FONTI E STRUMENTI DELLA MEMORIA

La conservazione archivistica

di Paola Carucci

1. *La legge archivistica del 1963.* Il tema delle fonti per la ricerca sull'economia e la società nell'età contemporanea, specie se considerato per l'ultimo cinquantennio, richiede una analisi che possiamo incentrare su quattro punti: ricognizione delle fonti disponibili già presenti presso istituti di conservazione o presso i soggetti produttori; come si è modificato il quadro dei protagonisti del cambiamento nell'economia; come si è trasformato il quadro delle istituzioni pubbliche; quali norme di tutela esistono per la conservazione e fruizione delle fonti, tenendo conto di quali sono gli attuali soggetti produttori dei documenti. Per quanto riguarda la conservazione e l'uso delle fonti, infatti, è essenziale – in base alla normativa vigente – una chiara e definita configurazione degli uffici delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici non territoriali, delle istituzioni private e delle società, cioè dei soggetti che, interagendo nelle attività politiche ed economiche del paese, danno vita ai loro singoli archivi, la cui salvaguardia ai fini della ricerca storica è condizionata dalla rispettiva natura giuridica.

Le relazioni della giornata, nel delineare le trasformazioni economiche e i protagonisti del cambiamento, hanno direttamente o indirettamente fatto riferimento a una pluralità di soggetti privati e di istituzioni pubbliche, hanno segnalato rilevanti modifiche nei processi di programmazione e di sviluppo, hanno indicato varie tipologie di documenti, hanno fornito una ricognizione delle fonti disponibili con riferimento specifico all'evoluzione economica e sociale dell'Umbria e delle Marche. Finora, dunque, la ricerca ha ampiamente utilizzato oltre alle fonti economiche specifiche – quali archivi di imprese e società, di banche, di camere di commercio, di enti pubblici economici, di associazioni sindacali, di singole persone – anche gli archivi degli organi centrali e periferici dello Stato e quelli comunali e provinciali. Tali archivi riflettono un contesto istituzionale in cui risultano chiaramente distinti i ruoli e la natura giuridica dello Stato e degli enti locali.

La legge archivistica del 1963 ben si rapportava a questa situazione e, recependo alcuni principi già introdotti nella precedente legge del 1939, ha disciplinato in maniera chiara e organica la tutela delle fonti affidandola allo Stato, che

esercita il suo intervento secondo un diverso grado di incisività in dipendenza della natura giuridica del soggetto produttore dei documenti: così per gli archivi prodotti da organi centrali e periferici dello Stato è prevista la concentrazione dei documenti selezionati per la conservazione permanente rispettivamente nell'Archivio centrale dello Stato e negli Archivi di Stato istituiti in ogni provincia; per gli archivi delle Province e dei Comuni e degli Enti pubblici non territoriali è previsto l'obbligo della conservazione dei documenti selezionati per la conservazione permanente presso ciascun ente produttore che deve istituire tra i propri uffici l'Archivio storico in cui accogliere quei documenti; per gli archivi privati, gli obblighi inerenti alla conservazione e alla consultazione scattano a seguito di specifica dichiarazione di notevole interesse storico. La vigilanza sugli adempimenti richiesti agli enti pubblici per la conservazione e gestione dei loro archivi – estesi anche agli Archivi storici delle Regioni a statuto speciale e previsti, con lungimiranza, anche per quelli delle Regioni a statuto ordinario - e ai proprietari, possessori o detentori di archivi privati dichiarati di notevole interesse storico, è affidata alle Soprintendenze archivistiche, organi periferici dello Stato istituiti in ogni regione, cui è conferito anche il compito di autorizzare lo scarto per i documenti degli enti pubblici e di procedere alle dichiarazioni che vincolano gli archivi privati, assumendo le attribuzioni che ne derivano.

La legge stabilisce un termine di 40 anni dall'esaurimento degli affari per il versamento dei documenti agli Archivi di Stato e agli Archivi storici degli enti pubblici. Ove sussista il rischio di dispersione e danneggiamento il soprintendente all'Archivio centrale dello Stato e i direttori degli Archivi di Stato - che fanno parte delle Commissioni di sorveglianza cui spettano il controllo sulla tenuta delle carte da parte degli organi centrali e periferici dello Stato, le operazioni di selezione e scarto e la cura dei versamenti - possono accettare il versamento di documenti più recenti. Tale prassi è stata ampiamente seguita dall'Archivio centrale dello Stato, fin dall'inizio della sua attività nell'attuale sede dell'EUR, nel 1960, e più recentemente risulta seguita da un cospicuo numero di Archivi di Stato.

