

*Il mutamento accelerato:
come è cambiata la legislazione archivistica
nell'ordinamento italiano*

STEFANO TWARDZIK

A partire dal 1998, una serie di norme legislative e regolamentari, succedutesi a breve distanza, ha mutato in modo profondo il panorama delle fonti normative vigenti nel nostro paese in materia di archivi, o più esattamente di archivi storici, che appunto fino alla fine degli anni novanta aveva potuto contare su un unico testo dedicato specificamente all'organizzazione dell'amministrazione archivistica statale, ai suoi compiti di tutela, agli obblighi delle pubbliche amministrazioni e dei privati nei confronti dei propri archivi, al loro regime giuridico: il decreto del presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, dal laconico titolo *Norme relative all'ordinamento e al personale degli Archivi di Stato*, che ha rappresentato il prodotto più maturo di una tradizione normativa di cura della memoria documentaria della "nazione" messa in campo dallo Stato italiano fin dai primi decenni postrisorgimentali.¹

Il punto di svolta è rappresentato dall'emanazione, il 29 ottobre 1999, del *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*,² a seguito di apposita delega parlamentare:³ questo provvedimento ha per la prima volta interrotto la tradizione di "separatezza" delle norme sugli archivi rispetto a quelle sugli altri beni culturali, riunendo appunto in un unico testo le disposizioni prima contenute nelle due note leggi "Bottai" del 1939 sulle "co-

¹ Sulla normativa archivistica precedente al 1963 rimando a E. Lodolini, *Organizzazione e legislazione archivistica italiana: dall'Unità d'Italia alla costituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali*, Bologna, Patron, 1989.

² D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, entrato in vigore il 1° gennaio 2000.

³ Delega prevista dall'articolo 1 della l. 8 ottobre 1997, n. 352.

se d'interesse artistico o storico" e sulle "bellezze naturali",⁴ e nel decreto delegato sugli archivi del 1963.⁵

A distanza di pochi anni, il Testo unico dei beni culturali è stato poi abrogato dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* emanato, in virtù di una nuova legge delega,⁶ con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed entrato in vigore il 1° maggio 2004. In un breve arco di tempo la disciplina sostanziale dei beni culturali è stata quindi completamente riordinata, prima dal Testo unico del 1999, la cui innovazione principale è consistita proprio nell'unificazione dei "beni archivistici" alla disciplina generale, poi dal Codice del 2004, che, attraverso una delega più ampia, ha inciso più profondamente sulla materia e ha cercato nel contempo di adeguarla alla nuova ripartizione delle competenze tra Stato, regioni e autonomie locali, introdotta nel 2001 dalla modifica dell'intero titolo V della Costituzione. La successione accelerata delle norme non ha risparmiato l'organizzazione amministrativa del sistema della tutela statale del patrimonio archivistico, storico e artistico italiano: nel giro di sei anni, dal 1998 al 2004, si sono susseguite almeno due provvedimenti legislativi e due di rango secondario relativi all'organizzazione generale del Ministero per i Beni e le Attività culturali, senza contare i numerosi provvedimenti regolamentari disciplinanti ambiti specifici.

Allo stato attuale, nonostante lo sforzo unificante operato dal Testo unico e dal Codice, non si può non rilevare un'accresciuta difficoltà di coordinamento e armonizzazione tra norme diverse e di differente livello. Per quanto riguarda gli archivi – ma è una constatazione che vale anche per gli altri beni – si è passati da un sistema che considerava congiuntamente le funzioni di tutela e gli organi deputati a svolgerle a un altro che separa le funzioni dall'organizzazione, confinando l'individuazione delle competenze specifiche all'interno delle fonti normative secondarie. Peraltro, il d.p.r. 1409/1963

⁴ Rispettivamente, la legge 1° giugno 1939, n. 1089, e la legge 29 giugno 1939, n. 1497: entrambe prendono il nome dall'allora ministro dell'Educazione nazionale Giuseppe Bottai. Sulle riforme legislative del tardo regime fascista per la salvaguardia del patrimonio culturale e ambientale, si veda Ministero per i Beni e le Attività culturali, Ufficio studi, *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, a cura di V. Cazzato, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2001.

⁵ Il d.p.r. 1409 del 1963 è a sua volta il risultato di una revisione abbastanza profonda di un'altra delle leggi di tutela degli anni trenta, la l. 2006 del 22 dicembre 1939, *Nuovo ordinamento degli Archivi del Regno*.

⁶ L. 6 luglio 2002, n. 137, articolo 10.

non è stato interamente abrogato dalle nuove norme⁷ e alcuni suoi fondamentali articoli risultano ancora in vigore. L'articolo 1, che così individua i compiti dell'amministrazione archivistica statale: "conservazione" degli archivi e dei singoli documenti degli Stati preunitari e dello Stato italiano e di quelli comunque posseduti in proprietà o in deposito dallo Stato; "vigilanza" sugli archivi degli enti pubblici e su quelli di notevole interesse storico di cui siano proprietari, possessori o detentori, i privati; gli articoli 3 e 4, che indicano negli Archivi di Stato e nell'Archivio centrale dello Stato gli organi preposti alla conservazione, e nelle Soprintendenze archivistiche gli organi preposti alla vigilanza. Ma la compattezza e l'organicità che risultava dal complesso del vecchio testo non è più rinvenibile nel quadro attuale, ove, per effetto del gioco combinato delle parziali abrogazioni e dell'espulsione del disegno organizzativo dalla fonte legislativa attualmente in vigore, le funzioni e le competenze esercitate dallo Stato in materia di archivi appaiono disseminate in parte ancora nel d.p.r. 1409, in parte in numerosi articoli sparsi all'interno del Codice, e in parte in disposizioni regolamentari e pararegolamentari, in una situazione di obiettiva frammentazione dei dati normativi.

Rispetto alla cosiddetta legge sugli archivi del 1963, è dunque lo stesso schema costruttivo della nuova norma che è mutato. Ma dall'esame dell'articolato, si nota che le precedenti disposizioni sono in buona parte accolte nel nuovo testo, anche se con modificazioni che ne alterano talora la portata. È quindi sulla valutazione del reale spessore dei mutamenti apportati dal Testo unico e poi dal Codice al sistema della tutela degli archivi che bisognerà concentrarsi, cercando di coglierne oltre alle evidenti criticità, gli aspetti positivi.

Gli archivi come beni culturali

Per quanto la valutazione di norme che hanno effetto sul presente debba avere come logico e irrinunciabile riferimento quella attualmente in vigore, ossia il Codice del 2004, integrato dalle recenti modifiche apportate nel marzo 2006⁸ una riflessione che abbia un mi-

⁷ D.lgs. 490/1999, art. 166; d.lgs. 42/2004, art. 184.

⁸ D.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, Disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali.

nimo di organicità non può prescindere dal Testo unico del 1999, che del Codice è stato – per così dire – la fonte ispiratrice.

Entrambi i provvedimenti sono il frutto di una medesima filosofia che vede gli archivi essenzialmente come beni culturali. Non che questi non fossero già considerati come tali in precedenza, tant'è che il passaggio dell'amministrazione archivistica dalla dipendenza del Ministero dell'Interno a quella del neo istituito Ministero per i Beni culturali e ambientali, avvenuto nel 1975,⁹ ha rappresentato una riaffermazione e un riconoscimento palese della valenza culturale degli archivi. Il d.p.r. 1409 del 1963 però, rimasto allora in buona parte in vigore, intelligentemente non poneva questioni definitorie, poiché gli estensori del provvedimento avevano avuto ben chiara la difficoltà e l'inopportunità di tradurre in termini di diritto positivo la cognizione, maturata in decenni di riflessioni archivistiche, del significato insieme culturale e giuridico-pratico-amministrativo degli archivi.¹⁰ Proprio la consapevolezza di questa ambivalenza «intrinseca alla natura stessa degli archivi»,¹¹ insieme all'intento di salvaguardare l'unitarietà concettuale dell'archivio, fece optare per un testo legislativo che trattasse la materia senza distinzione, se non organizzativa e funzionale, tra archivi correnti e di deposito e archivi storici; tanto è vero che la norma del 1963 volutamente non utilizza mai il lemma «archivio storico» e quando, per gli archivi degli enti pubblici, si riferisce a questo in quanto sede e struttura organizzativa, escogita la definizione di «sezione separata».¹² Perciò, anche dopo il passaggio al nuovo Ministero intitolato esplicitamente ai Beni culturali, la permanenza di una disciplina separata ha reso manifesta la specificità del bene culturale «archivio» rispetto agli altri beni, traendone al tempo stesso una solida giustificazione.

La scelta compiuta dalla commissione ministeriale incaricata di redigere il Testo unico del 1999, poi confermata e per certi aspetti rafforzata dal Codice, ha inteso invece uniformare il più possibile il regime della protezione e valorizzazione degli archivi a quello dei

beni storico-artistici, sulla base del tracciato offerto dalla legge 1089/1939, aggiornata secondo le norme più recenti sulla circolazione in ambito internazionale, sui contributi per le misure di conservazione, sulla distinzione tra tutela e valorizzazione. La logica interna a questa scelta è stata abbastanza chiaramente argomentata da Pier Giorgio Ferri, uno degli estensori, nella veste di tecnico, della riforma del 1999: dalla constatazione di un processo di attrazione del regime di tutela dei documenti di interesse storico detenuti dai privati verso il sistema della legge n. 1089, riscontrabile nella disciplina dell'esportazione,¹³ si è inferito che il Testo unico potesse portare a una conclusione organica questo processo, attraverso un'unificazione normativa non limitata solo agli archivi privati, ma coinvolgente anche i documenti statali e quelli degli enti pubblici. Al tempo stesso, nel cogliere l'occasione offerta dalla delega legislativa per la riforma della legge 1089,¹⁴ si è ritenuto che l'equiparazione alla disciplina generale dei beni culturali fosse la razionale conclusione di un percorso iniziato nel 1974-1975, con la costituzione del Ministero omonimo.¹⁵ Inoltre, l'esplicito riconoscimento della natura di bene culturale degli archivi, non rintracciabile nella vecchia norma (per i motivi che si sono visti), è stato rappresentato come un avanzamento nel sistema della tutela dei complessi documentari pubblici e privati, mentre in realtà, in assenza di più penetranti strumenti di intervento, si è trattato di un fatto quasi puramente nominalistico.

