati; in parte per il motivo appena esposto, è consigliabile per quegli enti che non intendono investire risorse continuative nella gestione dell'archivio, poiché risulta meno gravosa in termini di tempo una gestione dell'archivio di deposito organizzata sulla falsariga degli uffici versanti che non un'impostazione per funzioni che necessariamente interviene in più occasioni a modificare la serialità empirica dei fascicoli e delle buste miscellanee formatasi presso gli uffici. Un ulteriore vantaggio si evidenzia sul versante delle mansioni di protocollo: generalmente le amministrazioni comunali destinano a questo servizio personale di qualificazione medio-bassa che si misura con ritmi di protocollazione abbastanza elevati; in tale contesto l'operazione di classificazione, se basata su un quadro divergente dalla struttura organizzativa, risulta agli operatori di protocollo concettualmente complessa ed è fonte di numerosi errori, specialmente tenuto conto dell'ampio spettro di competenze affidate all'ente comune e dell'estrema varietà di situazioni concrete. Tolte le tipologie documentarie più ricorrenti (originanti spesso serie separate), l'esigenza di individuare velocemente l'ufficio competente e contestualmente di attribuire la segnatura archivistica frutto dello schema funzionale, può produrre facilmente dei corti circuiti tra le due differenti valutazioni.

La fattibilità di un sistema decentralizzato di classificazione è condizionata naturalmente dall'emanazione da parte del vertice burocratico del comune di direttive precise e univoche seguite da un costante controllo rivolto a tutti i settori sulla loro condivisione e uniforme applicazione; un

<sup>29</sup>) Cfr. S. Pigliapoco, *La gestione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni. Un modello informatizzato*, Rimini, Maggioli, 1996, pp. 60-63.

<sup>30</sup>) Raffaele De Felice descrive un contesto organizzativo di tal genere chiamando però «indice d'archivio» l'indicazione della competenza-ufficio e «indice primario» la catena classificatoria successiva (classi primarie e derivate): vd. R. De Felice, *L'archivio contemporaneo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988, pp. 51-54.

altro elemento di condizionamento, di natura tecnica, riguarda il livello di informatizzazione nella gestione dei flussi documentali (ancora cartacei), che deve aver raggiunto uno stadio abbastanza avanzato, poiché uffici diversi devono poter immettere i dati di propria competenza in un sistema informatico unitario, capace di garantire da un lato modalità di accesso differenziato alle informazioni immesse e dall'altro l'immodificabilità e la durata nel tempo dei dati che conferiscono al protocollo certezza giuridica<sup>31</sup>.

Il titolario di tipo funzionale si mostra più efficace in un sistema centralizzato, ma in cui le operazioni di classificazione vengano svolte nella parte terminale del processo di gestione documentale, ossia una volta effettuato il versamento nell'archivio generale. Qui i documenti pervengono dagli uffici generalmente non *uti singuli* bensì compresi in un fascicolo di trattazione di un determinato affare, oppure – nel caso in cui non siano parte di un procedimento amministrativo significativo – raccolti ugualmente in fascicoli o in faldoni secondo una tipologia espressamente indicata o individuabile (ad esempio: esposti senza seguito, rapporti interni, ordini di servizio, certificati e notizie anagrafiche, autorizzazioni all'occupazione temporanea di suolo pubblico). Solo laddove l'archiviazione corrente presso gli uffici sia stata condotta in modo del tutto casuale, l'arrivo in archivio di deposito di cartelle "miscellanee" obbliga a passare in rassegna i documenti sciolti. In ogni caso, nell'applicazione di un titolare per funzioni, è meno facile incorrere in errori di classificazione se essa viene effettuata in sede di archivio di deposito o comunque da una specie di ufficio archivio: una segnatura corretta discende infatti dall'osservazione complessiva della "pratica" conclusa, che agevola la comprensione dei suoi nessi causali e colloca i singoli documenti in un contesto determinato di cui si coglie l'intero sviluppo. In un'epoca di settorializzazione delle competenze e quindi di gestione settoriale anche delle evidenze documentali, chi opera al protocollo non può "governare" la gestione del fascicolo e ancora meno può conoscere in anticipo il possibile sviluppo di determinate iniziative sostanziate in documenti<sup>32</sup>. Volendo chiarire con alcuni esempi, un procedimento di esproprio per pubblica utilità può seguire il percorso stragiudiziale e concludersi eventualmente anche con la cessione volontaria da parte del soggetto espropriando a fronte di un'indennità maggiorata, e in questo caso la pratica sarà classificata sotto la possibile voce «espropriazioni», oppure può trasformarsi in una vertenza legale col ricorso del soggetto passivo all'autorità giudiziaria, entrando in questo caso nell'orbita della classe «cause e vertenze»; in entrambe le ipotesi non è possibile conoscere all'inizio il binario su cui si avvierà il procedimento.

<sup>31</sup>) Sui requisiti necessari per il sistema di protocollo informatico vd. il D.P.R. 428/1998.

<sup>32</sup>) Ovviamente questo non riguarda i documenti relativi ai procedimenti amministrativi più lineari e ricorrenti, che peraltro solitamente danno forma a serie separate.

Ancora, una richiesta di patrocinio e di contributo economico da parte di un'associazione per una iniziativa coinvolgente la cittadinanza o comunque ritenuta di rilevanza sociale, in diversi comuni viene sottoposta alla valutazione del sindaco; se la valutazione è favorevole, la richiesta è trasmessa al responsabile della ripartizione o ufficio competente che definirà, in accordo con l'associazione<sup>33</sup>, i dettagli della partecipazione del comune all'iniziativa in questione insieme alle modalità di apporto finanziario; diversamente, se la domanda non viene accolta, essa – insieme all'eventuale minuta della risposta negativa – rimane nella serie della corrispondenza del sindaco: è la medesima istanza, ma si incanala in percorsi documentali diversi non valutabili preventivamente, che nell'esempio riportato rispondono a fattori di ordine extranormativo la cui rilevanza è percepibile a posteriori forse solo grazie alla comprensione di tale differente percorso "archivistico". Nel primo caso il documento farà parte di un fascicolo classificato in una voce relativa alle attività culturali del comune o ai rapporti con le associazioni, nel secondo caso sarà compreso in un aggregato eterogeneo identificato come «corrispondenza del sindaco» o «gabinetto del sindaco: miscellanea».

Augusto Antoniella, in un suo intervento del 1995 orientato soprattutto a rivalutare il principio di provenienza liberamente applicato di brennekiana memoria, sembra suggerire un tale rinvio delle procedure di classificazione al momento del versamento dei documenti nell'archivio generale, quando osserva che

L'opportunità di distinguere le due dimensioni [quella amministrativa e quella di registratura<sup>34</sup>-archivio] trova una conferma indiretta nella realtà archivistica italiana dove il principio della classificazione e dell'ordinamento degli atti fin dal momento della loro produzione [...] risulta applicato raramente, con estrema difficoltà e comunque senza produrre gli effetti voluti, esistendo – per ammissione degli stessi archivisti correnti (i nostri registratori) – una sostanziale impossibilità a gestire contemporaneamente, in maniera produttiva per entrambe, la fase burocratica e quella archivistica delle carte: la prima, di tipo dinamico, da governare dietro le sollecitazioni multidirezionali dell'attività amministrativa, l'altra, di tipo riflessivo, da gestire, in qualche modo a freddo, in funzione di specifiche esigenze di organizzazione della memoria.<sup>35</sup>

<sup>33</sup>) Accordi sostitutivi o integrativi di provvedimenti: articolo 11 della Legge 241/1990, *Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

<sup>34</sup>) L'autore, rifacendosi alla terminologia tedesca, chiama «registratura» l'archivio nella fase corrente e di deposito: A. Antoniella, *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, I, Lecce, Conte, 1995, p. 25.

<sup>35</sup>) *Ivi*, p. 28. Uno sviluppo delle osservazioni di Antoniella è contenuto in E. Fregni, *L'organizzazione dell'archivio corrente e di deposito comunale: sul rapporto tra classificazione, selezione e archiviazione*, in *Labirinti di carta cit.*, pp. 122-135.



Qualunque sia la soluzione prescelta in merito alla scadenza temporale delle operazioni di classificazione, occorre tenere presente che la realizzazione di un titolare d'archivio basato sulle funzioni implica sempre una discrepanza tra la struttura del titolare e la struttura organizzativa dell'ente: l'intenzione è infatti di organizzare un sistema di archiviazione finale (l'archivio di deposito) che risponda ad uno schema duraturo nel tempo, requisito che si ritiene non possa essere soddisfatto da un titolare che si identifica con la struttura degli uffici, più frequentemente soggetta a trasformazioni.