Sebbene le disposizioni normative siano chiare, si è potuto constatare come le Commissioni di sorveglianza spesso non siano riuscite a incidere adeguatamente sulla tenuta degli archivi correnti degli uffici statali, né a ottenere il versamento di serie particolarmente riservate, né ad evitare dispersioni di fonti rilevanti. Ciò nonostante – come può rilevarsi dalla *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, edita tra il 1981 e il 1994 dall'Amministrazione archivistica e con-

sultabile in Internet, e dagli aggiornamenti periodici pubblicati nella "Rassegna degli Archivi di Stato" – risultano cospicui versamenti di documentazione recente. Per quanto riguarda gli enti locali, sottoposti a ispezioni costanti da parte delle Soprintendenze archivistiche, Comuni e Province conservano in genere le loro carte in maniera più o meno soddisfacente, mentre assai meno sistematica risulta la conservazione degli archivi degli enti pubblici non territoriali, la cui situazione presenta una casistica estremamente varia che si colloca tra due estremi quali l'istituzione di efficienti Archivi storici come quello della Banca d'Italia e quello della perdita di ogni traccia documentaria. Ancora più problematica, infine, è la conservazione degli archivi privati e specialmente quella della documentazione di imprese e società. Non risultano però ancora istituiti gli Archivi storici regionali, con tutte le funzioni di carattere scientifico e di centri per la ricerca storica che dovrebbero assumere, anche se in alcuni casi, come per esempio in Umbria, è stata disposta la creazione di un Archivio unico di deposito regionale.

Le trasformazioni istituzionali, a partire dal dopoguerra, hanno reso molto più complesso il quadro delle Pubbliche amministrazioni – espressione con cui oggi si tende ad a ricomprendere Stato, Regioni ed enti locali, senza tenere conto della diversa natura giuridica - e l'articolazione delle loro competenze, creando le premesse per una necessaria modifica della legislazione archivistica che deve, per essere efficace, commisurarsi all'ordinamento politico-istituzionale. Il nuovo *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, approvato nel 2004, invece, riproduce nella sostanza le disposizioni dell'abrogata legge archivistica del 1963. Per comprendere l'inadeguatezza della normativa rispetto al rischio di una eccessiva frammentazione dei futuri poli di conservazione è necessario delineare, a mero titolo esemplificativo, un sommario quadro delle linee di tendenza del contesto istituzionale, tenendo presente che ogni soggetto produce un archivio; che molti soggetti hanno cambiato negli anni competenze e natura giuridica, con conseguente modifica del tipo di tutela; che spesso l'attribuzione delle competenze non risulta chiara neanche nelle leggi istitutive. Va inoltre rilevato che, mentre di massima all'evoluzione verso un più spinto decentramento regionale corrisponde una accentuazione dell'importanza dell'Archivio nazionale, il ruolo dell'Archivio centrale dello Stato tende a diminuire per una esplicita volontà politica che ne ha decretato il declassamento da sede di dirigenza generale a sede di semplice dirigenza con conseguente indebolimento nei rapporti tra il soprintendente e i dirigenti generali dei vari ministeri con cui entra in contatto per l'acquisizione dei nuovi versamenti. Inoltre si va delineando una tendenza ad aumentare gli Archivi storici separati: qualche anno fa è stato istituito l'Archivio storico separato della Presidenza della Repubblica e ora si parla di una probabile istituzione di Archivio storico separato per la Presidenza del consiglio. Quest'ultima iniziativa è particolarmente grave, non solo per le connessioni di questa documentazione con quella dei ministeri, ma perché si rischia di renderne più difficile l'accesso e più facili gli interventi di scarto non controllato. In conseguenza della progressiva riduzione di competenze degli uffici statali, anche gli Archivi di Stato sono inevitabilmente destinati a vedere ridimensionato il loro ruolo, mentre dovrebbero diventare di fondamentale importanza gli Archivi storici regionali.

2. *Il nuovo contesto istituzionale*. A partire dal dopoguerra, si può constatare una sostanziale continuità nell'esercizio delle funzioni politiche che, però, si inquadrano in un contesto internazionale che esercita un determinante condizionamento: la guerra fredda e la contrapposizione di due blocchi politici ed economici fino alla caduta del muro di Berlino e una crescente influenza dell'Unione europea, particolarmente incisiva proprio nel settore dell'economia e della produzione. Sul versante interno, la proclamazione della Repubblica e l'entrata in vigore della Costituzione segnano le coordinate entro cui viene organizzato lo Stato democratico. Assumono un ruolo rilevante i partiti politici, che entrano in crisi ideologica e organizzativa agli inizi degli anni Novanta assumendo nuove configurazioni in un processo che è ancora ben lontano dal costituire un assetto stabile e definito, e i sindacati, la cui storia particolarmente complessa è un imprescindibile elemento per la comprensione delle trasformazioni economiche e sociali. Nel corso dell'ultimo cinquantennio il paese, che aveva conosciuto una forte ondata emigratoria negli anni del dopoguerra, si è trasformato in paese di forte immigrazione, regolare e clandestina.