È vero peraltro che l'acquisizione da parte del linguaggio giuridico della nozione di bene culturale, avvenuta in tempi relativamente recenti, va di per sé valutata come un fatto positivo: per il settore qui considerato, l'attribuzione agli archivi privati di interesse storico dello statuto del bene culturale fa chiaramente estendere su questi ultimi il potenziale vincolistico già insito nell'espressione, almeno secondo l'interpretazione datane trent'anni fa da Massimo Severo Giannini. Il noto giurista riteneva che su una cosa materiale possono sussistere più utilità o diritti, cioè più beni giuridici: il diritto di proprietà, che può

⁹ Il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, ha successivamente modificato la denominazione in «Ministero per i Beni e le Attività culturali».

¹⁰ Questa duplice valenza era già ben presente ai componenti della commissione istituita dai ministri dell'Interno e della Pubblica Istruzione, presieduta dal senatore Luigi Cibrario, che nel 1870 si pronunciò a maggioranza per la dipendenza degli Archivi di Stato dal Ministero dell'Interno.

¹¹ F. Valenti, *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XLI (1981), nn. 1-3, p. 26.

¹² Articolo 30, comma 1, lett. c del d.p.r. 1409/1963.

¹³ L'adeguamento, avvenuto nel 1972 e nel 1998, delle regole sulla esportazione ai principi del diritto comunitario aveva infatti investito l'articolo 35 della legge 1089 e vi aveva incluso anche i documenti e gli archivi, scorporando in questo modo dal d.p.r. 1409 la disciplina dell'esportazione: P.G. Ferri, *Il testo unico dei beni culturali e ambientali*, in *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, a cura di P.G. Ferri e M. Pacini, Milano, Il Sole 24 ore, 2001, p. 11.

¹⁴ La legge delega infatti non prevedeva esplicitamente che l'articolato del Testo unico contemplasse anche la disciplina sugli archivi.

¹⁵ Così M.G. Pastura, *Gli Archivi*, in *La nuova tutela dei beni culturali*, cit., p. 170.

essere pubblico o privato, e la qualità di bene culturale, che è sempre pubblica: l'uno orientato a definire un'appartenenza individuale, l'altro una fruizione pubblica. «Essendo un bene di fruizione più che di appartenenza, il bene culturale è pubblico non in quanto bene di appartenenza, ma in quanto bene di fruizione, o meglio di fruibilità».¹⁶

È proprio in relazione agli archivi privati che la rifusione del decreto del 1963 in un nuovo *corpus* frutto della riscrittura della legge n. 1089 del 1939 appare meglio riuscita,¹⁷ per gli obiettivi punti di convergenza tra gli obblighi ricadenti sui privati proprietari di archivi dichiarati di interesse storico (nel d.p.r. 1409), e quelli previsti per i proprietari di beni di rilevanza storico-artistica, vincolati al pari dei primi solo da un accertamento dell'amministrazione che ne dichiara l'interesse pubblico.

È vero che in questo ambito gli istituti e le fattispecie sono rimasti essenzialmente i medesimi rispetto alla norma del 1963. La tutela degli archivi privati ruota ancora intorno al provvedimento di dichiarazione da parte del soprintendente archivistico del «notevole interesse storico», ora sostituito nel Codice dall'espressione «interesse storico particolarmente importante»,¹⁸ da cui discendono una serie di obblighi e divieti: non smembrare l'archivio (art. 20, comma 2 del Codice) e conservarlo nella sua organicità, nonché ordinarlo e inventariarlo (art. 30, c. 4); procedere agli interventi preventivi di manutenzione o di restauro necessari alla conservazione dei documenti, nelle due ipotesi di interventi volontari o imposti (artt. 31-32); non procedere a scarti di documenti senza l'autorizzazione del soprintendente (art. 21, c. 1); denunciare preventivamente al soprintendente lo spostamento di sede dell'archivio (art. 21, c. 2)¹⁹ e il

¹⁶ G. Severini, *Il concetto di bene culturale nel Testo unico*, in *La nuova tutela*, cit., p. 28; le riflessioni di Giannini sono in Id., *I beni culturali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», xxvi (1976), n. 1, pp. 31-32.

¹⁷ Del resto, è stato notato che l'interesse rivolto dalle legislazioni contemporanee agli archivi privati «nasce sulla scia di quello per la tutela delle cose d'arte»: C. Pavone, *Stato e istituzioni nella formazione degli archivi*, in *Il mondo contemporaneo*, x, *Gli strumenti della ricerca*, II, *Questioni di metodo*, Roma, La Nuova Italia, 1983, p. 1042.

¹⁸ In realtà, che sia il soprintendente a dichiarare l'interesse storico particolarmente importante (art. 10 in combinato con l'art. 13 del Codice) non è previsto dal Codice (art. 14) bensì dal regolamento di organizzazione del Ministero per i Beni e le Attività culturali (d.p.r. 10 giugno 2004, n. 173, art. 11, c. 3).

¹⁹ Qui si registra un rafforzamento della tutela, poiché l'art. 38, c. 1, lett. c del d.p.r. 1409/1963, ora soppresso, prevedeva solo una comunicazione successiva.

trasferimento, a qualsiasi titolo, della proprietà o della detenzione dell'archivio (art. 59); non far uscire definitivamente l'archivio dal territorio nazionale (art. 65, c. 1);²⁰ permettere agli studiosi la consultazione dei documenti secondo modalità concordate tra il privato stesso e il soprintendente (art. 127, c. 1, con una formulazione migliore rispetto alla norma precedente). Permane poi il diritto di prelazione dello Stato nel caso di alienazioni a titolo oneroso (art. 60), l'espropriazione per causa di pubblica utilità (art. 95), l'obbligo di denuncia della vendita o dell'acquisto di documenti di carattere storico anche relativi ad archivi non dichiarati (art. 63); mentre l'ipotesi del deposito coattivo in Archivio di Stato nei casi di inosservanza delle misure atte a garantire la conservazione è modificata nella più precisa figura della custodia coattiva²¹ e l'istituto del deposito volontario è trasformato nel comodato (artt. 43-44).²²

D'altronde, è innegabile che per gli archivi privati l'incontro avvenuto, mediante prima il T.u. e poi il Codice, con le disposizioni di protezione previste per altri beni abbia portato a un affinamento degli strumenti della tutela. Vengono attualmente meglio disciplinati e resi più certi i procedimenti, tra cui l'iter relativo alla dichiarazione di interesse culturale (interesse storico); sono state inserite le norme che disciplinano la ripartizione degli oneri per gli interventi conservativi e le erogazioni dei contributi ministeriali (artt. 31-37), prima in parte contenute in una legge del 1986 sulle regole di concessione di finanziamenti statali agli archivi privati,²³ avulsa dal d.p.r. 1409/1963; il regime della circolazione internazionale è stato adeguato alla legge n. 88 del 30 marzo 1998 e alla normativa comunitaria; la categoria dei beni culturali di interesse religioso (art. 9), comprendente gli archivi ecclesiastici, è stata ancorata alla legislazione statale, come sottospecie dei beni culturali di enti privati, attraverso il riferimento alle «intese» tra Stato e Chiesa previste dalla revisione concordataria del 1984; ed è stato infine introdotto un ap-

²⁰ A seguito per esempio di acquisto da parte di un compratore estero.

²¹ Ma per una considerazione critica dell'attuale configurazione della custodia coattiva, con riferimento in particolare agli archivi degli enti pubblici, v. E. Lodolini, *Gli archivi nel T.u. dei beni culturali e in altre recenti norme: una legislazione tutta da rivedere*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», (2003), n. 2, p. 477.

²² Sull'opportunità di questo passaggio alla forma negoziale del comodato, si veda G. Famiglietti e D. Carletti, *Articolo 44. Comodato e deposito di beni culturali*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento* coordinato da R. Tamiozzo, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 203-205.