I limiti del titolare «burocratico»<sup>36</sup> risultano evidenti nel caso di attività soggette a ripetuti avvicendamenti di competenza da un ufficio ad un altro; peraltro, tali situazioni sono ricorrenti solo per alcuni procedimenti il cui svolgimento preveda l'effettuazione di accertamenti sulla base di norme richiamanti competenze professionali diverse, oppure si verificano nell'eventualità di una crescita delle dimensioni dell'apparato del comune a cui spesso fa seguito la suddivisione di un unico settore in due distinte aree organizzative. Si può osservare, ad esempio, che le autorizzazioni alla manomissione di suolo pubblico emesse a favore della azienda del gas o della società telefonica per gli interventi sulle rispettive reti del sottosuolo possono essere affidate a rigor di logica sia al settore lavori pubblici-manutenzioni che al settore urbanistica-edilizia privata: la prima opzione privilegia, nell'ambito del procedimento, la fase del controllo sui tempi di svolgimento e sull'adeguatezza del ripristino stradale da parte dell'azienda autorizzata, attività d'ufficio riconducibile alla funzione «manutenzioni»; la seconda opzione privilegia l'aspetto autorizzatorio in favore di terzi di un'opera di modificazione del territorio non promossa dal comune e riconduce tale procedimento alla più generale fattispecie astratta relativa ai «vincoli infrastrutturali sul territorio»<sup>37</sup>. Una terza possibilità può verificarsi in un comune medio-grande con un'unità organizzativa specifica destinata anche a questi compiti, identificata come «Settore strade/piazze - Ufficio autorizzazioni scavi e ripristini». Nell'esempio prima riportato un'unica classe di tipo funzionale quale «manutenzione-interventi-sviluppo rete urbana»<sup>38</sup> può comprendere l'attività appena descritta e le attività di rifacimento e manutenzione delle strade comunali: nel caso in cui le autorizzazioni alla manomissione siano affidate al settore urbanistica-edilizia privata (o pianificazione del territorio), si troveranno inglobate nella medesima classe attività di settori diversi, poiché sicuramente le competenze in materia di rifacimento e manutenzione sono affidate al

<sup>36</sup>) L'espressione è di G. Penzo Doria, in Id., *La linea dell'arco* cit., pp. 99-100.

<sup>37</sup>) Tale definizione mi è stata suggerita dal responsabile del Settore Tecnico del Comune di Vimodrone (MI), arch. Luigi Di Marco.

<sup>38</sup>) Cfr. la categoria X - classe 1° *Strade, piazze* ... del titolare comunale del 1897.

settore lavori pubblici. Quindi i fascicoli di queste due differenti fattispecie, gestiti separatamente nella fase di archivio corrente, una volta versati nell'archivio di deposito si disporranno nella stessa area logico-spaziale in base alla loro comune classificazione, pur provenendo da unità organizzative diverse.

In realtà non tutti sembrano d'accordo sul fatto che nell'organizzazione dell'archivio di deposito possano in alcuni casi diventare irrilevanti le cesure esistenti nelle serie documentarie a livello di archivio corrente.

Da un lato vi è chi, come Euride Fregni, proprio riferendosi alla gestione dell'archivio di deposito comunale secondo il titolario del 1897, suggerisce:

Per facilitare il compito dell'archivista, è preferibile che la classificazione degli atti avvenga all'atto della protocollazione [...]. Ogni ufficio potrà poi organizzare liberamente il proprio archivio corrente, ignorando del tutto tale classificazione, se lo ritiene opportuno. Quando però la documentazione verrà versata all'archivio di deposito, grazie a quella classifica [per funzioni-materie] l'archivista potrà agevolmente ricondurre i singoli atti alla categoria e classe di pertinenza, e costituire finalmente un solo fascicolo per ogni affare, comprendente la totalità della documentazione relativa.<sup>39</sup>

È pur vero che Fregni propone un intervento di questo tipo solo per quella parte di documentazione che non si costituisce nei vari uffici in «specifiche serie archivistiche», limitando quindi la portata dell'intervento di riordino svolto nell'archivio di deposito, ma non sembra convincente ricondurre – come fa l'autrice – tutti i fascicoli e documenti sciolti non raggruppati in serie specifiche negli archivi correnti a «documentazione collocata dentro le buste alla rinfusa, o secondo criteri empirici, a discrezione dell'impiegato»<sup>40</sup>.

Su un altro fronte, Luciana Duranti respinge decisamente la scelta di accorpate nell'archivio di deposito fascicoli provenienti da uffici diversi del medesimo ente. Su tale linea d'azione imposta il criterio dell'elenco di versamento come strumento di ricerca (che trova opportuna conferma nel recente D.P.R. 445/2000<sup>41</sup>), il principio dello stato giuridico dei do-

<sup>39</sup>) Fregni, *L'archivio di deposito: gestione e relazione con gli altri uffici* cit., p. 70.

<sup>40</sup>) *Ivi*, p. 73.

<sup>41</sup>) Articolo 67, comma 3 (introdotto *ex novo* dal D.P.R. 445/2000): «Il responsabile del servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi deve formare e conservare un elenco dei fascicoli e delle serie trasferite nell'archivio di deposito». Sembra corretto pensare che l'elenco debba avere anche un fine di individuazione di responsabilità in ordine all'effettivo reperimento nell'archivio di deposito di documenti richiesti da personale dell'ente o da utenti esterni.

cumenti conservati nel deposito (la cui proprietà andrebbe attribuita all'ufficio produttore) e il principio secondo il quale «l'ordine in cui i documenti vengono ricevuti – sia all'interno dei fascicoli che nell'organizzazione delle serie – non può essere modificato dal personale dell'archivio di deposito per alcuna ragione»<sup>42</sup>. Per dare applicazione a questi principi Duranti è però obbligata ad adattare ad essi lo schema funzionale (anche da lei caldeggiato), facendo corrispondere almeno uno dei livelli del quadro classificatorio, quello più basso, ad uffici determinati, in modo che ogni serie o sottoserie di fascicoli corrispondente ad una attività sia sempre riconducibile ad un unico ufficio quale utente primario, identificato come «ufficio responsabile principale»<sup>43</sup>.

Il contrasto non pacificamente risolto tra classificazione funzionale e classificazione burocratica, e quindi tra due diverse soluzioni operative in fase di archiviazione di deposito, si riflette anche in un implicito contrasto tra le disposizioni nazionali regolanti la fase semiattiva della gestione documentaria nelle pubbliche amministrazioni. Se infatti l'articolo 67 del testo unico sulla documentazione amministrativa recita che «il trasferimento [nell'archivio di deposito costituito presso ciascuna amministrazione] deve essere attuato rispettando l'organizzazione che i fascicoli e le serie avevano nell'archivio corrente»<sup>44</sup>, la direttiva governativa del 1999, come si è visto, afferma che le voci del quadro di classificazione «non dovrebbero identificarsi con la struttura organizzativa»: resta appunto la contraddizione tra il mantenimento nel deposito dell'organizzazione dei fascicoli formatasi nell'archivio corrente secondo una inevitabile logica di «ufficio» e la preferenza mostrata per voci che non ricalchino l'assetto organizzativo e sulla base delle quali dovrebbero disporsi le serie documentarie una volta entrate nel loro periodo di vita intermedio, ossia proprio nell'archivio di deposito.

## 2. *Il titolare Astengo di fronte ai cambiamenti organizzativi dei comuni e al variare delle loro competenze*

La diffusione del titolare ministeriale del 1897<sup>45</sup> e la sua applicazione all'ordinamento degli archivi comunali hanno trovato nel corso del Novecento un valido stimolo negli interventi effettuati da archivisti esterni

<sup>42</sup> Duranti, *I documenti archivistici* cit., p. 117.

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 62.

<sup>44</sup> L'articolo 67 del D.P.R. 445/2000 (già art. 18 D.P.R. 428/1998) è riportato nella Premessa.

<sup>45</sup> Emanato con la Circolare n. 17100-2 del 1° marzo 1897.

all'apparato comunale incaricati dalle diverse amministrazioni, spesso a seguito di sollecitazioni provenienti dalle prefetture territorialmente competenti a cui poi si sono affiancate, a partire dal secondo dopoguerra, quelle delle soprintendenze archivistiche. Si è assistito ad una diffusione un po' a macchia d'olio che ha investito maggiormente i comuni di ridotte dimensioni che non le città capoluoghi di provincia, lasciando inoltre immuni i complessi documentali di grandi centri urbani come Roma e Milano, che hanno continuato ad applicare titolari di propria adozione, approfittando forse della scappatoia fornita in tal senso da una circolare, sempre del Ministero dell'interno, del luglio 1897<sup>46</sup>, di poco successiva quindi a quella più famosa risalente al marzo dello stesso anno.

Fin dall'inizio, dalla diramazione delle istruzioni governative del 1897, si è trattato dunque di un processo diffusivo eterodiretto, guidato dall'alto, e non è dato finora di sapere in che misura apprezzato dai diretti interessati, le amministrazioni comunali e il loro personale, tra cui – ove esistenti – proprio gli archivisti.