Rispetto all'economia, il Governo interviene con attribuzioni di indirizzo e coordinamento e, nel rispetto delle leggi, di regolamentazione e programmazione; incide attraverso il regime fiscale, la creazione di infrastrutture, lo sviluppo della ricerca, la disciplina per l'accesso al credito, per il collocamento, le concessioni, le autorizzazioni e le licenze. La pubblica amministrazione è intervenuta, nel corso degli anni, in certi settori con l'assunzione diretta dell'impresa in forme di diritto privato o in forme autoritative, mentre oggi prevale il regime concorrenziale e si assiste a una netta tendenza alle privatizzazioni.

Negli anni della ricostruzione e della trasformazione da Paese agricolo a Paese fortemente industrializzato si mantiene l'importanza della Presidenza del consiglio come organismo di coordinamento politico e di promozione economica, mentre il Ministero dell'interno svolge un ruolo determinante nel controllo dell'amministrazione provinciale e comunale e nella conservazione dell'ordine pubblico, anche nei momenti di più grave tensione sociale. Progressivamente si estendono le funzioni della Presidenza del consiglio, mentre si riducono quelle del Ministero dell'interno, tranne per quanto attiene alla pubblica sicurezza. A livello territoriale le prefetture riconquistano funzioni che erano state sottratte dalle Federazioni provinciali del partito fascista, mentre le questure e i carabinieri recuperano funzioni che durante il ventennio avevano condiviso con la Milizia volontaria sicurezza nazionale. Comuni e province riacquistano l'elettività dei loro organi, diventando politicamente più forti, e ampliano le loro competenze ma restano a lungo fortemente condizionati dal centro: proprio il controllo sull'attività amministrativa degli enti locali e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza rientravano tra le funzioni prioritarie dei prefetti. Le prefetture, tuttavia, tendono a perdere progressivamente alcune attribuzioni per il moltiplicarsi degli uffici periferici dei vari ministeri e, soprattutto, per l'avvio nel corso degli anni Settanta dell'attuazione dell'ordinamento regionale; infine, per le più recenti riforme che hanno conferito maggiore autonomia agli enti locali. Più radicali sono, nel corso dei decenni, le trasformazioni a livello centrale e periferico delle istituzioni preposte alle funzioni economiche e sociali, in particolare per quanto riguarda l'economia, la protezione sociale, la sanità, l'ambiente e l'istruzione.

Seguendo una riflessione di Sabino Cassese, possiamo individuare, a partire dalla Costituzione repubblicana, almeno tre fasi, dal 1948 al 1970, dal 1970 al 1990 e dal 1990 alla riforma del Titolo V della Costituzione. Nella prima fase, fermo restando il carattere accentrato dell'amministrazione – che tuttavia vede la creazione di cinque Regioni a statuto speciale - l'accentuazione delle funzioni riconosciute come pubbliche porta a una pluralizzazione del centro con il diffondersi delle nazionalizzazioni e la creazione di enti non statali. Si confermano l'IRI e l'AGIP e vengono istituiti enti importanti come la Cassa per il Mezzogiorno, l'Ente nazionale idrocarburi (ENI), l'Ente per il finanziamento dell'industria manifatturiera (EFIM), l'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Si sviluppano inoltre le partecipazioni statali che portano alla creazione nel 1956 di un apposito ministero.

Dal 1970 al 1990 vi è un ulteriore ampliamento delle funzioni pubbliche: si crea il Servizio sanitario nazionale, vengono istituiti il Ministero per l'ambiente e quello per l'università e la ricerca scientifica. Crescono ancora le funzioni della Presidenza del consiglio, che viene riordinata nel 1988, presso cui operano, come veri e propri apparati ministeriali, il Dipartimento per la funzione pubblica e quello per il Mezzogiorno. Oltre ad altri importanti enti pubblici, come l'Istituto per la vigilanza delle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) e l'Ente ferrovie dello Stato, vengono istituite nuove figura istituzionali come le autorità amministrative indipendenti: Garante per la radiodiffusione e l'editoria, Autorità per l'Adriatico (di incerta natura giuridica). In periferia si moltiplicano gli uffici periferici dello Stato e organismi misti, quali le agenzie per l'impiego e le autorità di bacino. Per quanto riguarda la burocrazia statale, si istituiscono la dirigenza (1972) e poi le qualifiche funzionali (1980) e si generalizza la contrattazione delle condizioni di lavoro e del trattamento economico del pubblico impiego: la disciplina del rapporto di lavoro diventa sempre più simile a quella di diritto comune. Dopo un primo ritocco nel 1964, viene modificata radicalmente nel 1978 la materia dei bilanci pubblici; diminuiscono i controlli preventivi per Stato, Regioni, Province e Comuni, si introducono controlli interni e si ampliano quelli successivi. Dopo l'elezione dei consigli, nel 1970, delle 15 Regioni a statuto ordinario si avvia nel 1972 il trasferimento dei alcune funzioni dello Stato e di enti pubblici nazionali alle Regioni che si protrae fino alla fine degli anni Settanta, anche se i ministeri interessati non subiscono, se non in pochi casi, mutamenti importanti. Le Regioni hanno potestà legislativa e assumono un proprio incisivo ruolo nei processi di programmazione economica e nei rapporti con gli enti locali. Viene quindi istituito il Sistema statistico nazionale, quale organismo di raccordo tra Stato, Regioni ed enti nazionali e locali.