²³ L. 5 giugno 1986, n. 253.

parato di sanzioni amministrative e penali provenienti dalla legge 1089 del 1939, non contemplato nella legge sugli archivi del 1963.²⁴

Ancora in riferimento agli archivi privati, la norma attualmente in vigore sconta però alcune regressioni sia rispetto al d.p.r. 1409 sia al Testo unico. Riguardo alla procedura di vincolo, sorvolando sull'introduzione della dizione «interesse storico particolarmente importante» al posto del precedente «notevole interesse storico», presuppone nell'apprezzamento del bene archivistico la verifica della presenza di un surplus di rilevanza storica rispetto alla valutazione che poteva essere richiesta dalla vecchia formula. Inoltre, un arretramento sembrerebbe investire la natura stessa della dichiarazione di interesse culturale emessa dal soprintendente. Affermare infatti, come fa l'articolo 10, comma 3 del Codice, che «gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante» (così come altri beni elencati nel comma), sono beni culturali «quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13», ossia la dichiarazione dell'interesse culturale, significa postulare che il vincolo posto dal soprintendente non costituisce semplicemente un atto di accertamento della natura di bene culturale già insita nella cosa indipendentemente dal riconoscimento operato dall'amministrazione, ma ha addirittura un effetto costitutivo della qualità di bene culturale,²⁵ che quindi diventa tale solo in forza del vincolo apposto dall'organo di tutela. Peraltro, una tale conclusione contrasta con la *ratio* implicita in alcune prescrizioni dettate dal Codice per i privati proprietari di archivi non vincolati: se infatti coloro che esercitano il commercio di documenti devono «comunicare al soprintendente l'elenco dei documenti di interesse storico posti in vendita», se al medesimo obbligo sono soggetti tutti i privati detentori di archivi «che acquisiscano documenti» di interesse storico (art. 63, c. 4), se deve essere soggetta ad autorizzazione l'esportazione di archivi che genericamente «presentino interesse culturale» (art. 65, c. 3, lett. b), allora se ne deduce che il valore di culturalità (l'interesse storico) sussiste nel bene già prima dell'imposizione del vincolo e che è la presenza di

²⁴ Relativamente ai beni archivistici, le sanzioni che sembrano applicabili sono quelle previste nel Codice dagli articoli 160, 163-166 (sanzioni amministrative) e 169-171, 173-174, 176-177 (sanzioni penali).

²⁵ Accenna al problema M.G. Pastura, *Tra codice dei beni culturali e codice della privacy: cosa cambia nella disciplina di tutela, conservazione e valorizzazione degli archivi e nel diritto di consultazione e di accesso*, 5 maggio 2004 (consultato nel marzo 2006).

tale valore che dovrebbe obbligare il privato a rendere nota all'amministrazione l'esistenza del bene.

Purtroppo, è proprio sotto questo aspetto, connaturato all'attività di vigilanza, che l'amministrazione archivistica si trova priva, ora come in passato, di mezzi di efficace intervento: da un lato le puntuali verifiche sulla regolare tenuta dei registri del commercio di cose antiche o usate sono impedito dall'esiguo numero di funzionari in servizio presso le soprintendenze; dall'altro, l'obiettivo impossibilità per l'amministrazione di venire a conoscenza delle innumerevoli transazioni in cui sono venduti e acquistati documenti, oltre alla mancanza di indicatori certi per il riconoscimento da parte del privato dell'interesse storico di un determinato archivio,²⁶ riduce le prescrizioni contenute nell'articolo 63 a obblighi generalmente inosservati e non sanzionati. Insomma, il versante dell'attività di vigilanza che si rivolge al vasto mondo degli archivi privati non dichiarato risulta ancora oggi sguarnito di solidi strumenti di azione, nonostante la doppia riscrittura delle norme di tutela avvenuta nell'arco di soli cinque anni e l'inserimento *ex novo* di sanzioni amministrative e penali. E benché una misura potenzialmente efficace come l'accertamento d'ufficio dell'esistenza di archivi di «presumibile interesse storico particolarmente importante» (art. 63, c. 5) oggi possa ricorrere con sicura legittimità all'ispezione del luogo di conservazione,²⁷ sembra tuttavia ancora preferita la strada della ricerca del consenso, per cui le dichiarazioni di interesse storico rappresentano di solito il risultato di un sostanziale accordo raggiunto tra la soprintendenza e il privato.²⁸

Per quanto attiene agli archivi dello Stato e degli enti pubblici,

²⁶ Il Codice, diversamente dal d.p.r. 1409/1963 e dal T.u. del 1999, non prescrive più per i privati l'obbligo di denuncia di archivi contenenti documenti anteriori all'ultimo settantennio: nonostante la diffusa inosservanza di questa norma, essa costituiva un termine di riferimento preciso per il riconoscimento di valore storico di un archivio anche da parte del privato cittadino.

²⁷ Lo strumento dell'ispezione, quale misura cautelare da adottare nelle more del provvedimento di dichiarazione (art. 14, c. 4 e art. 19), non era contemplato dal d.p.r. 1409, ma non sembra poter impedire occultamenti, distruzioni dolose o trasferimenti all'estero che intervengano tra il momento dell'accertamento (che di solito si verifica per spezzoni d'archivio o per singole unità) e il momento dell'ispezione.

²⁸ Relativamente poco nutrita è infatti la giurisprudenza relativa a ricorsi di privati contro l'imposizione del vincolo: vedi per esempio la decisione del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 12 febbraio 2000, n. 900, in «Consiglio di Stato», (2000), p. 330.

l'inclusione di buona parte delle precedenti disposizioni contenute nel d.p.r. 1409 all'interno di un testo destinato a tutti i beni culturali non sembra aver prodotto un risultato di grande livello. Il problema si pone ancora essenzialmente nei termini – ne accennavo all'inizio – che la norma del 1963 aveva risolto in modo coerente. Aver stabilito, come fa l'articolo 10, comma 2 del Codice, che gli archivi e i singoli documenti dello Stato e degli enti pubblici sono beni culturali, giustamente senza alcun riferimento a date o all'interesse storico, estende questo predicato anche agli archivi di deposito e correnti della pubblica amministrazione,²⁹ ma inserendo gli archivi in articoli che trattano promiscuamente di tutti i beni, il dettato legislativo sottovaluta la peculiarità del bene "archivio" rispetto alle altre *species*, peculiarità tanto più evidente per i fondi e le serie archivistiche di formazione recente. Non che il valore culturale non sia presente anche negli archivi correnti e di deposito,³⁰ ma essi non sono solo beni culturali – anzi sono formati e gestiti per tutt'altri scopi – e non possono essere quindi trattati solo come tali.³¹ È soprattutto in questo senso che l'uso della locuzione "bene culturale", non utilizzata dal vecchio decreto delegato, appare inadeguato.

Emblematico delle difficoltà a costruire delle prescrizioni normative sulla base di tale inadeguatezza terminologica (e concettuale) è l'articolo 21 del Codice, sugli interventi soggetti ad autorizzazione: qui, la pretesa di trattare in modo onnicomprensivo le diverse tipologie genera un testo di ardua comprensibilità dove si finisce, nella frammentazione dei commi e delle lettere, per parlare di tutto: della demolizione dei beni, del loro spostamento, dello smembramento di collezioni e raccolte, dello scarto dei documenti, del «trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione», dell'esecuzione di opere e lavori sui beni. Nonostante l'aspirazione unitaria che connota l'articolo, la specificità degli archivi emerge comunque, ma in un modo confuso, trascinando con

²⁹ Sul punto si vedano le stringenti osservazioni di M.G. Pastura, *Il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LX (2000), n. 3, p. 614, nota 7.

³⁰ «Il valore culturale è presente fin dall'inizio nell'archivio e il decorso del tempo non lo rende da "potenziale" ad "attuale", bensì gli dà soltanto una prevalenza di fatto»: C. Pavone, *Questioni di base o questioni verbali?*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), n. 3, p. 661.

³¹ Non a caso, disposizioni sugli archivi correnti e di deposito delle pubbliche amministrazioni sono contenute nel d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, articoli 61-68.

sé aporie e difficoltà interpretative: così, da un lato si afferma che lo spostamento degli archivi correnti dello Stato e degli enti pubblici non è soggetto ad autorizzazione (diversamente dagli archivi di deposito e storici); dall'altro si prescrive che «l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali», quindi anche sugli archivi correnti e di deposito della pubblica amministrazione, è subordinata ad autorizzazione del soprintendente (art. 21, c. 4). Tralasciando la manifesta contraddittorietà dell'attribuzione al soprintendente di compiti di tutela sulla generalità degli archivi pubblici, con le prescrizioni contenute nella parte ancora in vigore del d.p.r. 1409 e nell'articolo 41 del Codice, che affidano alle soprintendenze archivistiche la vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e non degli uffici statali³² (e l'errore si ripete anche all'art. 30), in questo caso l'estensione agli archivi di una prescrizione chiaramente pensata per i beni artistici e architettonici può lasciare spazio a interventi di latitudine assolutamente indeterminata. Che significa infatti statuire un procedimento autorizzativo per «opere e lavori di qualunque genere» in relazione agli archivi correnti? Significa che le soprintendenze archivistiche potrebbero interpretare il proprio ruolo non solo come orientato alla verifica dell'adeguatezza delle misure di conservazione (ipotesi che riterrei ragionevole con la cornice in cui la norma è inserita, il capo intestato alla *protezione e conservazione*), ma anche delle modalità di organizzazione dell'archivio corrente, per esempio autorizzando o meno un determinato tipo di titolare di classificazione.

Un intervento di tal natura, che sindachi sui modi in cui si organizza la memoria documentaria dell'ente e non si limiti a tutelarne la permanenza nel tempo, pare illogico sotto più punti di vista. Sul piano della coerenza generale delle norme, poiché un'attività così invasiva è sicuramente confliggente con l'autonomia organizzativa riconosciuta agli enti pubblici³³ (a tutti gli enti pubblici, non solo a

³² Per questi ultimi la vigilanza, prima del versamento agli Archivi di Stato, spetta alle commissioni di sorveglianza, indicate all'articolo 41 del Codice: si veda la nota 30.