La maggiore presenza di archivi di deposito plasmatisi sull'immagine del titolario del 1897 tra i comuni con organici più ridotti e quindi con apparati poco sviluppati, dovrebbe dire già qualcosa sulle modalità di organizzazione dei processi documentari che la circolare del 1897 in qualche modo prefigura: in realtà questa relazione tra quadro di classificazione e prassi burocratica non è stata mai colta appieno dai diversi soggetti esterni intervenuti nell'organizzazione dell'archivio municipale, forse perché, proprio in quanto esterni, meno sensibilizzati al problema del rapporto tra classificazione, archiviazione e quotidiana prassi di gestione documentaria.

Per comprendere il modello implicito nel provvedimento in questione, occorre non separare la tabella di classificazione con le sue 15 categorie suddivise in diverse classi, dalle istruzioni che la precedono e che rappresentano il nucleo fondante del dispositivo. Dalla lettura dei 23 articoli delle *Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali* emerge un sistema di gestione documentale fortemente centralizzato imperniato su un servizio protocollo-archivio deputato a governare e controllare l'intera fase corrente dell'archivio, dalla protocollazione al passaggio nell'archivio di deposito; un sistema quindi adatto ad amministrazioni di ridotte dimensioni (quali erano la stragrande maggioranza dei comuni alla fine dell'Ottocento) caratterizzati da una labile suddivisione di competenze interne, conseguenza anche di un quadro normativo che imponeva profili di elevata professionalità solo per il segretario comunale.

A ben vedere, un'immagine di poco marcata settorializzazione delle attività del comune, di deresponsabilizzazione dei funzionari e di conte-

<sup>46</sup>) La Circolare «Bertarelli» del 24 luglio 1897, n. 17100-2.

stuale attribuzione agli organi politici di compiti gestionali accomuna tutti i testi unici succedutisi a regolare l'ordinamento di comuni e province a partire dal 1865 e fino al 1990. Risulta illuminante la lettura dell'articolo 151, comma 2 del T.U. della legge comunale del 1915, richiamato in vigore con un regio decreto legge del 1944 dopo la caduta del regime fascista:

Il Sindaco quale capo dell'amministrazione comunale [...] convoca e presiede la Giunta municipale; *distribuisce gli affari*, su cui la Giunta deve deliberare, *tra i membri della medesima*; veglia alla spedizione delle *pratiche affidate a ciascun assessore* e ne firma i provvedimenti anche per mezzo di altro degli assessori da esso delegato. (corsivo mio)

Ancora, la legge comunale e provinciale del 1934, all'articolo 220, nella previsione del regolamento sullo stato giuridico degli impiegati e dei salariati, si riferiva a «l'ordinamento dell'ufficio e, nei comuni più importanti, [al]l'eventuale sua divisione in ripartizioni», ove per ufficio si intende la struttura a servizio dell'organo «comune» (e infatti lo stesso articolo parla al comma 8 di «comuni, il cui ufficio sia diviso in ripartizioni»).

È in questo contesto che occorre far vivere le prescrizioni della circolare Astengo. La previsione di un archivio corrente unico per «ogni ufficio comunale», ossia per ogni comune<sup>47</sup>, formato «da tanti compartimenti e tante caselle» rispecchianti la suddivisione in categorie e classi (artt. 17 e 18); la previsione di un repertorio dei fascicoli (art. 14), cioè di un registro su cui annotare con un numero progressivo i fascicoli secondo l'ordine cronologico in cui si costituiscono all'interno di «ogni classe di affari della stessa categoria»; la raccomandazione di effettuare all'atto della registrazione di protocollo il rimando al numero di protocollo del documento precedente relativo allo stesso affare, costituendo una sorta di catena archivistica (art. 7); infine, la presentazione da parte dell'archivista di un aggiornamento periodico sulle pratiche in arretrato (art. 22); sono tutti elementi che delineano un quadro in cui al servizio archivio, epicentro organizzativo della macchina comunale, vengono demandate la costituzione e la gestione sostanziale delle pratiche/fascicoli, affidati in carico ai diversi uffici solo provvisoriamente, con continui passaggi e richiami, anche in corso di istruttoria, dall'ufficio archivio all'ufficio competente e viceversa<sup>48</sup>.

Risulta interessante a questo proposito riportare alcuni passi del *Progetto di istruzioni per il servizio di archivio, copisteria e spedizione* elaborato

<sup>47</sup>) Euride Fregni, almeno a quanto risulta dal suo intervento del 1992 sull'archivio comunale di deposito, ha frainteso questo significato di ufficio, interpretato erroneamente come ripartizione interna: vd. Fregni, *L'archivio di deposito* cit., p. 68.

<sup>48</sup>) Fascicoli comunque stazionanti negli uffici competenti mai oltre la scadenza di quella che oggi si chiamerebbe durata del procedimento.

intorno al 1910 da Giacomo Celli, archivista della Prefettura di Milano, in occasione dell'incarico ricevuto per il riordino e l'unificazione dell'archivio del Comune di Genova, di un ente quindi con un assetto burocratico sicuramente assai sviluppato:

Art. 2 – L'archivista, ricevuti gli atti, li classificherà e quindi curerà che siano registrati al protocollo generale, annotati all'indice e passati ai capi di servizio coi precedenti relativi [...].

Art. 6 – L'archivista non consegnerà alcun atto o fascicolo, all'infuori di quelli che saranno uniti alla posta in arrivo, se non in seguito a regolare richiesta scritta del sindaco, dell'assessore del ramo, del segretario capo, dei capi d'ufficio o dell'impiegato incaricato di trattare l'affare, la quale sarà tenuta in evidenza per il richiamo degli atti a tempo opportuno.

Art. 10 – È vietato trattenere presso gli uffici gli atti sui quali sia stato emesso un provvedimento, salvo agli impiegati la facoltà di richiamarli, nel modo indicato nel precedente articolo 6, quando l'archivio abbia eseguito le prescritte annotazioni al protocollo [...].<sup>49</sup>

Il modello implicito proposto dalla circolare del Ministero dell'interno, e ben rappresentato in questo esempio, viene progressivamente messo in crisi dalla crescita degli apparati comunali e dalla concomitante settorializzazione delle competenze: sotto la costante pressione dei responsabili dei diversi servizi, fortificati dalla crescita di mansioni sempre più professionalizzate, l'ufficio archivio-protocollo cede il controllo della costituzione e gestione dei fascicoli; ma così facendo – in un'epoca priva delle possibilità di *information retrieval* – si spoglia di tutti quegli elementi conoscitivi, derivanti appunto dalla gestione del fascicolo, capaci di mettere in logica relazione reciproca i documenti. Così, mentre permarrà ancora a lungo – spesso fino al tempo presente – l'abitudine a classificare i documenti presso l'ufficio protocollo, vanno in disuso, poiché impossibili da utilizzare nella nuova organizzazione dei flussi documentali, gli altri fondamentali strumenti "coevi" di gestione e ricerca d'archivio: il repertorio, l'indice alfabetico, il sistema del rinvio al numero precedente e successivo sul registro di protocollo. A processo concluso, la classificazione perde a sua volta di efficacia nell'economia generale del lavoro amministrativo, innanzitutto per i numerosi errori indotti in sede di registrazione dalla "perdita di vista" delle pratiche a cui però sempre rinviano i documenti transianti al protocollo; in secondo luogo, a causa di un fenomeno che investe interamente l'archivio di deposito: la prolungata permanenza dei fascicoli presso le ripartizioni di competenza, spesso per diversi anni, altera il sistema di formazione delle serie, non più incentrate sulla progressione delle

<sup>49</sup>) Si veda Giacomo Celli, *Manuale pratico per l'ordinamento e la tenuta degli archivi comunali*, Milano, Pirola, 1911, pp. 55-57.

categorie all'interno di una periodicità annuale, ma sedimentate sulla scorta dell'individuazione delle diverse attività svolte, in una logica tutta interna all'ufficio slegata dalle materie e funzioni del titolare, le quali si mostrano fra l'altro sempre più inadeguate alle nuove competenze dei comuni<sup>50</sup>. Nel momento in cui finalmente cartelle e dossier vengono trasferiti nell'archivio di deposito, il più delle volte questa nuova fisionomia dettata dall'ufficio versante viene mantenuta, rendendo superfluo il quadro classificatorio impostato originariamente, che a questo punto diviene inutile anche come strumento di orientamento all'interno dei complessi documentari.