A partire dal 1990 si assiste a un intenso cambiamento amministrativo: dalla legge sulla trasparenza del procedimento amministrativo a quelle sul personale e la modernizzazione e sui controlli, alle leggi per gli enti locali, che ne accentuano l'autonomia, e per le camere di commercio, cui viene attribuita potestà statutaria (riconosciuta dal 1989 anche all'Università), ai nuovi ordinamenti sulle acque, sulle strade, sulla sanità. Vengono istituite nuove autorità indipendenti: Autorità per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Garante dei dati personali, Autorità per l'informatica. Ha tro-

vato larga diffusione la figura dell'agenzia, per certi aspetti una sorta di evoluzione delle precedenti aziende autonome: sono enti che godono di ampia autonomia, perseguono interessi pubblici, per lo più di carattere operativo e possono far capo a diverse amministrazioni pubbliche. A volte sono enti pubblici, ma possono anche qualificarsi come organi dello Stato o delle Regioni, dotati però di personalità giuridica. Si segnalano l'Agenzia spaziale italiana (ASI), l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) che sostituisce l'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Pubblica amministrazione (ARAN), l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, l'Agenzia per la proprietà industriale, l'Agenzia per i trasporti terrestri, le Agenzie fiscali, ecc. Con i referendum del 1993 si sopprimono alcuni ministeri e, con mutamenti delle leggi elettorali, si introduce un sistema maggioritario per le elezioni politiche e per quelle delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con forti differenze, che comunque porta all'elezione diretta del capo dell'esecutivo, con ulteriore rafforzamento delle funzioni della Presidenza del consiglio, senza tuttavia superare la logica delle coalizioni il cui equilibrio, in un forzato bipolarismo, risulta spesso turbolento. Si avvia un processo di privatizzazione: già negli anni Settanta si era provveduto alla soppressione di molti enti considerati inutili e ora, con norme del 1990, si consente la trasformazione delle banche pubbliche in istituzioni private e, con norme del 1993, molti enti pubblici economici si trasformano in società per azioni e enti pubblici previdenziali diventano associazioni o fondazioni. Con la legge 59/1997 e successive modifiche si è dato un ampio impulso al decentramento con il passaggio a Regioni ed enti locali di numerose funzioni dello Stato, si è proceduto a una riduzione del numero dei ministeri che ha comportato cambiamenti di denominazioni e sostanziali ristrutturazioni interne, finché con la riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, è stata ampliata la sfera della potestà legislativa delle Regioni e si è fortemente limitato l'ambito di intervento dello Stato. Con leggi del 1990 e del 1993 si è stabilito il principio che gli organi di governo definiscono gli obiettivi e i programmi, verificando poi la rispondenza della gestione amministrativa alle direttive generali, mentre ai dirigenti amministrativi spetta la gestione. Nonostante ciò, partendo da disposizioni del 1993 ulteriormente modificate successivamente, si è introdotto un sistema di *spoil system* per la dirigenza pubblica che ne sancisce l'assoluta dipendenza al potere politico.

Non è questa la sede per tentare un'analisi dei risultati di queste trasformazioni, mentre risulta rilevante tenere presente la progressiva tendenza a ridurre le distinzioni tra diritto amministrativo e diritto comune che ha riflessi non indifferenti sui rapporti tra la pubblica amministrazione e la società, ivi compresi quelli riguardanti l'economia e la produzione e, quel che più conta ai nostri fini, la trasformazione e moltiplicazione dei soggetti istituzionali, la cui natura giuridica non è sempre facilmente delineabile, con conseguente difficoltà sia per stabilire se si debba intervenire sugli archivi correnti con misure di sorveglianza adottate dalle apposite Commissioni previste per gli organi centrali e periferici dello Stato o con misure di vigilanza sugli enti pubblici e sugli archivi privati affidate alle Soprintendenze archivistiche, sia per sapere con certezza quale sarà la sede finale di conservazione delle carte. L'incertezza può portare a rinviare gli interventi di tutela, con maggiore rischio di dispersione delle carte: non risulta, ad esempio, ancora esercitato alcun controllo sugli archivi delle autorità indipendenti e di varie agenzie.