³³ M.G. Pastura, *Tra codice dei beni culturali e codice della privacy: cosa cambia nella disciplina di tutela, conservazione e valorizzazione degli archivi e nel diritto di consultazione e di accesso*, in «Archivi e computer», XIV (2004), n. 3, p. 41: l'autrice però, paventa questo esito in relazione non all'articolo 21, bensì agli articoli 30, 32-33 del Codice; per un esempio di direttiva governativa sulla gestione degli archivi correnti nelle pubbliche amministrazioni di carattere non precettivo, risalente al 1999, si veda S. Twardzik, *I problemi dell'archivio di deposito dell'ente Comune*, in «ACME. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano», LV (2002), n. 1, pp. 191-192.

quelli territoriali), e del resto un altro passaggio del Codice dedicato agli archivi correnti e di deposito statali (art. 41) prescrive, in relazione a problemi analoghi, la semplice “collaborazione” da parte delle commissioni di sorveglianza, dal profilo assai meno penetrante; sul piano della realtà storica, poiché la prassi dei processi di formazione degli archivi ha sempre fatto riferimento alle esigenze, autodocumentative e certificative *lato sensu*, proprie dell’amministrazione, e non a istanze di diversa natura (beninteso, finché l’archivio serve alle esigenze dell’amministrazione); infine, pare improponibile anche sul piano della possibile applicazione, dal momento che una razionale gestione del complesso documentario recente, in sedimentazione, che sia anche rivolta alla sua futura conservazione (garanzia per la sua utilizzazione come fonte storica), può venire solo dalla presenza di una diffusa cultura amministrativa all’interno degli enti e degli uffici, consapevole del principio della documentalità per la certezza del diritto. Che gli organi di tutela possano farsi carico delle sempre più vaste lacune presenti nelle pubbliche amministrazioni su questo terreno, oltre che della carenza di professionalità archivistiche endogene,³⁴ pare un’idea più velleitaria che ambiziosa, soprattutto se l’azione preventiva e repressiva si fa forza del richiamo al referente “bene culturale”, sostanzialmente estraneo alla funzionalità quotidiana delle pratiche d’ufficio.

Il quadro delle norme sugli archivi pubblici che emerge dal Codice (e prima dal Testo unico) vede anche dei progressi. Si può agevolmente constatare come le disposizioni tecnicamente meglio riuscite sono quelle in cui la materia è trattata separatamente, a riprova della già richiamata opportunità di una disciplina specifica per gli archivi: l’articolo 41, sugli obblighi di versamento agli Archivi di Stato dei documenti conservati dagli organi giudiziari e amministrativi dello Stato dopo quarant’anni dall’esaurimento degli affari,³⁵ e il capo dedicato alla consultabilità degli archivi, di cui dirò più oltre.

³⁴ L’articolo 61 del già citato d.p.r. 445/2000, che ha istituito la figura funzionale del responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, giustamente rivolta all’intero ciclo formativo dell’archivio, è rimasto per lo più lettera morta.

³⁵ Gli organi giudiziari e amministrativi dello Stato versano all’Archivio centrale dello Stato e agli Archivi di Stato (a seconda che siano organi centrali oppure periferici) i documenti relativi agli affari esauriti da oltre 40 anni, previa operazioni di scarto. Le operazioni di versamento e le proposte di scarto sono effettuate periodicamente dalle cosiddette commissioni di sorveglianza istituite presso gli organi in questione (regolamentate dal d.p.r. 8 gennaio 2001, n. 37),

Assai opportuno il dettato dell’articolo 13, comma 2, che per tutti i beni culturali vincolati *ope legis*, quindi anche per gli archivi statali e degli enti pubblici, stabilisce che essi «rimangono sottoposti a tutela anche qualora i soggetti cui essi appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica». Si è così introdotto in sede normativa un principio che era stato affermato, in via interpretativa, da un parere del Consiglio di Stato dell’8 ottobre 1997,³⁶ in relazione agli archivi degli enti pubblici nazionali privatizzati: secondo il C.d.S., la trasformazione in ente privato non avrebbe dovuto incidere sul regime dell’archivio stesso, destinato comunque a restare assoggettato al regime pubblicistico malgrado la privatizzazione (non però gli incrementi dell’archivio successivi alla data di privatizzazione). Si tratta della «ultrattività della normativa di tutela»,³⁷ che segue il bene anche attraverso le modifiche della natura giuridica del soggetto a cui appartiene. Una regola che, unita alla disposizione dell’articolo 21 sull’autorizzazione al trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione, fornisce all’amministrazione archivistica gli adeguati strumenti normativi per esercitare la vigilanza su cospicui archivi di enti trasformati in società per azioni, anche senza il provvedimento di dichiarazione di interesse storico.

Si deve però ancora segnalare uno iato evidente tra le prescrizioni delle norme e la realtà. È essenziale infatti non solo che l’amministrazione archivistica abbia la legittimazione alla tutela degli archivi dei grandi ex enti pubblici privatizzati, ma che questi archivi con le loro serie “storiche” ancora si conservino (diversi fondi risultano indisponibili),³⁸ che le Soprintendenze archivistiche siano in grado

commissioni che devono anche identificare gli atti di natura riservata i quali, pur versati agli Archivi di Stato, non sono liberamente consultabili. Gli enti pubblici, territoriali e non territoriali, non versano invece i propri documenti negli Archivi di Stato, ma devono istituire propri archivi storici (art. 30, c. 4 del Codice). Gli scarti dei documenti degli enti pubblici, proposti dagli enti stessi, devono essere autorizzati dalla Soprintendenza archivistica competente per territorio (art. 21, c. 1).

³⁶ Consiglio di Stato, Sez. II, parere n. 2653/1994, non pubblicato, ma liberamente consultabile presso il Consiglio di Stato.

³⁷ M.G. Pastura, *Tra codice dei beni culturali e codice della privacy*, cit., p. 39.

³⁸ Valgano gli esempi delle Ferrovie dello Stato e delle Poste italiane, già imprese-organo dello Stato, poi enti pubblici e ora società per azioni, i cui archivi, per la parte relativa a quasi tutto il XX secolo, non sono disponibili agli studiosi: v. le pagine web della Soprintendenza archivistica per il Lazio, www.archivi.beniculturali.it/SARM/Archivi_economici/FrameSet2ArchiviEconomici.htm; la Guida ai fondi dell’Archivio centrale dello Stato, aggiornata al 2004,

di svolgere un effettivo controllo su queste masse documentarie (banalmente: sapere dove si trovano, qual è la loro consistenza, quali gli estremi cronologici), che gli Archivi di Stato e l'Archivio centrale dello Stato detengano i mezzi e lo spazio per ricevere in deposito fondi a rischio di dispersione (art. 44, c. 5) e che gli organi di tutela nel loro complesso abbiano dirigenti dotati di volontà e di autorevolezza per fare questo insieme di cose.

Per questo e altri aspetti, i segnali provenienti dall'amministrazione archivistica non sono incoraggianti, in consonanza con un processo di svilimento in cui si dibatte l'intera amministrazione statale dei beni culturali.³⁹ I versamenti dagli uffici giudiziari e amministrativi negli Archivi di Stato si fanno più radi e discontinui, soprattutto per l'insufficienza di spazio nei depositi; le norme che dettano l'attività delle commissioni di sorveglianza continuano a essere applicate a intermittenza;⁴⁰ e la pesante flessione degli stanziamenti ordinari alla rete degli istituti archivistici, avvenuta tra il 2002 e il 2003, unitamente alla persistente mancanza di ricambio del personale scientifico a causa del blocco delle assunzioni,⁴¹ ha già determinato riduzioni degli orari di apertura al pubblico e chiusure di sedi. A tale quadro già compromesso si sommano poi i guasti di un disorganico assetto organizzativo.

www.archivi.beniculturali.it/ACS/Guida_Frazionata/ACSSalaTabellare.pdf, p. 193. Sulla situazione degli archivi degli enti pubblici, cfr. *Per la storiografia italiana del XXI secolo. Seminario sul progetto di censimento sistematico degli archivi di deposito dei ministeri realizzato dall'Archivio centrale dello Stato*. Roma, 20 aprile 1995, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1998, in particolare pp. 55-59, 210-220; G. Pesiri, *Le problematiche dello scarto nel settore degli archivi vigilati*, in «Archivi per la storia», XI (1998), n. 1, pp. 23-33.

³⁹ Sul tema, S. Settis, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, Electa, 2005, pp. 13-27.

⁴⁰ G. D'Auria, *Articolo 41. Obblighi di versamento agli Archivi di Stato dei documenti conservati dalle amministrazioni statali*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, a cura di M. Cammelli, Bologna, il Mulino, 2004, p. 220; sull'attività effettiva delle commissioni di sorveglianza: L. Cuffaro, *Problematiche connesse all'attività di scarto*, in «Archivi per la storia», XI (1998), n. 1, pp. 35-42.

⁴¹ F. Ferruzzi, *La situazione politica italiana e gli archivi*, in «Il mondo degli archivi», XII (2004), nn. 1-2, pp. 30-31.

La complicazione del disegno organizzativo e il rapporto con le regioni

Quando il Testo unico e poi il Codice si riferiscono agli organi del Ministero per i Beni e le Attività culturali deputati a svolgere le attività di tutela, si limitano spesso a un'indicazione generica quale «il Ministero», oppure talvolta a rinvii imprecisi, come per l'articolo 21 a cui si è fatto prima cenno. Una delle maggiori critiche ricevute dal Codice ha riguardato infatti la scomparsa da quella che è la norma legislativa principale di «una riconoscibile intelaiatura istituzionale»⁴² entro la quale collocare le funzioni e le attività individuate dalla norma stessa. Si è anche giustamente osservato che la mancanza di un disegno organizzativo generale – che costituiva invece il punto di forza sia della legge 1089/1939 che del d.p.r. 1409/1963 – è tanto più grave in un settore come quello dei beni culturali, affidato «quasi completamente ai poteri di regolazione, di intervento operativo e di controllo degli apparati pubblici».⁴³ Si potrebbe aggiungere che il caso rappresentato dal Codice rientra in una tendenza generale caratterizzata dal forte ridimensionamento dello strumento della legge a favore del regolamento nella configurazione dell'ordinamento degli apparati statali, un fenomeno che ha preso pieno avvio con la legge 59 del 1997⁴⁴ sulla scorta di un'interpretazione riduttiva dell'articolo 97 della Costituzione («I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge...») e che da allora non ha più conosciuto freni.