Non ci si deve lasciare ingannare dalla fin troppo facile constatazione che moltissimi archivi comunali di deposito risultano modellati in base alla struttura proposta dalla circolare del 1897. Per buona parte di questi il modello è stato instaurato (o meglio re-instaurato) in occasione di riordinamenti recenti effettuati da soggetti esterni all'apparato comunale (singoli, cooperative, società), svolti su grandi masse documentarie accumulate nei depositi nell'arco di più decenni; se in esse si poteva rintracciare al momento dell'avvio del riordinamento un qualche criterio di sedimentazione, lo si rinveniva piuttosto nella logica dell'ufficio che non in quella del titolare Astengo. La qualità di questi interventi denuncia sovente la loro natura meccanicistica, l'applicazione dogmatica di uno schema ordinatore non realmente partecipato dal personale del comune e non rispondente appieno all'esigenza di organizzazione della memoria dell'ente produttore. Così, assai frequenti sono i fascicoli non corrispondenti ad affari e procedimenti trattati, bensì costruiti dal riordinatore con pochi documenti sciolti astrattamente ricondotti alla classe di riferimento. Aspetto ancor più grave, la volontà di ricomprendere nell'unica serie annuale delle 15 categorie quasi tutte le unità archivistiche, senza valutare l'opportunità di mantenere diverse altre serie particolari, fa annegare nel carteggio generale fascicoli permanenti riconducibili a ben determinate funzioni (come accensioni di mutui, licenze di commercio al dettaglio cessate) oppure atti di tipologia ricorrente e normativamente determinata (come liste di leva, verbali della commissione elettorale, denunce di infortunio sul lavoro

<sup>50</sup>) Antoniella, nel suo saggio del 1979 sull'archivio comunale, ammette tale situazione di deterioramento del titolare ministeriale, pur limitandola ai grandi comuni: «[...] Va sottolineato, sia per chiarezza che per esigenza di non allentare il nesso storico fra istituzioni ed archivi, che nei grandi comuni trovano sempre maggiore applicazione nuovi criteri di ripartizione delle competenze che solo con difficoltà si riescono a far rientrare nel vecchio sistema delle quindici categorie riflettenti una situazione organizzativa comunale che si fa sempre più lontana dalla realtà. [...] Ci si trova praticamente nella condizione di adattare uno schema vecchio a una realtà nuova». Si veda A. Antoniella, *L'archivio comunale postunitario. Contributo all'ordinamento degli archivi dei comuni*, Firenze, Giunta Regionale Toscana - La Nuova Italia, 1979, p. 37 (nota).

ecc.), che non dovrebbero essere accomunati a fascicoli di pratiche eterogenee. L'esito di interventi così impostati va a pregiudicare una strutturazione effettivamente efficace dell'archivio di deposito a causa soprattutto dei gravi problemi logistici arrecati alle operazioni di scarto periodico<sup>51</sup>, mentre finisce per trasformare, loro malgrado, le categorie e classi in voci artificiali e quasi atrofiche.

Il processo di atrofizzazione del vecchio quadro classificatorio è derivato comunque in buona misura dalla mancanza di governo dei flussi documentali nella fase corrente e soprattutto di deposito. Il fenomeno, descritto poco sopra per sommi capi, ha investito in periodi diversi più o meno prolungati, corrispondenti alle fasi di assenza di personale interno qualificato adibito alle attività di archivio, quasi tutte le amministrazioni comunali. In tale processo ha avuto la sua parte anche l'inadeguatezza del vecchio titolario.

La struttura del titolario Astengo presenta già in origine alcuni "difetti di formazione" non del tutto secondari. Intanto, pur se diretto esplicitamente a regolare quella parte dell'archivio formata dalla corrispondenza in arrivo e in partenza, sembra verosimilmente orientato ad organizzare l'intero archivio comunale dell'epoca: si noti che la circolare porta il titolo di *Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali*; istruzioni, quindi, per la tenuta dell'archivio, non di una parte di esso. Che non si tratti di una disattenzione viene confermato da un passaggio nella nota accompagnatoria dello stesso Astengo: «Il Ministero, pertanto, è venuto nella determinazione di stabilire norme semplici e precise per la tenuta degli archivi comunali [...]». L'errore di prospettiva viene indotto dall'assunzione di un modello archivistico implicito derivante dall'esperienza degli archivi delle prefetture<sup>52</sup>, modello che generalizza per tutta l'attività burocratica dell'ente locale le funzioni di «amministrazione generale», non tenendo conto di funzioni specifiche attribuite ai comuni, alcune anche meticolosamente codificate<sup>53</sup>, le quali inevitabilmente col trascorrere dei decenni «si sono scavate de facto il proprio letto all'interno dell'archivio comunale»<sup>54</sup>. Si pensi alla serie delle delibere di consiglio e di giunta con i relativi indici, alle serie fondamentali dei registri di stato civile (nascita, matrimonio, morte, cittadinanza) anche queste

<sup>51</sup>) Nel caso specifico di selezioni periodiche da effettuare all'interno di serie annuali di carteggio, l'inconveniente, forse poco teorico ma comportante rilevanti costi economici, è determinato dallo scorrimento generalizzato di tutti i pezzi all'interno del deposito.

<sup>52</sup>) Cfr. A. Spaggiari, *Le classificazioni in archivistica*, in *Labirinti di carte* cit., pp. 69-70.

<sup>53</sup>) Come le norme relative allo stato civile, attentamente codificate fin dal R.D. 15 novembre 1865, n. 2602.

<sup>54</sup>) A. Spaggiari, *Giuridicità, archivistica e storicità degli archivi pubblici nell'Italia postunitaria*, estratto da «Archivio giuridico» 216/I (1996), p. 20.



corredate di indici (annuali e poi decennali), alle serie dei libri contabili e dei titoli di entrata e di spesa (bilanci, conti consuntivi, registri giornali, mastri della contabilità, mandati, reversali): tutti aggregati documentari già presenti negli archivi municipali continuativamente da diversi decenni, ben prima dell'emanazione della circolare, e di cui il provvedimento governativo non fa cenno<sup>55</sup>, individuando, ma senza dirlo espressamente, una sola tipologia di affari generanti una partizione separata, quelli relativi al personale (vd. art. 11 del dispositivo).

Anche la tabella di classificazione mostra delle incongruenze. Non viene dato peso ad alcune funzioni di notevole rilievo: i compiti di anagrafe della popolazione affidati ai comuni fin da un regio decreto del 1864 e poi circostanziati in un regolamento del 1873 non compaiono tra le classi della categoria XII, in cui dovrebbero essere logicamente collocati; tanto che i manuali pratici degli anni successivi rivolti agli archivi comunali hanno comunque inserito all'interno della categoria in questione una classe in più o hanno adattato quelle già esistenti. Viceversa, alcune attività molto specifiche e non caratterizzanti (già a fine secolo) vengono elevate al rango di classi, ad esempio la voce 3° *Tiro a segno* della categoria VIII *Leva e truppe*. Per di più, il criterio identificativo delle voci non è univoco: vi è un'impostazione generale per aree funzionali ben visibile nelle voci di primo livello, a cui peraltro già sfugge la categoria III *Polizia urbana e rurale*, soprattutto se confrontata con la XV, *Sicurezza pubblica*; polizia urbana e rurale rappresentano infatti delle ripartizioni all'interno dell'apparato comunale (logica di ufficio) deputate a svolgere le funzioni in materia di sicurezza pubblica (logica di materia e di funzione). Scendendo al livello di voci secondarie la disomogeneità dei criteri applicati si moltiplica. Ad una maggioranza di classi individuate secondo la materia, quali ad esempio *Culto, Strade-piazze, Acque e fontane pubbliche, Agricoltura-caccia-pesca ...*, *Industria, Commercio, Fiere e mercati*, si affiancano altre classi – minoritarie – modellate su un criterio misto funzione-ufficio: *Economato, Impiegati-inservienti-personale avventizio, Servizio di esattoria e tesoreria*; oppure su un criterio spiccatamente di ufficio: *Conciliatore-viceconciliatore-ufficio, Ufficio tecnico*. Questo utilizzo promiscuo dentro la medesima griglia classificatoria di indicatori basati su nessi logici differenti, se ha reso forse il titolario più resistente all'usura dei continui mutamenti normativi ed organizzativi, non poteva non essere fonte di innumerevoli equivoci e incertezze per chi concretamente lo avrebbe applicato, i protocollisti e gli archivisti comunali.

<sup>55</sup>) Mentre l'Allegato 4 al Regolamento per l'esecuzione della legge sull'amministrazione comunale e provinciale del 1898 riporta una lunga e dettagliata lista di «Registri, elenchi ed atti da tenersi dall'ufficio comunale ...».