3. *L'attuale normativa di tutela per la conservazione e fruizione delle fonti.* Le disposizioni della legge archivistica del 1963, recentemente abrogata, sono ora rifuse nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio,* approvato con d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, frammiste a quelle che riguardano anche i beni storico-artistici, architettonici e archeologici cui sono stati aggiunti quelli di interesse etnoantropologico, nonché le poche funzioni rimaste allo Stato per quanto attiene al materiale bibliografico. Il *Codice dei beni culturali* ripropone, in sostanza, per gli archivi quanto era stabilito nella legge archivistica del 1963, ma non ne conserva purtroppo lo stesso rigore concettuale e terminologico né, tanto meno, la stessa chiarezza espositiva. Inoltre non tiene conto di vari fattori che avrebbero reso necessarie delle innovazioni, sia per gli archivi pubblici – come si deduce da quanto detto in precedenza - sia nell'ambito degli archivi privati e delle cosiddette "nuove fonti", come le fotografie, gli audiovisivi, i materiali cinematografici – cui si accenna in maniera assolutamente inadeguata - né, soprattutto, degli archivi elettronici che, di fatto, rivoluzionano il sistema della comunicazione e richiedono, oltre a rinnovate definizioni concettuali, specifiche norme per la loro conservazione permanente, di cui non è traccia neanche nel *Testo unico sul documento amministrativo* (d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445), mentre va rilevato che criteri per la riproduzione conservativa e requisiti per la conservazione dei documenti elettronici si delineano nel *Codice dell'amministrazione digitale* (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), in particolare agli artt. 40-44.

Si può constatare che nel *Codice dei beni culturali* non viene abbreviato il termine per il versamento dei documenti delle pubbliche amministrazioni nei rispettivi Archivi di Stato e Archivi storici; non è prevista una disciplina specifica per la documentazione dei servizi di sicurezza né per altre eventuali serie particolarmente riservate (per esempio né la Presidenza del consiglio, né il Ministero dell'interno hanno versato alcune serie riservate del dopoguerra); non è prevista una disciplina di massima cui possano fare riferimento eventuali leggi regionali per quanto attiene alla sorveglianza sugli archivi correnti delle Regioni e alla valutazione per lo scarto che introduca almeno le garanzie ora attuate per gli uffici dello Stato dalle Commissioni di sorveglianza, né si fa cenno agli archivi delle autorità amministrative indipendenti e delle agenzie. Non si capisce a quale soggetto tecnico-istituzionale debba far capo la vigilanza su fotografie, audiovisivi e pellicole cinematografiche, potendosi rivendicare solo per via implicita che, quando fanno parte di archivi, la competenza spetta alle Soprintendenze archivistiche.

Non si rileva una disciplina che riconosca esplicitamente il ruolo delle istituzioni culturali, in forma di fondazione o associazione o in varie altre forme organizzative, che abbiano tra le loro funzioni statutarie l'acquisizione e conservazione di fonti archivistiche: non sembra logico, infatti, che vengano applicate dalle Soprintendenze archivistiche le stesse misure di vigilanza previste per i soggetti produttori, possessori o detentori di archivi privati, in quanto si tratta di istituzioni che spesso si sono guadagnate sul campo una sicura autorevolezza proprio nell'acquisizione e gestione delle fonti. Mancano, infine, strategie per favorire la concentrazione della documentazione di origine privata più a rischio di dispersione o danneggiamento presso istituzioni pubbliche e private.

Come risulta evidente da vari interventi di questa giornata, il tema della trasformazione economica può essere studiato facendo ricorso a una pluralità di fonti: archivi pubblici e privati, letteratura grigia e stampa periodica (oltre, ovviamente, alla saggistica), testimonianze orali, film e registrazioni sonore, audiovisivi in genere, fotografie, oggetti, ambienti, strutture architettoniche. Ne consegue un panorama multimediale che trova, sotto il profilo della tutela, una tradizione consolidata solo per alcune di queste tipologie, mentre si dovrebbe procedere allo studio e alla ricerca per una gestione coordinata e, in certi casi, integrata di queste fonti, al fine di favorirne la fruizione, ferme restando le caratteristiche specifiche di ogni tipo di fonte che debbono essere rispettate proprio per garantire una più efficace conservazione; le istituzioni che conservano le

varie fonti, cioè, debbono mantenere la loro specializzazione, ma debbono impegnarsi per trovare un certo grado di interazione nelle modalità di comunicazione al fine di favorire la pubblica utilizzazione.