Ma se si voleva evitare l'inserimento nella fonte legislativa del puntuale assetto istituzionale, per affidarlo agli strumenti più flessibili e più rapidamente modificabili della normazione regolamentare e pararegolamentare, era quanto meno necessario fissare all'interno della disciplina sostanziale rappresentata dal Codice le linee essenziali dell'organizzazione, considerando entrambe in modo congiunto.

Il coordinamento delle norme (o meglio, la loro rifusione) non è

⁴² M. Cammelli, *Introduzione*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 56

⁴³ Id., *Ministero pesante e Codice debole*, in «Aedon», (2005), n. 1, www.aedon.mulino.it, p. 1.

⁴⁴ L. 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta «Bassanini»), *Delega al governo [...] per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*; cfr. N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, il Mulino, 2003, in particolare pp. 289-300.

stato invece realizzato neppure per quanto riguarda il profilo organizzativo, tuttora non interamente compreso nel regolamento del Ministero approvato con il d.p.r. 173 dell'8 giugno 2004, ma ancora parzialmente disperso in diverse disposizioni non del tutto abrogate, quali – soprattutto in relazione agli archivi – un regolamento del 1911 sul servizio degli Archivi di Stato,⁴⁵ la legge archivistica del 1963 (d.p.r. 1409), le norme di organizzazione del Ministero per i Beni culturali e ambientali emanate nel 1975,⁴⁶ il decreto legislativo del 1998 istitutivo del Ministero per i Beni e le Attività culturali.⁴⁷

Problemi comuni a tutto il Ministero e problemi specifici dell'amministrazione archivistica si intrecciano. Per quanto attiene al Ministero, la sua struttura, fissata fin dal suo esordio in modo razionale anche grazie al meditato intervento del primo titolare del dicastero Giovanni Spadolini,⁴⁸ negli ultimi sei anni è diventata imponente; ma tale repentino appesantimento dell'assetto organizzativo non trova in realtà giustificazione in un analogo incremento delle funzioni, che ha riguardato solo quelle acquisite con la riforma del 1998, concernenti le attività cinematografiche, lo spettacolo dal vivo e la vigilanza sul CONI.

In sintesi, dalle quattro direzioni generali del 1975 (tra le quali l'Ufficio centrale per i beni archivistici, da cui dipendevano l'Archivio centrale dello Stato, gli Archivi di Stato e le soprintendenze archivistiche) si è passati alle otto direzioni generali del 2000 coordinate da un segretariato generale, con le nuove Soprintendenze regionali quali strutture di coordinamento delle soprintendenze di settore,⁴⁹ fino alle attuali dieci direzioni generali, distribuite in quattro dipartimenti e, sul territorio, alle direzioni regionali subentrate alle precedenti soprintendenze regionali.

Per quanto riguarda gli organi consultivi del dicastero – il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, ora Consiglio supe-

⁴⁵ R.d. 2 ottobre 1911, n. 1163 *che approva il regolamento per gli archivi di Stato*.

⁴⁶ D.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805; nello stesso anno viene emanato un regolamento sulle attribuzioni residuali del Ministero dell'Interno in materia di archivi, il d.p.r. 30 dicembre 1975, n. 854: si veda la nota 79.

⁴⁷ D.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368.

⁴⁸ M. Serio, *Giovanni Spadolini e il Ministero per i beni culturali e ambientali*, in «Le carte e la storia», (2005), n. 1, pp. 5-7.

⁴⁹ D.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441, *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali*; sulle soprintendenze regionali, introdotte dal d.lgs. 368/1998 e normate dal d.p.r. 441/2000, vedi le osservazioni critiche di E. Lodolini, *Gli archivi nel T.u. dei beni culturali*, cit., pp. 480-483.

riore per i beni culturali e paesaggistici, e i comitati di settore, ora comitati tecnico-scientifici (di cui uno per gli archivi) – la drastica riduzione dei componenti e la mancanza di tassatività e di chiarezza sulle competenze attribuite⁵⁰ hanno favorito lo svuotamento del loro ruolo, reso evidente, per esempio, dalla mancata consultazione del Consiglio nell'*iter* preparatorio del Codice.

La riforma della dirigenza pubblica e la sua applicazione al Ministero dei Beni culturali ha rappresentato un ulteriore elemento negativo, che ha contribuito al deterioramento del tradizionale profilo di preparazione tecnico-scientifica e di indipendenza di quest'amministrazione. Si è verificato negli ultimi anni un fenomeno singolare per cui da un lato le norme si susseguono a reiterare e rafforzare la conclamata distinzione tra poteri di indirizzo politico-amministrativo e poteri di gestione, affidati ai dirigenti,⁵¹ dall'altro

Il potere dei ministri di nominare, dall'esterno dell'amministrazione, una quota di dirigenti che può raggiungere, per i dirigenti di prima fascia, il settanta per cento⁵² e la precarizzazione dei dirigenti in servizio [...] collocano i responsabili della gestione amministrativa in una posizione di tale contiguità con la politica, da rendere ormai illusoria la separazione-distinzione fra indirizzo e gestione. Inoltre, non è più necessario che i [direttori regionali], i direttori generali e i capi dipartimento siano muniti delle professionalità tradizionalmente proprie dell'amministrazione dei beni culturali [...], con la conseguenza che questa amministrazione è destinata a perdere progressivamente quota sul versante della sua qualificazione tecnico-specialistica.⁵³

Passando agli aspetti più specifici del settore archivistico, occorre notare che l'introduzione da parte del regolamento di organizzazione (d.p.r. 173/2004) delle direzioni regionali quali organi gerarchicamente sovraordinati alle rispettive soprintendenze di settore, innovazione assai criticata per il sensibile ridimensionamento apportato

⁵⁰ C. Barbati, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 239-243; cfr. F. Ferruzzi, *Il nuovo regolamento organizzativo del Ministero per i beni culturali e il declassamento dell'Archivio centrale dello Stato*, in «Il mondo degli archivi», XII (2004), n. 3, pp. 4-5.

⁵¹ Tra le altre la l. 240/1990, il d.lgs. 29/1993, il d.lgs. 80/1998, il d.lgs. 165/2001.

⁵² Così stabilisce la l. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), articolo 3, c. 147.

⁵³ G. D'Auria, *L'organizzazione centrale*, in «Aedon», (2005), n. 1, p. 6. Sul tema, anche I. Zanni Rosiello, *I beni culturali tra amministrazione e politica*, in «Passato e presente», XXI (2003), n. 59, pp. 5-16.

alle mansioni dei soprintendenti,⁵⁴ non ha coinvolto l'amministrazione archivistica periferica, ossia gli Archivi di Stato e le Soprintendenze archivistiche, che continuano a dipendere direttamente dalla Direzione generale per gli Archivi,⁵⁵ già Ufficio centrale. Per questi organi, se una cessione di competenze c'è stata, essa è andata a vantaggio della propria Direzione e non delle direzioni regionali. Peraltro, alle nuove direzioni regionali viene affidato un ruolo di coordinamento e di rappresentanza del Ministero nei confronti dell'ente Regione, e per tale funzione sarebbe stato opportuno precisare il loro rapporto con la rete archivistica periferica dipendente dalla Direzione generale per gli archivi e quindi dal Dipartimento per i beni archivistici e librari.⁵⁶

Del resto, le incertezze maggiori riguardano proprio gli uffici periferici. Infatti, mentre le competenze della Direzione generale degli archivi si evincono dall'articolo 11 del regolamento di organizzazione, nulla viene detto nel regolamento sulla sfera di attribuzioni degli Archivi di Stato e delle Soprintendenze archivistiche, solo desumibili dall'esame incrociato dello stesso articolo 11, di alcune disposizioni del Codice, della parte ancora in vigore del d.p.r. 1409 e degli articoli del regolamento del 1911 non contrastanti con la normativa attuale (per gli Archivi di Stato). «L'organizzazione» di questi uffici «e dei relativi compiti» (art. 19 del d.p.r. 173) è stata demandata a successivi decreti ministeriali di natura non regolamentare, di cui l'ultimo, del 23 dicembre 2004, che delega alle Soprintendenze archivistiche i provvedimenti di dichiarazione di interesse storico e di autorizzazione allo scarto, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale ben 15 mesi dopo l'emanazione.⁵⁷ La situazione è tanto più paradossale per le Soprintendenze, che proprio attraverso le dichiarazioni di interesse storico sugli archivi privati e le autorizzazioni allo scarto di documenti degli archivi degli enti pubblici e di quelli privati vincolati, compiti a esse prima affidati *ope legis*, si trovano a svolgere attività che hanno sempre svolto, ma che incidendo sulla sfera giuridica dei soggetti terzi, richiederebbero una veste

⁵⁴ Vedi tra gli altri, S. Settis, *Battaglie senza eroi*, cit., pp. 216-220; A. Roccella, *L'organizzazione instabile: direzioni regionali e soprintendenze nei recenti provvedimenti del Ministero per i beni e le attività culturali*, in «Aedon», (2005), n. 3, pp. 4-6.

⁵⁵ Articolo 19, comma 2, del d.p.r. 173/2004, peraltro non formulato in modo chiaro.

⁵⁶ Cfr. F. Ferruzzi, *Il nuovo regolamento organizzativo del Ministero*, cit., p. 4.