Dall'ultimo scorcio del XIX secolo in poi si sono succedute numerosissime norme che hanno inciso in modo più o meno profondo sui compiti affidati alle amministrazioni comunali; alcune sono più note perché riorganizzatrici di un'intera materia sottoposta alle cure dello Stato e degli altri enti pubblici. Varrà la pena di ricordare quelle che più profondamente hanno coinvolto le attività degli enti locali e quindi le loro evidenze documentarie <sup>56</sup>: la legge istitutiva delle aziende municipalizzate (1903), la parziale statalizzazione delle competenze amministrative relative all'istruzione elementare (1911), le leggi tributarie del 1923-25, l'abolizione degli organi elettivi municipali nel 1926 <sup>57</sup>, il testo unico della finanza locale del 1931, le leggi sanitarie del 1931 e del 1934 (coinvolgenti le annose materie del domicilio di soccorso e dei recuperi delle spese dei ricoveri ospedalieri), il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 (in parte ancora in vigore), l'innovatore ordinamento dello stato civile (1939), il ripristino del diritto di voto e degli organi dell'età liberale tra il 1944 e il 1946, il nuovo servizio delle anagrafi della popolazione residente e relativo regolamento (1954, 1958), le disposizioni per l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare (1962), il trasferimento delle competenze dei disciolti enti pubblici nazionali ONMI ed ENAOLI ai servizi sociali del comune (1975, 1978-79), il trasferimento – sempre ai servizi sociali – delle competenze dell'ECA in materia di beneficenza pubblica (D.P.R. 616/1977), l'istituzione del servizio sanitario nazionale e quindi delle unità sanitarie locali (1978), il trasferimento ai comuni delle competenze di polizia amministrativa (ancora D.P.R. 616/1977); in materia tributaria, l'incidenza delle riforme del 1972-73 con l'abolizione delle imposte di consumo, l'istituzione dell'IVA e dell'INVIM (abrogata nel 1993); e ancora, le prime leggi di tutela ambientale (1965 e 1976) integrate dai regolamenti sanitari di zona. L'elenco dovrebbe continuare con altre leggi di ampia portata promulgate nei due decenni successivi. Su un piano diverso si situano alcune leggi quadro o generali, le quali più ancora che istituire nuove procedure amministrativo-documentarie, hanno investito i modi di documentare le azioni amministrative e le forme di svolgimento dell'attività istituzionale dei comuni, compresi i vincoli di tutela e controllo: i testi unici delle leggi comunali e provinciali del 1915 e del 1934, e a distanza di oltre cinquant'anni, il nuovo ordinamento degli enti locali del 1990 e la legge sul procedimento amministrativo sempre del 1990.

<sup>56</sup>) Una sintetica disamina delle disposizioni legislative aventi effetto sulla produzione documentaria dei comuni è stata svolta per il periodo 1860-1945 da Augusto Antonella: vd. Id., *L'archivio comunale postunitario* cit., pp. 16-32; non aggiunge molto A. Kolega, *Lineamenti istituzionali e documentazione del comune postunitario (1865-1946)*, «Rivista storica del Lazio» 6/VIII, quaderno n. 1 (1998), pp. 85-110.

<sup>57</sup>) Per cui le delibere podestarili vanno a sostituire le precedenti delibere di consiglio e di giunta.

Di queste azioni riorganizzatrici di notevole impatto non poteva non risentire l'archivio comunale in quanto sedimento delle «pratiche» indotte dalle nuove norme; e insieme all'archivio il titolario quale suo strumento di mediazione e di accesso. Nei fatti, la maggioranza delle voci di classificazione è stata adattata tramite significativi mutamenti di denominazione ad accogliere i fascicoli corrispondenti alle nuove attività amministrative o alle modifiche di quelle preesistenti. Alcune classi sono state quasi abbandonate, altre hanno visto dilatare a dismisura le fattispecie in esse accolte. La classe II-1° *Congregazione di carità - Opere pie - Monti frumentari - Monti di pietà*, che inizialmente doveva accogliere la corrispondenza del comune con questi enti di assistenza e carità, una volta soppressi gli istituti e successivamente con l'assunzione diretta da parte dell'ente locale delle attività di tipo assistenziale, è stata più o meno surrettiziamente trasformata in una funzione denominabile come «rapporti con le varie istituzioni di assistenza» o anche «attività di assistenza», così che – attraverso una forzatura concettuale non di poco conto – la stessa classe col trascorrere di un secolo è diventata il contenitore di procedimenti amministrativi di natura affatto diversa in contesti radicalmente mutati. Si può notare ancora che il D.P.R. 616 del 1977 ha trasferito ai comuni buona parte delle competenze di polizia amministrativa che il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 attribuiva alle questure. Il titolario però, nella partizione relativa alla pubblica sicurezza (cat. XV), di tali competenze prevedeva solo quella relativa agli esercizi pubblici e non anche le funzioni di polizia amministrativa relative al rilascio delle licenze di esercizio ascensori, delle licenze custodi, facchini, mestieri ambulanti, tipografi, vendita automobili usate, regolamentate dettagliatamente per la prima volta dalle norme del 1931. È sembrato ai più che la classe XV-8° [...] *Affari vari interessanti la P.S.* fosse la voce adatta a ricevere tali nuove fattispecie, con un conseguente effetto di rigonfiamento della massa documentaria in essa accolta e quindi di squilibrio rispetto alle ripartizioni del quadro di classificazione<sup>58</sup>. Se alcune classi si sono dilatate, altre sono diminuite di importanza e infine sono rimaste inutilizzate, divenendo in questo modo testimoni della storicità del titolario Astengo. Si osservi la classe V-4° *Dazi*. I dazi di consumo vennero aboliti nel 1930 e sostituiti con l'autorizzazione alla riscossione da parte dei comuni di imposte di consumo su buona parte dei generi già sottoposti a dazio; il mantenimento di questa voce nel titolario era giustificato dall'importanza (pur decre-

<sup>58</sup>) Fregni osserva infatti giustamente che «il grado divisionale del piano di classificazione deve essere determinato in rapporto alla quantità di documentazione prodotta e di pratiche svolte rispetto a quella particolare competenza»: vd. Fregni, *L'organizzazione dell'archivio corrente e di deposito comunale* cit., p. 128.

scente) del gettito di tali forme di imposizione indiretta e dalle modalità specifiche di riscossione «svolte da appositi uffici comunali o [...] affidate, mediante contratto, ad appaltatori privati»<sup>59</sup> o ad un ente di gestione quale l'INGIC. Ma dopo l'abolizione definitiva delle imposte di consumo nel 1972, permane in capo ai comuni unicamente la definizione residuale dei rapporti con l'ente di gestione, destinata in breve ad esaurirsi.

Contemporaneamente, ad accentuare lo sfaldamento del vecchio quadro di classificazione incentrato sul classico binomio titolare-protocollo, non si arresta il processo quasi inesorabile di proliferazione di nuove serie documentarie separate dalla serie annuale articolata in categorie. Sono le necessità stesse di un'efficiente organizzazione delle attività gestionali o di controllo affidate all'ente pubblico territoriale che impongono la costituzione di nuove serie di fascicoli di carattere permanente<sup>60</sup> necessari alle ordinarie attività di servizio per periodi prolungati e trasferiti in genere a blocchi nell'archivio di deposito, dietro sollecitazioni di diversa natura. Così, lo sviluppo e l'articolazione delle funzioni socio-assistenziali generano ovunque la necessità di costituire tanti fascicoli personali quanti sono i soggetti "presi in carico" dal servizio, siano essi persone con gravi handicap, minori sotto tutela del tribunale, anziani assistiti a domicilio, o soggetti per i quali siano state attivate borse-lavoro. Generalmente questi fascicoli sono trasferiti nell'archivio di deposito nel momento in cui cessa il trattamento da parte dell'ufficio. Nel deposito, il criterio di ordinamento potrà essere alfabetico se il passaggio avviene in un'unica soluzione; oppure cronologico in base al momento del versamento, con il corredo di un registro alfabetico che permetta l'immediato reperimento di ogni fascicolo, e in questo caso la data di archiviazione coinciderà con la cessazione del rapporto con l'assistito. Vista l'estrema variabilità del periodo di trattamento "attivo", risulta non proponibile un ordinamento fondato sulla data di presa in carico, elemento meno caratterizzante.

Un caso interessante di geminazione di diverse serie archivistiche da un corpo originario unitario è rappresentato dalle pratiche di edilizia privata, non previste dal titolare del 1897 e divenute invece, soprattutto a partire dalla seconda metà del '900, uno degli ambiti di intervento più caratterizzanti dell'attività politico-amministrativa dei comuni<sup>61</sup>. Come è

<sup>59</sup>) Antoniella, *L'archivio comunale postunitario* cit., p. 24.

<sup>60</sup>) Sulla definizione di fascicoli permanenti vd. Carucci, *Il documento contemporaneo* cit., pp. 142-143.