Il *Codice dei beni culturali* è espressione dello sforzo di assimilare in un unico testo legislativo la tutela di cose differenti, ma mancando di una chiara visione degli obiettivi, che proprio in ragione della diversa natura dei beni non possono che essere diversi, e di una differenziata strategia di coordinamento che tenga conto dei ruoli delle varie istituzioni preposte alla conservazione e di quelle preposte alla vigilanza nonché delle specificità delle cose tutelate, si risolve in una disciplina non priva di contraddizioni e di difficile lettura e interpretazione. Il legislatore – in ciò vincolato dalla Costituzione - non opera una esplicita distinzione tra le competenze in materia di tutela attribuite allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni: riserva ogni competenza allo Stato, introducendo però un principio di cooperazione dello Stato con Regioni, Province e Comuni da definirsi tramite forme di intesa e coordinamento, di cui non emergono con chiarezza criteri e limiti.

Una ulteriore confusione deriva dal fatto che fa rientrare nel concetto di tutela sia la conservazione dei beni demaniali da parte dello Stato, delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali, sia la vigilanza esercitata dallo Stato direttamente o, tramite intese, con le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali su beni posseduti o conservati da enti pubblici, istituzioni private, famiglie o persone, istituzioni religiose. L'obbligo della conservazione - che per i documenti dello Stato, delle Regioni e degli enti pubblici territoriali discende dalla loro natura di beni demaniali e per gli enti pubblici non territoriali dalla natura di beni inalienabili – è relegato, nell'ambito del Titolo dedicato alla tutela, tra le varie misure di conservazione, mentre il concetto di gestione diretta o indiretta dei beni non risulta collegato alla conservazione, ma alla valorizzazione, negando così le attività intellettuali inscindibilmente connesse alla funzione conservativa che, ove non la si voglia ridurre a mero deposito fisico, si intreccia con la funzione di gestione.

Il *Codice dei beni culturali* si basa, dunque, sulla separazione del concetto di tutela (individuazione, protezione e conservazione dei beni), affidato – come si è visto – allo Stato, da quello di valorizzazione (promozione della conoscenza e garanzia delle condizioni di utilizzazione e fruizione) affidato allo Stato, alle Regioni e agli altri Enti pubblici territoriali, esteso anche ai privati, partendo da una incongrua elencazione di beni culturali. La partecipazione dei privati, sin-

goli o associati, alla valorizzazione dei beni culturali va intesa nel senso che possono contribuirvi con i loro mezzi o che ad essi vengono affidati alcuni compiti, anche questi non chiaramente identificati e definiti, comunque la valorizzazione ad iniziativa privata viene considerata attività socialmente utile. Ma, già per quanto attiene alla valorizzazione, il *Codice dei beni culturali* introduce un elemento di confusione includendovi, subito dopo averne distinto la definizione da quella di tutela, la promozione e il sostegno di interventi di conservazione, senza chiarire se si tratta di conservazione del bene in una sede o di interventi di manutenzione e restauro.

Secondo la teoria archivistica, rientrano nel concetto di archivio anche fotografie, audiovisivi, film e testimonianze orali, se prodotti, al pari dei documenti testuali, nell'esercizio di attività istituzionali o gestionali pubbliche o private o di attività professionali e personali. Sono evidentemente archivi i documenti elettronici che sempre più diffusamente vengono utilizzati dalle pubbliche amministrazioni e dalle istituzioni private. In tali casi, dunque, questi beni – anche se non riferiti esplicitamente all'amministrazione archivistica nel *Codice dei beni culturali* – debbono seguire la disciplina prevista per gli archivi, in base alla quale è prescritto il versamento negli Archivi di Stato o negli Archivi storici delle Regioni (quando assumeranno il carattere di specifiche istituzioni culturali), degli enti locali e degli enti pubblici non territoriali 40 anni dopo l'esaurimento degli affari. Tale termine è oggi troppo lungo anche per i documenti testuali cartacei (in Europa prevale un termine di 30 anni, in qualche paese di 20), ma è certamente inaccettabile per le fonti su supporti deperibili, che richiedono per la loro conservazione procedimenti di riproduzione e convalida. Inspiegabilmente vengono affidate alle Regioni le funzioni di tutela su manoscritti, autografi, carteggi e documenti non appartenenti allo Stato o non sottoposti alla tutela statale (ipotesi, quest'ultima, non contemplata dalla legge) che rientrano, invece, a pieno titolo nella sfera di competenza delle Soprintendenze archivistiche, essendo erroneamente assimilate queste fonti a incunaboli, raccolte librarie, libri, stampe e incisioni.

Parimenti alle Regioni, però sulla base di accordi o intese e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, può essere attribuita la tutela di raccolte librarie private, carte geografiche e spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo, con relativi negativi e matrici, non appartenenti allo Stato: anche in questo caso non si fa cenno al fatto che la vigilanza su tali materiali - ove facciano parte di archivi, come spesso capita - spetta alle Soprintendenze archivistiche, mentre gli obblighi di conservazione, a seconda di chi ne sia proprietario, possono spettare alle stesse Regioni, a Province, Comuni, enti pubblici non territoriali e istituzioni private.