⁵⁷ D.m. 23 dicembre 2004, in G.U. 7 aprile 2006, n. 82.

normativa ben più stabile e certa (e conoscibile) di un semplice decreto ministeriale.⁵⁸

Altri intralci a un efficace funzionamento del sistema della tutela in questo settore provengono dal ridimensionamento istituzionale dell'Archivio centrale dello Stato, il cui soprintendente è stato ridotto alla posizione di dirigente di livello non generale,⁵⁹ incapace quindi di confrontarsi da pari a pari con gli uffici dirigenziali generali degli altri ministeri dai quali l'Archivio centrale deve (dovrebbe) ricevere i versamenti. A ciò si aggiunge che la recente istituzione di un archivio storico separato per la Presidenza del Consiglio dei ministri⁶⁰ aggrava la già irrazionale presenza di archivi di organi dello Stato che non versano i documenti all'Archivio centrale. Inoltre, dal recente riassetto del Ministero è scaturita una Direzione generale per gli Archivi depauperata del precedente Servizio studi e pubblicazioni e con un Servizio tecnico privo dei precedenti rapporti diretti con il Centro di fotoreproduzione, legatoria e restauro degli Archivi di Stato, ora collocato fuori dall'amministrazione archivistica⁶¹ – non si comprende per quale ragione – e inserito nella corni-

⁵⁸ Tale certezza era infatti prima assicurata dagli articoli 35-36 e 42 del d.p.r. 1409/1963. Inoltre, converrebbe riflettere sul fatto che l'esercizio di funzioni delegate dalla Direzione generale per gli archivi rende i soprintendenti archivistici più soggetti alle eventuali pressioni provenienti dall'ufficio superiore delegante, rispetto alla titolarità dell'esercizio delle medesime funzioni, che era ancora assicurata dal precedente regolamento di organizzazione del Ministero, d.p.r. 441/2000.

⁵⁹ Articolo 23, c. 9 del d.p.r. 173/2004. Che all'origine di questo provvedimento vi sia una volontà di emarginazione del ruolo svolto da questo Istituto come collettore della documentazione prodotta dagli organi centrali dello Stato sembra confermato dal fatto che contestualmente al declassamento dell'Archivio centrale da ufficio dirigenziale generale a «ufficio dirigenziale di livello non generale», le posizioni di dirigente generale nell'ambito dell'intero Ministero vengono elevate a ben 35: cfr. E. Lodolini, *Legislazione sugli archivi. Storia, normativa, prassi, organizzazione dell'amministrazione archivistica. Dal 1° gennaio 1998 al 1° agosto 2004*, vol. II, Bologna, Patron, 2005, pp. 19-24, 96-97.

⁶⁰ Articolo 42, comma 3-bis del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali), introdotto surrettiziamente da un articolo della l. 17 agosto 2005, n. 168; v. il comunicato conclusivo – fortemente critico – della conferenza stampa organizzata dall'Associazione nazionale archivistica italiana il 21 ottobre 2005, www.anai.org/eventi/2005/result_conf_10_05.htm.

⁶¹ Decreto ministeriale 24 settembre 2004, Allegato n. 2 (G.U. 18 novembre 2004). Frattanto, all'Istituto centrale per gli archivi, introdotto dalla riforma del Ministero del 1998 e destinatario sulla carta di compiti ambiziosi, risultano assegnati (febbraio 2006) il dirigente e due soli funzionari.

ce del nuovo Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione.

Vi è poi l'annoso capitolo dei rapporti con le Regioni, che a partire dal 1998 (d.lgs. 112 del 31 marzo) si è ulteriormente complicato in forza della asserita distinzione, in materia di beni culturali, tra le funzioni della "tutela" e quelle della "valorizzazione", le prime riservate allo Stato, le seconde da affidare alle Regioni e alle autonomie locali. Il principio, nonostante alcune voci levatesi contro la capziosa separazione tra compiti che rappresentano nella realtà operativa un *continuum* non segmentabile,⁶² è stato addirittura elevato al rango di norma costituzionale con la riforma approvata dal Parlamento nel maggio 2001.⁶³

Ora, per quanto attiene alla gestione e alla valorizzazione, individuata come «disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale» e ad assicurarne «le migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione pubblica» (art. 6), il Codice, in questo avallato da una recente sentenza della Corte costituzionale,⁶⁴ ha riferito entrambe al soggetto titolare del bene e quindi allo Stato per i propri beni, alle regioni per gli altri. Per ciò che qui interessa, i compiti di conservazione (afferente alla tutela), valorizzazione e gestione⁶⁵ svolti attualmente dagli Archivi di Stato (e dall'Archivio centrale dello Stato) sui propri fondi, continueranno dunque a essere esercitati unitariamente dallo Stato e, per esso, dal Ministero. I problemi sorgono però per gli archivi non statali, per i quali le funzioni attinenti alla valorizzazione vengono attribuite alle Regioni. Notevoli incertezze, per esempio, investono i progetti di riordinamento e inventariazione degli archivi storici comunali. Si tratta di operazioni di fondamentale rilevanza per gli archivi, ma in cui è assai difficile distinguere tra valorizzazione e tutela, intesa questa come attività diretta a garantire «la protezione e la conservazione» del bene «per fini di pubblica fruizione», sulla base di «un'adeguata attività conoscitiva» (art. 3 del Codice): un archivio non ordinato non

⁶² S. Settis, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, Einaudi, 2002, pp. 90, 108.

⁶³ L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo v della parte seconda della Costituzione*.

⁶⁴ Corte costituzionale, sentenza 20 gennaio 2004, n. 26.

⁶⁵ La riforma costituzionale e la sentenza della Corte costituzionale sopra richiamata hanno fortemente ridimensionato l'autonomia del concetto della "gestione" (evidente invece nel d.lgs. 112/1998), riferendola in modo accessorio sia alla tutela che alla valorizzazione.

è infatti in alcun modo fruibile e d'altra parte il riordinamento dell'archivio e la successiva compilazione dell'inventario, sommario o analitico che sia, assolvono proprio il compito di assicurare le migliori condizioni di pubblica fruizione, ma al tempo stesso, per poter essere realizzati necessitano di una *contestuale* attività di studio rivolta agli aspetti storico-istituzionali e alla comprensione della struttura originaria dell'archivio. Qualora riordinamento e inventariazione venissero intesi come attributi esclusivi della valorizzazione, le regioni potrebbero legittimamente concedere contributi finanziari ai progetti in merito presentati dagli enti locali senza la valutazione vincolante delle Soprintendenze, che al contrario dovrebbe essere richiesta nell'ipotesi (più ragionevole) di una compresenza di tutela e valorizzazione all'interno delle attività in questione.⁶⁶

In realtà interferenze simili tra i compiti svolti dalle Regioni e dalle soprintendenze archivistiche sugli archivi di Comuni e Province si sono presentate in più occasioni anche nei decenni scorsi, almeno dalla fine degli anni settanta. Nel decreto delegato del 1972 (d.p.r. n. 3 del 14 gennaio) che disciplinava il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, appena istituite, delle funzioni amministrative previste dall'articolo 117 della Costituzione, si stabiliva all'art. 7 che il trasferimento riguardava tra l'altro le funzioni concernenti «l'istituzione, l'ordinamento ed il funzionamento dei musei e delle biblioteche di enti locali o di interesse locale», ivi compresi gli archivi storici «a questi affidati». Sulla scorta di un'interpretazione estensiva di questa espressione, negli anni successivi alcune regioni cominciarono a interessarsi agli archivi presenti sul territorio, da un lato attraverso l'emanazione di norme in materia di beni culturali che coinvolgevano anche gli archivi storici istituzionali degli enti locali,⁶⁷ dall'altro dispiegando una capacità di intervento finanziario a sostegno delle iniziative di ambito locale nel settore, molto mag-

⁶⁶ Ringrazio Nadia Di Santo, funzionaria della Soprintendenza archivistica per la Lombardia, per gli utili suggerimenti su questo problema. Ringrazio anche Marina Messina e Marco Carassi, rispettivamente soprintendenti archivisti per la Lombardia e per il Piemonte, per alcuni chiarimenti forniti sulle competenze dei loro uffici alla luce delle recenti modifiche normative.

⁶⁷ Per esempio, per la Lombardia la l.r. 14 dicembre 1985, n. 81, *Norme in materia di biblioteche e archivi storici di enti locali o di interesse locale* (in BURL, 16 dicembre 1985, n. 50, suppl. ord.), artt. 4 e 20. Si veda anche G. Gentile, *Opportunità e problemi della vigilanza archivistica nell'esperienza del Piemonte e della Valle d'Aosta*, in *Archivisti davanti al presente: tra problemi di tutela e di valorizzazione*, a cura di M. Brogi, Milano, Editrice Bibliografica-Giunta regionale toscana, 1992, pp. 68-70.

giore rispetto a quella che potevano mettere in campo le Soprintendenze archivistiche, che pur erano (e sono) l'organo tecnico in materia di archivi presente nella Regione.⁶⁸ I provvedimenti legislativi introdotti negli ultimi anni però, soprattutto a causa dell'adozione di un criterio di riparto tra competenze statali e regionali basato su un binomio tutela/valorizzazione assai opinabile, lungi dal fare chiarezza sull'esatta portata e i reciproci confini tra le due sfere di intervento, sembrano favorire il perpetuarsi di incertezze operative e di occasioni di contrasto tra organi statali e regionali non facilmente dirimibili, anche perché le numerose forme di intesa, coordinamento, accordo, azioni congiunte, contemplate da diversi articoli del Codice, sono poi affidate dal Codice stesso «a soluzioni soltanto procedurali, senza che sia costituita alcuna sede deputata alla loro definizione».⁶⁹

Analoghe difficoltà si pongono anche per quelle tipologie di beni, la cui tutela viene dal Codice direttamente conferita alle regioni. Si tratta delle funzioni di tutela «che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, documenti, incunaboli, raccolte librarie non appartenenti allo Stato» (art. 5, c. 2). Qui, la rifusione dei beni librari, già oggetto di delega di funzioni alle regioni da parte del d.p.r. 3/1972, con altre tipologie di beni elencati all'articolo 10, comma 4 del Codice, che riproducono le categorie individuate dalla legge 1089/1939 sulle cose di interesse storico-artistico, ha prodotto l'irrazionale attribuzione alle regioni di compiti di protezione su beni – gli autografi, i carteggi, i documenti – dei quali sfugge la qualità distintiva rispetto agli archivi, riservati invece alla tutela statale. L'articolazione delle categorie dei beni culturali compiuta dal Codice, come già prima dal Testo unico, fortemente ancorata alla logica elencatoria tipica della legge 1089, richiama infatti in vita, come è stato acutamente osservato, «l'ambiguità, che si poteva considerare superata dalla legge archivistica del 1963, di includere nella tipologia delle cose che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico»⁷⁰ entità che, o sono senza dubbio beni ar-

⁶⁸ In proposito, L. Londei, *L'attività della Soprintendenza archivistica per l'Umbria e i problemi della vigilanza*, in *Archivisti davanti al presente*, cit., pp. 82-85.