<sup>61</sup>) La legge 142/1990 sancisce definitivamente questo stato di fatto affermando, all'art. 9, che «spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, *dell'assetto e utilizzazione del territorio* e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze» (corsivo mio).

noto, nel nostro Paese la prima legge organica in materia urbanistica risale al 1942<sup>62</sup>. Prima di allora i vincoli alle nuove edificazioni erano principalmente limitati al “come costruire” e disciplinati (tranne i casi di vincoli paesaggistici in vigore dal 1939) da regolamenti comunali di igiene e sanità. In assenza di una normativa nazionale dettagliata, attori principali dei processi decisionali diventavano l'ufficiale sanitario e le commissioni edilizie, deputate a dare concreta applicazione ai regolamenti municipali. In diversi archivi comunali è perciò possibile rintracciare già per i primi decenni del ventesimo secolo due distinte serie archivistiche, le licenze edilizie e i relativi permessi di abitabilità<sup>63</sup>, spesso corredate da registri delle concessioni in ordine numerico, da registri alfabetici dei concessionari e da registri delle abitabilità, realizzati con reciproci rinvii incrociati. Il fatto singolare è che due fondamentali leggi relative all'urbanistica succedutesi a distanza di tempo, la norma del 1942 e la «legge ponte» del 1967, pur innovando radicalmente la materia e gli strumenti della pianificazione territoriale, non hanno prodotto novità sul versante della formazione delle serie archivistiche relative agli atti concessori veri e propri (pur essendo mutato il procedimento autorizzatorio testimoniato dai documenti interni ai fascicoli). Una nuova partizione nel corpo delle pratiche edilizie sorge invece con una legge posteriore, del 1978 (L. 457/1978), che introduce la figura dell'autorizzazione ad edificare nelle ipotesi di interventi edilizi minori, dopo che una disposizione dell'anno precedente ha trasformato le vecchie licenze edilizie in concessioni edilizie. Più tardi, la legge 47/1985 (cosiddetta legge sul condono) dà avvio a tre ulteriori serie archivistiche: i fascicoli relativi alle opere interne ai fabbricati, i fascicoli contenenti le domande intese ad ottenere «concessione in sanatoria» e le copie dei rogiti trasmessi dai notai relativi ai trasferimenti di terreni non edificati<sup>64</sup>. Infine, il collegato alla finanziaria per il 1997 (legge 662/1996) instaura la serie delle denunce di inizio attività edilizia, fondate su un procedimento amministrativo di natura diversa rispetto alle concessioni e alle autorizzazioni. È chiaro a questo punto che le pratiche edilizie non sono più identificabili come una serie dell'archivio comunale, ma come serie differenti

<sup>62</sup>) Legge 7 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica*.

<sup>63</sup>) Soprattutto la serie delle licenze costituisce una fonte di grande interesse per l'enorme giacimento di progetti edilizi che conserva, con le diverse varianti o le modifiche proposte a seguito di pareri negativi delle commissioni edilizie.

<sup>64</sup>) *A latere* di questo processo di germogliazione di serie diverse, si può osservare un altro fenomeno interessante: il risorgere dell'importanza giuridica anche delle più vecchie licenze edilizie a seguito della previsione, contenuta nella legge 47/1985, di nullità di tutti gli atti *inter vivos* che abbiano ad oggetto il trasferimento di qualsiasi diritto reale su edifici, se dagli atti stessi non risultino gli estremi della concessione edilizia. Un caso esemplare di coesistenza permanente di rilevanza storica e di rilevanza pratico-giuridica.

di un fondo archivistico sostanzialmente indipendente rispetto al complesso archivio dell'istituto di cui fanno parte; un fondo da strutturare su criteri autonomi rispetto alle articolazioni tradizionali del vecchio titolare, e che è possibile invece ricomprendere in un piano complessivo di organizzazione dell'archivio generale di deposito coordinato con un piano aggiornato di scarto e conservazione.

Alcune importanti disposizioni normative dell'ultimo decennio hanno introdotto significative novità nelle forme di documentazione dell'attività amministrativa, contribuendo a rendere più inattuale lo schema proposto dal titolare Astengo. Ho accennato all'inizio del paragrafo al graduale e pluridecennale fenomeno di settorializzazione che ha investito gli apparati comunali<sup>65</sup>. Il processo viene in buona misura legittimato e sollecitato dalla attribuzione sempre più netta ai dirigenti e ai responsabili dei servizi di responsabilità gestionali distinte dalle responsabilità politiche di indirizzo e di controllo. Si tratta di un principio reso esplicito dal nuovo ordinamento delle autonomie locali promulgato con la legge 142 dell'8 giugno 1990. Con l'articolo 51, comma 2, essa sancisce:

Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti.

A tale orientamento si affiancano, nel breve giro di pochi mesi, le norme generali sul procedimento amministrativo e sull'individuazione del responsabile del procedimento, introdotte dalla legge 241 del 7 agosto 1990, dispositivo destinato a fungere da spartiacque nell'evoluzione dei rapporti giuridici costituiti dalle pubbliche amministrazioni. Da questo momento, autonomia gestionale e principio di responsabilità rappresentano il solco entro il quale verranno statuiti negli anni successivi tutti gli atti normativi in tema di autonomie locali. Un rilevante riflesso archivistico di questo percorso è la tendenziale attribuzione della responsabilità nella gestione del fascicolo all'affidatario del procedimento e più in generale all'«unità organizzativa responsabile»<sup>66</sup>. Se infatti «la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento»<sup>67</sup> risiede nel dirigente o in altro dipendente espressamente individuato interno all'unità organizzativa, la cura del relativo fascicolo – almeno

<sup>65</sup> Sul tema, un'interessante descrizione è presente in M.P. Guerra (a cura di), *Gli archivi del Comune. L'organizzazione dell'informazione nell'amministrazione locale*, Bologna, il Mulino, 1994.

<sup>66</sup> Espressione utilizzata dall'articolo 4 della legge 241/1990.

<sup>67</sup> Articolo 5 della legge 241/90.

per l'intera durata del procedimento – non può che essere di esclusiva competenza di quest'ultima<sup>68</sup>. Un esito ulteriore si concreta nell'istituzione della «determinazione», il provvedimento ufficiale di impegno di spesa adottato autonomamente dal responsabile di servizio, atto previsto per la prima volta dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Questa nuova serie che si va formando degli atti provvedimentali emessi dal vertice burocratico dell'ente territoriale, sempre ordinata in sequenza cronologica, si affianca alle preesistenti delibere di giunta, espressione degli organi politici, riducendone drasticamente il numero. L'assunzione da parte dei funzionari e/o dei dirigenti della determinazione comportante impegno di spesa è la diretta conseguenza dell'introduzione del «piano esecutivo di gestione» (PEG), deliberato dalla giunta in coerenza col bilancio annuale di previsione. Tale nuovo strumento di governo dell'ente locale – istituito sempre dal D.lgs. 77/1995 – stabilisce infatti gli obiettivi di gestione suddivisi per settori di intervento (combacianti generalmente con i settori organizzativi) e le relative dotazioni finanziarie da imputare ai responsabili dei servizi; il PEG è quindi anche un sistema di lettura del bilancio di previsione in termini di programmi e di settori/servizi deputati a realizzarli. Infine, un articolo della legge 16 giugno 1998, n. 191 – ricompreso parzialmente al pari della legge 127/1997 nel recente testo unico degli enti locali<sup>69</sup> – aggiungendo un altro tassello nel percorso di autonomia gestionale degli organi burocratici, va ad interferire nuovamente col sistema di organizzazione standardizzata delle serie documentarie: nascono le ordinanze dirigenziali<sup>70</sup> per una serie tassativa di provvedimenti «di necessità» precedentemente eseguibili esclusivamente per mezzo di ordinanze sindacali<sup>71</sup>.

L'introduzione della figura del responsabile del procedimento, l'istituzione del piano esecutivo di gestione e della determinazione «da classificarsi con sistemi di raccolta che individuino la cronologia degli atti e l'ufficio di provenienza»<sup>72</sup>, l'insorgenza delle ordinanze dirigenziali, sono tutti fenomeni amministrativi in qualche modo esaltatori di una organizzazione dell'archivio corrente fondata sulle articolazioni burocratiche, in

<sup>68</sup>) Contrariamente alla non convincente descrizione del percorso del fascicolo all'interno degli uffici comunali fornita da G. Penzo Doria: vd. Id., *La linea dell'arco* cit., pp. 101-102.

<sup>69</sup>) D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

<sup>70</sup>) Oppure dei responsabili di settore o servizio, nei comuni privi della dirigenza.

<sup>71</sup>) Inizialmente, con l'articolo 2, c. 12 della legge 191/1998, la figura dell'ordinanza dirigenziale sembra adottabile solo per «tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale», ma il D.lgs. 267/2000 ne estende poi l'applicazione anche ai provvedimenti di necessità in materia sanitaria e di igiene pubblica (vd. artt. 107, c. 5 e 50, c. 5).

<sup>72</sup>) Articolo 27, c. 9 del D.lgs. 77/1995, ora art. 183, c. 9 del D.lgs. 267/2000.

ovvio contrasto con un archivio di deposito che si voglia eventualmente allestire secondo assetti rispondenti alle funzioni.