Il *Codice dei beni culturali* non tiene conto, dunque, della elaborazione teorica delle varie discipline ma, agli artt. 10 e 11, collega la tutela a rigide logiche elencatorie che, inevitabilmente, lasciano fuori alcuni beni o imbrigliano surrettiziamente in categorie precostituite situazioni complesse e variamente articolabili, tipiche della legge sul patrimonio storico-artistico del 1939, ma già superate dalla legge archivistica del 1963. Al comma 1 dell'art. 10 sono definiti beni culturali "le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fini di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico". A differenza di quanto stabilito nell'art. 2, non vi rientrano dunque né documenti né libri: alla carenza di questa prima definizione supplisce il comma 2 dello stesso art. 10 che definisce "inoltre" come beni culturali: a) "le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi" dello Stato, delle Regioni e degli enti pubblici territoriali e non; b) "gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente o istituto pubblico" (evidentemente è sembrata impropria l'espressione "raccolte degli archivi", utilizzata nell'art. 822 del codice civile che definiva il demanio pubblico, ma non si è stati in grado di trovare una definizione che tenesse conto della distinzione tra gli archivi correnti e la documentazione destinata alla conservazione permanente, che viene versata ai competenti Archivi di Stato o agli Archivi storici degli enti pubblici, previe operazioni di scarto, ovvero di distruzione dei documenti ritenuti non rilevanti storicamente); c) "le raccolte librarie" delle biblioteche pubbliche.

Il concetto di "bene culturale" - salvo l'inevitabile ambiguità segnalata per gli archivi che richiedono comunque forme di tutela anche quando, essendo ancora gestiti presso l'amministrazione attiva, hanno solo un potenziale interesse storico - sembra collegato in questo comma al complesso di quadri o statue, di documenti, di libri che si connotano come beni demaniali, conservati in Istituti pubblici, concetto che qui, per ragioni incomprensibili, non viene esplicitato mentre dovrebbe essere posto alla base della prima e fondamentale categoria di beni culturali.

Il comma 3 dello stesso articolo include tra i beni culturali, purché sia inter-

venuta dichiarazione di interesse culturale: a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico "particolarmente importante", appartenenti a soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni; b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati che rivestono interesse storico "particolarmente importante" (questa espressione equivale all'aggettivo "notevole", tradizionalmente indicato per porre il vincolo agli archivi privati o è ulteriormente limitativa?) ; c) le raccolte librarie, appartenenti a privati, di "eccezionale interesse storico"; d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti che rivestono un interesse "particolarmente importante" a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive (sta per private?) o religiose (manca ogni riferimento alla storia economica e sociale); e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un "eccezionale interesse" artistico o storico.

In base al comma 4 rientrano "tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a)", ovvero tra i beni culturali di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (c'è da chiedersi che cosa significhi "storico", dal momento che l'aggettivo in quei due casi non si riferisce né ai documenti né ai libri, mentre in questo comma 4 si introduce per alcuni beni archivistici e bibliografici un concetto di rarità e di pregio), anche: [...] c) "i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio" (è evidente che i manoscritti, gli autografi e, soprattutto, i carteggi sono a tutti gli effetti beni archivistici e, pertanto, dovevano rientrare, a seconda della loro natura giuridica, o nel comma 2, lettera b) o nel comma 3, lettera b); [...] e) "le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio"; [...] h) "i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico"; i) "le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico"; l) "le tipologie di architettura rurale aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale" (manca ogni riferimento all'architettura industriale e all'economia successiva alla rivoluzione industriale, salvo i siti minerari).

L'art. 11, in base a motivazioni tautologiche, estende la natura di beni culturali a: [...] f) "le fotografie, con relativi negativi e matrici, gli esemplari di opere

cinematografiche, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento, le documentazioni di manifestazioni, sonore o verbali (?), comunque realizzate, la cui produzione risalga ad oltre 25 anni" (è da intendersi che, ove queste fonti facciano parte di archivi, se ne possa anticipare il versamento negli Archivi di Stato e negli Archivi storici degli enti pubblici da 40 a 25 anni o il sostantivo "opera" non può applicarsi al concetto di documento?); g) "I mezzi di trasporto aventi più di 75 anni"; h) "i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di 50 anni".

Non si intende qui procedere ad una ulteriore analisi della normativa, ma si è ritenuto importante accennare ad alcune delle difficoltà interpretative del testo di legge per far comprendere la complessità degli interventi necessari per conservare le fonti per la storia dell'economia e dell'industria.