⁶⁹ C. Barbati, *I rapporti con le autonomie territoriali*, in «Aedon», (2005), n. 1, p. 8; le commissioni regionali per i beni e le attività culturali, previste dagli articoli 154-155 del d.lgs. 112/1998 quali strutture di raccordo tra il sistema delle autonomie locali e gli organi ministeriali, risultano funzionanti solo in alcune regioni.

⁷⁰ P. Carucci, *Nota introduttiva*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LX (2000), n. 3, p. 603.

chivistici (i carteggi, i documenti), oppure sono beni che, «a seconda delle vicende che ne hanno determinato la destinazione, possono essere inclusi in fondi archivistici o afferire ai beni librari o a raccolte e collezioni di diversa natura e richiedere [perciò] diverse metodologie di intervento».⁷¹

Si pone dunque in maniera evidente un problema di illogica distinzione tra i beni archivistici e diverse tipologie di beni che, pur avendo con i primi un forte rapporto relazionale, anzi essendo spesso parte costitutiva dell'*universitas* archivio, vengono dal Codice trattati in modo separato. Questo errato slittamento di piani – da un lato gli archivi, dall'altro i manoscritti, gli autografi, i carteggi, ma anche le carte geografiche, gli spartiti musicali, le fotografie e i documenti audiovisivi – trascina però con sé anche quel problema più grave, sopra richiamato, di differente riparto di competenze per dei beni *di per sé* non differenziabili.⁷²

I limiti alla libera consultabilità dei documenti dell'età contemporanea conservati negli archivi storici

Mi soffermerò solo brevemente su questo tema, che è già stato autorevolmente trattato nelle sue diverse implicazioni, anche dopo le novità normative intervenute tra il 2003 e il 2004.⁷³ Si tratta di una materia complessa, poiché nella valutazione dell'accesso-consultabilità dei documenti convergono quattro diritti potenzialmente confliggenti, ma che trovano tutti protezione nel nostro ordinamento: il diritto alla libertà di ricerca e di informazione, il diritto al-

⁷¹ *Ivi*, pp. 603-604.

⁷² In linea teorica, la discutibile differenziazione operata dal Codice potrebbe provocare anche un differente grado di protezione, per cui si porrebbero da un lato gli archivi e i singoli documenti appartenenti allo Stato e agli enti pubblici, in ogni caso inalienabili e quindi maggiormente tutelati (artt. 53-54), e dall'altro i manoscritti, gli autografi, i carteggi, le carte geografiche, gli spartiti musicali, le fotografie, qualora, pur appartenendo a un ente pubblico, si trovasse nella condizione di beni singoli e non di elementi di un archivio o di una raccolta: in questo caso non sarebbe da escludere la possibilità di alienarli attraverso apposita autorizzazione ministeriale (art. 56).

⁷³ Si vedano soprattutto i contributi pubblicati su «Archivi e computer», XIV (2004), n. 3: P. Carucci, *La protezione dei dati personali, l'accesso ai documenti amministrativi e la consultabilità degli archivi storici*, pp. 10-36; M.G. Pastura, *Tra codice dei beni culturali e codice della privacy*, cit., pp. 44-48; Ead., *La consultabilità dei documenti e la tutela della riservatezza*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento*, cit., pp. 554-571.

la riservatezza della vita privata, il diritto di accesso ai documenti delle pubbliche amministrazioni, la tutela della sicurezza esterna e interna dello Stato.⁷⁴ Naturalmente, riguardo alla consultazione dei documenti per finalità di studio, il richiamo più immediato va al primo dei diritti indicati, regolato dalla legge archivistica del 1963 e oggi dal Codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004), ma per le strette interferenze esistenti con gli altri interessi tutelati, gli articoli del Codice dedicati alla consultabilità degli archivi contengono accurate riferimenti diretti e indiretti alle diverse norme che presiedono a tali altri diritti, quali soprattutto il *Codice in materia di protezione dei dati personali*, approvato con d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, l'allegato *Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi storici* del 28 febbraio 2001⁷⁵ e la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi.⁷⁶

Il Codice dei beni culturali ha l'indubbio merito di aver risolto proprio i problemi di coordinamento tra le varie norme che negli ultimi quindici anni si sono stratificate a regolare queste confinanti discipline. Soprattutto, il Codice recepisce finalmente i contenuti degli articoli del d.lgs. n. 281 del 1999 relativi al trattamento dei dati personali per finalità storiche,⁷⁷ innovativi rispetto alla legge archi-

⁷⁴ Questa è forse l'unica limitazione tassativa al diritto di accesso per la tutela di «interessi giuridicamente rilevanti», legato al principio della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione. Ma l'esercizio del diritto di accesso deve essere anche temperato con la tutela della riservatezza delle persone sopra richiamata. Inoltre, con riferimento ai documenti più recenti, eventualmente ancora connessi a un procedimento amministrativo non concluso, vale per i pubblici uffici la facoltà di differirne l'accesso sino a quando la conoscenza di essi possa ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa (art. 24 della l. 241/1990).

⁷⁵ Promosso e approvato dal Garante per la protezione dei dati personali con provvedimento del 14 marzo 2001 e ora appunto allegato al d.lgs. 196/2003 (ai sensi dell'articolo 12 del decreto). Su questo codice di autoregolamentazione vedi M. Giannetto, *Principi metodologici e deontologie professionali nel codice degli archivisti e degli storici*, in *La storia e la privacy. Dal dibattito alla pubblicazione del Codice deontologico*, Roma, Ministero per i Beni e le Attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2001, pp. 55-90.

⁷⁶ Gli articoli 22-27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativi all'accesso ai documenti amministrativi, sono stati recentemente riscritti dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15, *Modifiche e integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*.

⁷⁷ Gli articoli 7-9 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 281, che reca *Disposizioni in materia di trattamento dei dati personali per finalità storiche, statistiche e di ricerca scientifica*.

vistica del 1963, ma che per un grave per quanto involontario automatismo temporale, non erano rifluiti nel Testo unico dei beni culturali del 1999.⁷⁸

L'articolo 122 del Codice stabilisce dunque il principio generale della libera consultabilità dei documenti conservati negli Archivi di Stato, negli archivi storici degli enti pubblici territoriali e in quelli di qualunque altro istituto di diritto pubblico, salvo tre eccezioni:

- i documenti dichiarati riservati, ai sensi dell'articolo 125, relativi alla politica interna ed estera dello Stato, che diventano liberamente consultabili 50 anni dopo la loro data;
- i documenti contenenti dati sensibili e dati relativi a provvedimenti di natura penale, espressamente indicati nella normativa in materia di dati personali, che diventano liberamente consultabili 40 anni dopo la loro data. Il termine è di 70 anni se i dati si riferiscono alla salute, alla vita sessuale o a rapporti riservati di tipo familiare.
- i documenti versati negli Archivi di Stato e nell'Archivio centrale dello Stato in caso di “pericolo di dispersione o di danneggiamento”, anticipatamente rispetto al termine normale dei 40 anni dopo la data di esaurimento degli affari (art. 41), che diventano liberamente consultabili alla scadenza del quarantennio.⁷⁹

La stessa disciplina si applica ai fondi archivistici privati acquisiti per dono, lascito, deposito (*recte* comodato) o acquisto, dagli Archivi di Stato e dagli altri archivi pubblici; il privato che dona o deposita il proprio archivio presso questi istituti può però stabilire la condizione della non consultabilità di tutti o parte dei documenti dell'ultimo settantennio.

Rispetto al d.p.r. 1409 del 1963, è evidente la novità di una più precisa e aggiornata definizione dei documenti inerenti alla sfera personale, alla luce delle elaborazioni giuridiche sulla tutela della *privacy* confluite nella legge 675 del 1996 e ora nel d.lgs. 196 del

⁷⁸ Sulla vicenda, si veda G. Manfredi, *Premessa* al commento degli articoli 122-127, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento*, cit., pp. 481-483.

⁷⁹ Quest'ultima eccezione è stata inopinatamente introdotta dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e pare illogica sotto almeno due punti di vista: rende inutile l'individuazione di determinate categorie di documenti non liberamente consultabili per 40 anni, indicate nella precedente eccezione; contrasta con l'articolo 124 del Codice, che contempla la consultazione a scopi storici anche degli archivi correnti e di deposito delle pubbliche amministrazioni.