Non intendo riprendere i ragionamenti svolti nella prima parte. Mi limito a constatare alcuni dati di fatto che dovrebbero indurre ad una maggiore cautela nel fornire soluzioni definitive e valide una volta per tutte. Se rappresenta un'esigenza condivisibile l'idea – ora peraltro in parte recepita dalla normativa<sup>73</sup> – di istituire un piano generale di classificazione non limitato alla corrispondenza in arrivo e in partenza, ma funzionante come uno strumento condiviso di organizzazione del sistema documentario integrato col piano di conservazione dei documenti<sup>74</sup>, non altrettanto accettabile è l'attribuzione al momento classificatorio di una capacità automaticamente riordinatrice delle unità archivistiche, che non gli è propria. Inoltre, la scelta di uno schema di tipo funzionale dovrebbe essere sempre preceduta da una definizione accurata del termine funzione, di cui enucleare il carattere di «rilevanza giuridica continua e globale dell'attività»<sup>75</sup> amministrativa, svolta per la cura di interessi terzi e quindi tendenzialmente tipicizzata per poter essere controllata. Tale accezione imporrebbe l'individuazione di voci classificatorie costantemente aderenti all'ambito determinato delle norme (anche interne) storicamente individuate, al di fuori delle quali non vi sarebbe rilevanza di funzioni: verrebbe così valorizzata, oltre ai significati di funzione-compito e di funzione-scopo, anche la relazione dinamica tra funzione e ufficio. Il recente utilizzo della nozione, non preventivamente definita, connessa ad un modello di archivio *in fieri*, sembra invece talora orientato – sulla scorta dell'odierna plurivocità del termine funzione – verso un più comodo approdo extragiuridico e quindi tendenzialmente antistorico<sup>76</sup>, in quanto spogliato delle sue connessioni con i mutevoli assetti normativi caratterizzanti tutti i campi dell'agire sociale.

<sup>73</sup>) *Disposizioni per la conservazione degli archivi*: articolo 19, c. 1 del D.P.R. 428/1998, ora art. 68, c. 1 del D.P.R. 445/2000.

<sup>74</sup>) Cfr. Giuva, *Gli strumenti archivistici per la gestione dei documenti* cit., pp. 137-139.

<sup>75</sup>) F. Modugno, *Funzione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 308.

<sup>76</sup>) Un approdo più affine al significato novecentesco di «materia», indicante attività o beni della realtà effettuale non immediatamente adattabili agli interventi della normazione, poiché per sé privi di sostanza giuridica.



## APPENDICE

### La circolare Astengo

Ministero dell'Interno, Direz. Gen. dell'Amministr. civile – Div. 2<sup>a</sup>.

1° marzo 1897, N. 17100-2

*Ai Signori Prefetti del Regno.*

Ordinamento degli Archivi dei Comuni.

Dalle ispezioni che ad iniziativa di questo Ministero e delle Prefetture si eseguono presso gli uffici comunali, assai spesso sono segnalate e deplorate le cattive condizioni degli Archivi municipali, per cui l'opera stessa degli Ispettori non può procedere sicura spedita come occorrerebbe.

La mancanza di ordine e di metodo nella tenuta e conservazione delle carte ufficiali non è lieve difetto, sul quale si possa trascorrere incuranti, poiché, oltre al disagio e alla perdita di tempo che ne deriva ad amministratori e impiegati per le difficili ricerche, oltre gli inconvenienti che possono nascere dal non aver presenti, per difettosa classificazione nella trattazione di un affare, tutti i documenti che vi si riferiscono, non di rado avviene che il non poter trovare a tempo opportuno un atto, pure di non grande importanza in se stesso, porta a grave lesione degli interessi e dei diritti comunali.

Il Ministero, pertanto, è venuto nella determinazione di stabilire norme semplici e precise per la tenuta degli Archivi comunali, le quali senza difficoltà possano attuarsi dai piccoli e dai grandi comuni, e tali norme, corredate anche dai moduli relativi, comunica con la presente ai Signori Prefetti, perché alla loro volta ne facciano diramazione ai dipendenti comuni e ne curino l'attuazione entro un congruo termine, che starà a lor prudente consiglio di determinare, onde le Amministrazioni comunali abbiano tempo di predisporre il lavoro occorrente.

Per ora sono pregati di segnare ricevuta della presente; in seguito signaleranno di mano in mano i comuni che avranno ordinato gli Archivi secondo le istruzioni ministeriali.

*Pel Ministro*  
ASTENGO.

\* \* \*

#### *Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali*

Art. 1. – Ogni atto che perviene all'ufficio o ne parte deve essere assegnato a una categoria di archivio e registrato nel protocollo.

Art. 2. – Gli atti sono classificati come dalla annessa tabella (Mod. A) per categorie; le categorie si dividono in classi, la classi in fascicoli. Le categorie degli atti sono quindici; non si può diminuirne il numero, né variarne la materia. Si potranno aggiungere nuove categorie quando occorressero necessità nuove, e gli affari relativi non trovassero sede opportuna nelle prime quindici, neppure per analogia.

Art. 3. – Le categorie vanno suddivise in classi, tenendo per norma quelle indicate nella tabella (Mod. A): il numero della classi potrà essere quindi maggiore o minore secondo la quantità presumibile degli affari di ciascuna categoria.

Art. 4. – Il registro-protocollo, conforme al modulo B, si apre al 1° gennaio e si chiude in fine di anno.

Art. 5. – È regola da osservarsi costantemente nella corrispondenza, quella di trattare, con una lettera, *di un affare solo*, e mai di affari diversi, per non dare luogo a confusione.

Art. 6. – La protocollazione si esegue registrando, con numero progressivo, tutte le carte, la memorie, i provvedimenti, anche di iniziativa dell'ufficio. La registrazione comprende le notizie richieste dalle intestazioni nelle singole colonne del protocollo. Sopra ogni atto registrato, accanto alla data di arrivo, si trascrive il numero della registrazione.

Art. 7. – Sopravvenendo nuove carte relative ad un affare od argomento già registrato, il numero viene, nel protocollo, all'atto della registrazione, coordinato al precedente con opportuno richiamo.

Art. 8. – Se l'atto da protocollarsi è una mozione d'ufficio, nella colonna del protocollo indicante la *provenienza dell'atto* si scrive: *d'ufficio*.

Art. 9. – Tutti gli affari che figurano nel protocollo devono essere riportati nell'indice alfabetico, conforme al modulo C, con le indicazioni proprie ad accertarne la sede.

Art. 10. – L'indice alfabetico si rinnova ogni anno come il protocollo.

Art. 11. – Per ogni affare si forma un fascicolo riunendo in ordine di data e di numero gli atti ricevuti e le minute di quelli spediti, le memorie e gli studi che allo stesso si riferiscono. Negli affari di personale, in quelli cioè nei quali è considerata principalmente la persona, si forma per ogni persona un fascicolo.

Art. 12. – Ogni fascicolo ha una coperta di carta forte conforme al modulo D; ed ha, oltre l'indicazione della categoria e della classe, un numero d'ordine che fissa la sua posizione in archivio.

Art. 13. – I numeri di protocollo dati alle carte esistenti nel fascicolo, sono riportati sulla copertina.

Art. 14. – Il numero d'ordine dei fascicoli è dato dall'elenco conforme al modulo E. Questo elenco si va formando per ogni classe di affari della stessa categoria, via via che se ne apre un fascicolo. Se l'atto è il primo di un affare, si forma con esso un fascicolo nuovo; se ebbe precedenti si unisce al fascicolo che li contiene. La collocazione degli atti nei fascicoli deve farsi in modo che l'atto di data più recente si veggia per il primo.

Art. 15. – Gli atti personali accennati allo art. 11, quando si riferiscono a più persone e non possono essere divisi saranno richiamati con apposita annotazione nei fascicoli dei singoli individui, formando per coloro che già non li avessero, altrettanti fascicoli individuali. Il foglio di richiamo sarà unico per ogni fascicolo, e vi si anoteranno, uno dopo l'altro, tutti i richiami occorrenti. Sarà collocato al primo posto nel fascicolo stesso in modo che si possa, a prima vista, sapere con quali altri fascicoli abbia relazione.

Art. 16. – Se un affare si collega ad altro, i fascicoli non devono riunirsi, ma devono far constare del reciproco riferimento nel foglio di richiamo.

Art. 17. – Ogni ufficio comunale deve tenere due distinti archivi: uno *corrente* per gli affari iniziati e non compiuti; l'altro di *deposito* per quelli sui quali siasi definitivamente provveduto.

Art. 18. – L'archivio *corrente* e quello di *deposito* sono formati di tanti compartimenti e tante caselle quante ne abbisognano per collocarvi con ordine, per categoria e per classe, i fascicoli degli atti.

Art. 19. – Nel gennaio di ciascun anno si levano dall'archivio corrente i fascicoli degli atti compiuti e si collocano nell'archivio di deposito.

Art. 20. – Nessun fascicolo, nessun atto può uscire dagli archivi, se non per richiesta fattane da chi ne abbia la facoltà.