Per la salvaguardia degli archivi di uffici centrali o periferici dello Stato, salvo le preoccupazioni prima esposte per nuove istituzioni di cui non è chiara la natura giuridica, esistono gli Archivi di Stato i quali, ove lo spazio glielo consenta, acquisiscono anche archivi privati e di enti pubblici. Così ad esempio, per restare in ambito umbro, si può rilevare come l'Archivio di Stato di Terni abbia cercato di acquisire archivi di impresa di cui sia venuto a conoscenza, costituendo un cospicuo patrimonio documentario. A livello nazionale, anche l'Archivio centrale dello Stato ha svolto una politica di acquisizione di archivi privati e di enti pubblici, se ritenuti rilevanti per la ricerca storica, anche in campo economico: basti pensare alla Società immobiliare - SOGENE e alla Cassa per il Mezzogiorno o all'IRI.

Per quanto riguarda la salvaguardia di archivi di impresa, che appartengono di massima al settore degli archivi privati, e di un certo numero di enti pubblici il problema principale non è rappresentato dalle misure di vigilanza, peraltro spesso validamente adottate dalle Soprintendenze archivistiche e per certi aspetti rese più efficaci dal *Codice dei beni culturali*, ma dalla mancanza di apposite sedi di conservazione permanente che, a seconda di vari modelli esistenti in altri Stati, possono appartenere allo Stato, alle Regioni, alle Camere di commercio, alle Università, a fondazioni private, a imprese importanti o a forme di gestione mista. Se si considera la velocità di trasformazione, per fusione, smembramento, acquisizione, fallimento nel settore della produzione, risulta davvero inadeguata una tutela che si fondi essenzialmente sull'obbligo di conservazione dell'archivio da parte del soggetto produttore. Nell'art. 29 del *Codice dei beni culturali* relativo alla "Conservazione" si parla essenzialmente di attività e interventi di manuten-

zione e restauro, e nel successivo art. 30 relativo agli "Obblighi conservativi" si dice che lo Stato, le Regioni e gli enti pubblici territoriali e non territoriali hanno l'obbligo di conservare i beni culturali di loro appartenenza, espressione ambigua perché per quanto riguarda gli archivi indica le carte da loro prodotte, mentre l'acquisizione a vario titolo – deposito, comodato, acquisto o dono - di fonti di altra natura rientra di fatto nelle facoltà del direttore dell'istituto, figura che esiste per gli Archivi di Stato e solo per un limitato numero di Archivi storici provinciali e comunali. L'obbligo di conservazione – come si è detto - è previsto pure per i privati che detengono beni culturali, con la specificazione che per gli archivi deve trattarsi di archivi dichiarati di interesse culturale.

In sostanza, mancano disposizioni esplicite che prevedano per lo Stato, per le Regioni e per gli altri enti pubblici territoriali l'obbligo di farsi carico, non solo della conservazione dei propri archivi, ma anche – esperite tutte le possibilità di ricovero delle carte - della conservazione delle fonti documentarie utili alla ricerca storica, poco importa se di origine pubblica o privata, nei propri Archivi storici o in appositi istituti di conservazione, organizzati e finanziati con l'eventuale collaborazione di altre istituzioni pubbliche o private, quando i soggetti produttori non siano in grado di farlo o, se privati, non esistano più.

L'attività delle Soprintendenze archivistiche volta a sensibilizzare i proprietari di archivi alla salvaguardia delle proprie carte è efficace, prestando assistenza tecnico-scientifica e promuovendo la collaborazione di altri soggetti istituzionali pubblici e privati per il finanziamento e per la programmazione degli interventi, soprattutto nella fase di identificazione e censimento delle fonti presenti sul territorio e in quella di ordinamento, inventariazione e eventuale pubblicazione degli strumenti di ricerca, ma la salvaguardia delle fonti e la loro effettiva fruizione è garantita soltanto quando vi sia una istituzione o comunque un soggetto in grado di assicurarne la conservazione permanente e quindi l'uso pubblico. È dunque necessario che chi ha a cuore la salvaguardia delle fonti per esigenze istituzionali, come nel caso degli archivisti, o per esigenze di ricerca storica, come nel caso degli studiosi, si adoperi, dando corpo a quel principio di cooperazione più volte ribadito nel testo legislativo, per promuovere la creazione di un istituto o di un centro, anche multimediale, per la conservazione delle fonti per la storia economica e di impresa.

L'ordine logico per garantire la tutela dei beni è: cercarli e identificarli, conservarli in apposite sedi, valorizzarli. Il *Codice dei beni culturali* dedica molto spazio alla catalogazione e alla valorizzazione, assai meno all'esigenza di conservazione resa più complicata per i beni archivistici dal fatto che lo stesso *Codice* sembra non aver chiara la distinzione tra "archivio" come fondo documentario e "archivio" come istituto di conservazione.