2003, non ancora mature al momento dell'emanazione del d.p.r. 1409. Dalla individuazione di documenti concernenti «situazioni puramente private di persone» esclusi dalla consultazione per 70 anni, presente nell'articolo 21 della vecchia legge, si passa infatti alla più precisa enucleazione dei documenti contenenti quei dati personali che il d.lgs. 196/2003 definisce come dati sensibili⁸⁰ e, nell'ambito di questi ultimi, all'ulteriore articolazione tra documenti accessibili dopo 40 anni e documenti contenenti i dati specifici sopra indicati, considerati “sensibilissimi”, per i quali il termine di consultabilità si allunga a 70 anni. Viene poi a cessare, sempre rispetto alla norma del 1963, il divieto di consultazione per 70 anni dei fascicoli dei processi penali, disposizione che era stata in anni passati tacciata di incostituzionalità.⁸¹

Prima del decorso dei 40, 50 o 70 anni prescritti, i documenti riservati «restano accessibili ai sensi della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi», ossia secondo la legge 241/1990 che garantisce l'esame dei documenti prodotti dai pubblici uffici per coloro che abbiano un «interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata».⁸² Il diritto di accesso ai documenti amministrativi si rivolge dunque non alla generalità dei cittadini, come fa la disciplina sulla consultabilità per motivi di studio qui esaminata, ma solo ai portatori di una posizione giuridica differenziata.⁸³ Attraverso questo raccordo con la disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi il Codice dei beni culturali risolve i problemi di integrazione tra norme diverse che si erano determinate dopo il 1990 dall'assenza nelle prescrizioni della legge 241 di un richiamo al regime della consultabilità previsto dalla legge archivistica.⁸⁴

⁸⁰ In base all'articolo 4 del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs.196/2003) sono “dati sensibili” i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni, nonché i dati idonei a rivelare lo stato di salute e le abitudini sessuali.

⁸¹ P. D'Angiolini, *Limiti alla consultabilità dei documenti per la storia contemporanea*, in *Gli archivi per la storia contemporanea. Atti del seminario di studi, Mondovì, 23-25 febbraio 1984*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1986, p. 22.

⁸² Così si esprime il nuovo articolo 22 della l. 241/1990 come modificato dalla l. 15/2005.

⁸³ Un esempio banale può essere quello dell'“interesse legittimo” alla visione degli atti di un concorso pubblico, di cui è portatore ogni concorrente.

⁸⁴ I dubbi interpretativi derivanti da tale mancato raccordo erano stati evidenziati da G. Barrera, *La nuova legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LI (1991), nn. 2-3, pp. 363-365.

La disciplina in questione, grazie alle modifiche apportate dagli articoli 122-127 del Codice, presenta anche altri aspetti positivi. Per quanto attiene alle autorizzazioni alla consultazione anticipata per scopi storici dei documenti riservati relativi alla politica interna ed estera o protetti dalla normativa sul trattamento dei dati personali, se è vero che tali autorizzazioni continuano come in precedenza a competere al Ministero dell'Interno (si tratta di un'attribuzione rimasta a questo dicastero dopo il passaggio nel 1975 dell'amministrazione archivistica al Ministero per i Beni culturali),⁸⁵ oggi devono però passare attraverso il parere della Commissione per le questioni inerenti alla consultabilità degli atti d'archivio riservati (art. 123), istituita presso lo stesso Ministero dell'Interno⁸⁶ ma composta anche dal soprintendente all'Archivio centrale dello Stato, così da bilanciare le ragioni della riservatezza con quelle della libertà di ricerca. Inoltre, il recepimento delle disposizioni del Codice di deontologia e buona condotta per tutti i casi di consultazione per scopi storici di documenti contenenti dati personali, previsto dall'articolo 126,⁸⁷ riversa nel Codice dei beni culturali alcuni nuovi principi introdotti in questo ambito dalla norma deontologica, quali la distinzione tra la responsabilità dell'archivista e quella dell'utente-ricercatore, in relazione soprattutto al nesso tra “comunicazione” dei documenti – responsabilità del primo – e loro “diffusione”-pubblicazione, di cui diviene diretto responsabile il ricercatore.⁸⁸

Nonostante lo sforzo di coordinamento normativo attuato dal Codice dei beni culturali, permangono tuttora però alcune zone d'ombra.

⁸⁵ D.p.r. 30 dicembre 1975, n. 854, *Attribuzioni del Ministero dell'interno in materia di documenti archivistici non ammessi alla libera consultabilità*.

⁸⁶ L'innovazione è stata introdotta dall'articolo 8, c. 1 del d.lgs. 281/1999, che ha modificato in questo senso l'art. 2 del d.p.r. 854/1975.

⁸⁷ Recepimento esteso dall'articolo 127 anche agli archivi conservati da soggetti privati «utilizzati per scopi storici», pure se non vincolati dalla Soprintendenza.

⁸⁸ Il Codice di deontologia va letto naturalmente in modo complementare col d.lgs. 196/2003 (Codice sulla *privacy*), che stabilisce che i documenti contenenti dati personali possono essere utilizzati per scopi storici e diffusi solo se «pertinenti e indispensabili» alla specifica ricerca (art. 101); lo stesso decreto poi specifica che i documenti per i quali viene autorizzata la consultazione anticipata conservano il loro carattere riservato e non possono essere diffusi (art. 179 e ora art. 123 del Codice dei beni culturali); ancora, viene precisato che il rispetto delle prescrizioni della norma deontologica «costituisce condizione essenziale per la liceità del trattamento dei dati», sia per gli archivisti che per i ricercatori (art. 12).

Per archivi storici conservati da persone e istituzioni private non è chiaro, per esempio, attraverso quali sedi istituzionali e quali procedure possa essere accertato e dichiarato il carattere riservato di determinati fascicoli relativi alla politica estera o interna,⁸⁹ né come possa eventualmente applicarsi a questi documenti riservati la disciplina della consultazione anticipata, di competenza del Ministero dell'Interno (art. 127). Se infatti la presenza di un rappresentante del dicastero dell'Interno nelle commissioni di sorveglianza sugli archivi statali è funzionale proprio all'accertamento della presenza di serie riservate nell'ambito di tali archivi, nulla di analogo viene naturalmente contemplato per gli archivi privati, che però in tal modo restano sguarniti di un'adeguata normativa in un settore piuttosto delicato.⁹⁰

Una certa indeterminazione caratterizza poi la stessa espressione «documenti di carattere riservato relativi alla politica estera ed interna dello Stato» (art. 122), categoria che non coincide, diversamente da quella che sarebbe l'interpretazione più ovvia, con i documenti coperti dal segreto di Stato e con gli archivi dei Servizi di informazione e sicurezza; e ciò in continuità con la situazione precedente all'emanazione del Codice. La documentazione soggetta al segreto di Stato finché permane tale classificazione non viene versata negli Archivi di Stato, indipendentemente dal decorso del tempo, e la desecretazione dei documenti non risponde a scadenze temporali determinate. Ma non solo: l'intera documentazione prodotta dai servizi di sicurezza sfugge alla normale procedura di intervento delle commissioni di sorveglianza e di versamento negli istituti archivistici.⁹¹ La selezione delle serie documentarie da eliminare o da

conservare ed eventualmente da trasferire in un archivio storico interno viene infatti affidata, sulla base dei regolamenti del SISDE e del SISMI, a commissioni interne nominate dai direttori dei rispettivi Servizi, senza dunque alcun intervento di funzionari di altre amministrazioni.⁹² A questo proposito, come è avvenuto con la disciplina sul diritto di accesso, sarebbe opportuno che un futuro intervento legislativo realizzasse finalmente un collegamento tra gli articoli del Codice dedicati alla consultabilità dei documenti, la legge 24 ottobre 1977, n. 801, sul segreto di Stato e le diverse direttive e circolari governative in materia di gestione degli archivi dei servizi di informazione e sicurezza che da questa legge traggono legittimazione.

⁸⁹ L'eventualità non è così remota come si potrebbe supporre: basti pensare alla possibile presenza di documentazione di questa natura all'interno di carteggi di personalità politiche che abbiano avuto responsabilità governative nel corso dell'ultimo sessantennio, oggi conservati in archivi storici di fondazioni private.

⁹⁰ P. Carucci, *La protezione dei dati personali*, cit., pp. 29-30; ora, il d.lgs. 156/2006 ha parzialmente risolto queste incertezze, ma solo per gli archivi privati vincolati e non per la generalità degli archivi privati utilizzati per scopi storici: nella nuova formulazione dell'articolo 30, c. 4 del Codice è previsto che copia degli inventari e dei relativi aggiornamenti redatti per gli archivi storici di proprietà privata, sia inviata alla Soprintendenza archivistica e al Ministero dell'Interno per l'accertamento dell'esistenza di documenti non liberamente consultabili. Sulle commissioni di sorveglianza si veda la nota 30.

⁹¹ Oltre agli archivi dei servizi segreti, non vincolati al versamento negli Archivi di Stato, anche il Ministero degli Affari esteri e gli stati maggiori dell'esercito, della marina e dell'aeronautica (per la documentazione di carattere milita-

re e operativo) non versano, in forza dell'articolo 41 del Codice, i propri documenti all'Archivio centrale dello Stato.

⁹² Il tema è approfondito da A.L. Esposito, *La gestione dei documenti amministrativi coperti dal segreto di Stato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», (2003), n. 2, in particolare pp. 518-521, 537-538; cfr. M. Brutti, *Disciplina degli archivi dei servizi e riforma del segreto di Stato*, in *Segreti personali e segreti di Stato. Privacy, archivi e ricerca storica*, a cura di C. Spagnolo, Fucecchio, European Press Academic Publishing, 2001, pp. 113-120.