Art. 21. – Il foglio di richiesta occuperà il posto del fascicolo o dell'atto comunicato sino a che non siano restituiti.

Art. 22. – Ogni quindici giorni l'Archivista presenterà al Capo d'ufficio, per i suoi provvedimenti, un elenco degli atti, la cui trattazione risulti arretrata.

Art. 23. – Gli atti d'interesse patrimoniale, ossia titoli comprovanti la proprietà di beni comunali, i diritti di credito, di ipoteca ecc. ecc. del comune e la carte che contengono informazioni riservate sulle persone, devono essere conservati in un armadio chiuso o almeno in una busta chiusa, sotto la responsabilità personale del Segretario.

Roma, li 1° marzo 1897.

*Pel Ministro*  
ASTENGO.

\* \* \*

*(Seguono gli allegati)*

MODULO A.

*Categoria 1<sup>a</sup> - Amministrazione*

|                        |  |
|------------------------|--|
| Classe 1 <sup>a</sup>  | Ufficio Comunale   |
| Classe 2 <sup>a</sup>  | Archivio   |
| Classe 3 <sup>a</sup>  | Economato  |
| Classe 4 <sup>a</sup>  | Elezioni amministrative – Liste – Riparto consiglieri per frazioni |
| Classe 5 <sup>a</sup>  | Sindaco – Assessori – Consiglieri                                  |
| Classe 6 <sup>a</sup>  | Impiegati – Inservienti – Personale avventizio, ecc.               |
| Classe 7 <sup>a</sup>  | Locali per gli uffici  |
| Classe 8 <sup>a</sup>  | Sessioni ordinarie e straordinarie del consiglio – Deliberazioni   |
| Classe 9 <sup>a</sup>  | Cause – Liti – Conflitti riguardanti l'Amministrazione comunale    |
| Classe 10 <sup>a</sup> | Andamento dei servizi amministrativi                               |
| Classe 11 <sup>a</sup> | Inchieste  |
| Classe 12 <sup>a</sup> | Istituti diversi amministrati dal Comune                           |

*Categoria 2<sup>a</sup> - Opere pie e beneficenza*

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Congregazione di carità – Opere pie – Monti frumentari – Monti di pietà |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Ospizi – Ricoveri di mendicizia – Indigenti inabili al lavoro           |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Brefotrofi - Orfanotrofi – Esposti – Baliafici                          |
| Classe 4 <sup>a</sup> | Società operaie e di mutuo soccorso – Sussidi                           |
| Classe 5 <sup>a</sup> | Lotterie – Tombole – Fiere di beneficenza, ecc.                         |

*Categoria 3<sup>a</sup> - Polizia urbana e rurale*

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Personale – Guardie municipali – Guardie campestri – Facchini, ecc. |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Servizi – Regolamenti   |

Categoria 4<sup>a</sup> - *Sanità ed igiene*

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Ufficio sanitario – Personale              |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Servizio sanitario                         |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Epidemie – malattie contagiose – epizoozie |
| Classe 4 <sup>a</sup> | Sanità marittima – Lazzaretti              |
| Classe 5 <sup>a</sup> | Igiene pubblica – regolamenti – macello    |
| Classe 6 <sup>a</sup> | Polizia mortuaria – Cimiteri, ecc.         |

Categoria 5<sup>a</sup> - *Finanze*

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Proprietà comunali – Inventari dei beni mobili e immobili – Debiti e crediti |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Bilanci – conti – contabilità speciali – verifiche di cassa                  |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Imposte, tasse, diritti – Regolamenti, tariffe e ruoli relativi              |
| Classe 4 <sup>a</sup> | Dazi   |
| Classe 5 <sup>a</sup> | Catasto  |
| Classe 6 <sup>a</sup> | Privativa  |
| Classe 7 <sup>a</sup> | Mutui  |
| Classe 8 <sup>a</sup> | Eredità  |
| Classe 9 <sup>a</sup> | Servizio di esattoria e tesoreria  |

Categoria 6<sup>a</sup> - *Governo*

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Leggi e decreti – Gazzetta ufficiale – Calendario generale dello Stato – Fogli degli Annunzi legali – Circolari |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Elezioni politiche – Liste  |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Feste nazionali, commemorazioni, ecc.   |
| Classe 4 <sup>a</sup> | Azioni di valore civile   |
| Classe 5 <sup>a</sup> | Concessioni governative   |

Categoria 7<sup>a</sup> - *Grazia, giustizia e culto*

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Circoscrizione giudiziaria – Pretura – Tribunale – Corte di Assise |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Giurati  |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Carceri mandamentali   |
| Classe 4 <sup>a</sup> | Conciliatore – Vice-conciliatore – ufficio                         |
| Classe 5 <sup>a</sup> | Archivio notarile  |
| Classe 6 <sup>a</sup> | Culto  |

Categoria 8<sup>a</sup> - *Leva e truppe*

|                       |                         |
|-----------------------|-------------------------|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Leva di terra e di mare |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Servizi militari        |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Tiro a segno            |
| Classe 4 <sup>a</sup> | Caserme militari        |

Categoria 9<sup>a</sup> - *Istruzione pubblica*

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Autorità scolastiche – Insegnanti                     |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Asili d'infanzia e scuole elementari – Monte pensioni |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Educatori comunali                                    |

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Classe 4 <sup>a</sup> | Ginnasi – Convitti  |
| Classe 5 <sup>a</sup> | Licei   |
| Classe 6 <sup>a</sup> | Scuole tecniche   |
| Classe 7 <sup>a</sup> | Università  |
| Classe 8 <sup>a</sup> | Istituti scientifici – Biblioteche – Gallerie – Musei, ecc. |

*Categoria 10<sup>a</sup> - Lavori e servizi pubblici – Poste – Telegrafi – Telefoni*

|                        |  |
|------------------------|--|
| Classe 1 <sup>a</sup>  | Strade – Piazze – Costruzione e manutenzione |
| Classe 2 <sup>a</sup>  | Ponti  |
| Classe 3 <sup>a</sup>  | Illuminazione                                |
| Classe 4 <sup>a</sup>  | Acque e fontane pubbliche                    |
| Classe 5 <sup>a</sup>  | Consorzi stradali e idraulici                |
| Classe 6 <sup>a</sup>  | Espropriazioni per causa di utilità pubblica |
| Classe 7 <sup>a</sup>  | Poste – Telegrafi – Telefoni                 |
| Classe 8 <sup>a</sup>  | Ferrovia                                     |
| Classe 9 <sup>a</sup>  | Ufficio tecnico                              |
| Classe 10 <sup>a</sup> | Restauro e manutenzione edifici              |
| Classe 11 <sup>a</sup> | Porti – Contributi                           |

*Categoria 11<sup>a</sup> - Agricoltura, industria e commercio*

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Agricoltura – Caccia – Pesca – Pastorizia – Bachicoltura – Malattie delle piante, ecc. |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Industria  |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Commercio  |
| Classe 4 <sup>a</sup> | Fiere e mercati  |
| Classe 5 <sup>a</sup> | Pesi e misure  |

*Categoria 12<sup>a</sup> - Stato civile – Censimento – Statistica*

|                       |              |
|-----------------------|--------------|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Stato civile |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Censimento   |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Statistica   |

*Categoria 13<sup>a</sup> - Esteri*

|                       |                            |
|-----------------------|----------------------------|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Comunicazioni con l'estero |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Emigrati                   |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Emigranti                  |

*Categoria 14<sup>a</sup> - Oggetti diversi*

|              |  |
|--------------|--|
| Classe unica | In questa categoria sono classificati tutti gli affari che non troverebbero posto nelle categorie precedenti e nella 15 <sup>a</sup> |
|--------------|--|

*Categoria 15<sup>a</sup> - Sicurezza pubblica*

|                       |                                 |
|-----------------------|---------------------------------|
| Classe 1 <sup>a</sup> | Pubblica incolumità             |
| Classe 2 <sup>a</sup> | Polveri e materie esplodenti    |
| Classe 3 <sup>a</sup> | Teatri e trattenimenti pubblici |
| Classe 4 <sup>a</sup> | Esercizi pubblici               |

|                        |   |
|------------------------|---|
| Classe 5 <sup>a</sup>  | Scioperi e disordini  |
| Classe 6 <sup>a</sup>  | Mendicità   |
| Classe 7 <sup>a</sup>  | Pregiudicati, ammoniti, sorvegliati, domiciliati coatti, espulsi dall'estero, reduci dalle case di pena, oziosi, vagabondi – Informazioni e provvedimenti |
| Classe 8 <sup>a</sup>  | Avvenimenti straordinari e affari vari interessanti la P.S.   |
| Classe 9 <sup>a</sup>  | Contributo nella spesa della guardie di città e casermaggio   |
| Classe 10 <sup>a</sup> | Trasporto mentecatti al Manicomio   |
| Classe 11 <sup>a</sup> | Incendi e Pompieri  |

STEFANO TWARDZIK