

A cinquant'anni dalla “legge” archivistica del 1963: il dpr 1409 e i problemi dell'oggi

Bologna, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, 30 settembre 2013

Stefano Vitali

(Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna)

Le ragioni del seminario

Una riflessione sulla portata e il ruolo che il d.p.r. 1409 del 30 settembre 1963 ha svolto nella storia degli archivi italiani appare, a cinquant'anni di distanza dalla sua emanazione, opportuna per più ragioni.

Innanzitutto, esso costituisce il coronamento legislativo di una fase storica, nella quale, dopo la stagione di relativa emarginazione culturale dovuta all'idealismo imperante e le distruzioni della guerra, il mondo degli archivi di Stato italiani conobbe una significativa crescita istituzionale e una vivace progettualità culturale: basti pensare alla istituzione dell'Archivio centrale dello Stato, all'opera dell'Ufficio studi e pubblicazioni, con una prestigiosa ed innovativa attività editoriale e il varo di numerose collane; ai legami sempre più stretti stabiliti con il mondo della ricerca storica. Di questa fase fu artefice e protagonista una generazione di archivisti di altissimo livello culturale, professionale ed etico, animata da un fortissimo spirito civico della quale Claudio Pavone, l'estensore materiale del d.p.r., costituisce uno dei massimi esponenti.

In secondo luogo, la “legge archivistica” del 1963 ha dettato le coordinate entro le quali si è svolta l'attività degli archivi negli ultimi decenni del secolo scorso e che non sono state scalfite, se non in minima parte, dalla confluenza, nel 1975, degli archivi nel Ministero dei beni culturali, rimanendo così sostanzialmente invariate almeno fino al varo del Codice dei beni culturali e alle più recenti trasformazioni dell'organizzazione del Ministero, a seguito dell'istituzione delle sue articolazioni regionali.

Si può insomma ragionevolmente affermare che il d.p.r. 1409 ha fatto sentire i propri effetti positivi fino al momento presente. Al tempo stesso non si può non rilevare come il trascorrere del tempo ne abbia fatto emergere taluni inevitabili limiti, legati anche al contesto dal quale esso trasse origine. Se infatti esso è il prodotto di un felice momento storico, che è quello del rinnovamento culturale postbellico, dell'Italia del boom economico, della ventata riformista del primo centrosinistra, è altresì figlio di una tradizione che affonda le proprie radici nella legislazione di unificazione

archivistica nazionale ed è quindi espressione di una realtà degli archivi dai caratteri pienamente otto-novecenteschi, una realtà che i tumultuosi cambiamenti istituzionali sociali culturali e tecnologici degli ultimi decenni hanno profondamente trasformato.

A partire da considerazioni di questo genere, il seminario, come si evince dal programma, intende non solo celebrare un momento importante della storia degli archivi italiani ma anche confrontarsi con i presupposti giuridici e culturali della “legge” del 1963, nonché valutare i mutamenti del quadro complessivo all'interno del quale le norme da essa fissate continuano, nonostante tutto, ad operare.

Saranno perciò discussi gli immediati antecedenti storici del d.p.r. sui quali resta ancora molto da indagare, in particolare per quanto concerne i rapporti di esso con la legge del 1939, di cui intendeva correggere ambiguità, contraddizioni ed insufficienze. Uno degli elementi su cui poco si è riflettuto e scritto è ad esempio il rapporto del d.p.r. del 1963 con le leggi di tutela dei beni culturali del 1939, le cosiddette leggi Bottai, che ad una prima superficiale valutazione sembrarono restare sostanzialmente ai margini della sua elaborazione. Come risulta dalla relazione illustrativa della “legge” – che cita una sola volta, se non sbaglio, la 1089 - e come si evince dai materiali preparatori presenti nelle carte di Claudio Pavone conservate nell'archivio della Direzione generale degli archivi, che il sottoscritto ha avuto a suo tempo l'opportunità di consultare, Pavone guardò molto alle normative e alle pratiche vigenti all'estero: ad esempio trasse spunto per l'istituzione delle commissioni di sorveglianza e scarto dall'esperienza del Public Record Office britannico. Meno chiaro è invece se egli trasse spunti dalla riflessione sulle vigenti leggi italiane di tutela del patrimonio artistico e storico e quali eventuali connessioni intese stabilire tra quelle leggi e la nuova normativa sugli archivi.

Un'altra questione con cui confrontarsi è quella del modello istituzionale e delle politiche conservative che il d.p.r. 1409 delinea e che si innestano linearmente in quelle a suo tempo avviate dopo l'Unità e consolidatesi con la legge del 1939, portando a compimento il disegno dell'estensione della rete degli archivi di Stato ad ogni provincia. Un progetto conservativo, questo, che come è stato ripetutamente notato, è in ultima analisi basato sulla assoluta preminenza della salvaguardia della documentazione statale, perseguita appunto attraverso il progressivo rafforzamento della presenza territoriale degli istituti di conservazione statali. Un progetto che, allo stesso tempo, contiene, a ben vedere, anche non pochi elementi di ambiguità nei confronti della documentazione non statale. Infatti, da un lato il percorso di espansione della rete degli archivi di Stato fra il 1939 e gli anni Sessanta avvenne, in molte realtà del centro-nord, incorporando direttamente iniziative conservative di natura locale (archivi storici comunali o provinciali, sezioni archivistiche di musei o biblioteche civiche) in un processo che si potrebbe definire di loro statalizzazione, che non ne mutò

sostanzialmente, almeno dappprincipio, gli assetti e il personale. Nello stesso tempo, la legge del 1963 mise fine alle esperienze di conservazione miste Stato-poteri locali, costituite da quelle che allora si definivano sottosezioni di archivi di Stato. Dall'altro lato, queste iniziative tesero a far confluire a vario titolo consistenti nuclei di documentazione non statale negli archivi di Stato, considerati come i più idonei a garantirne adeguata conservazione e valorizzazione culturale. I nostri archivi di Stato, sono così sempre stati, per tradizione ormai secolare, molto più che centri di conservazione di carte statali. Essi hanno adottato un approccio che si potrebbe considerare - riprendendo una definizione ideata dai colleghi canadesi per caratterizzare esperienze simili - da "total archives", da archivi cioè che si fanno carico della conservazione di una vasta gamma di tipologie archivistiche, indipendentemente dalla natura giuridica dei loro produttori, al fine di custodire il patrimonio documentario di un intero territorio. Gli archivi di Stato periferici sono così diventati, in molti casi, dei veri e propri archivi di una città o di un territorio e tendono ad operare spesso non come dei meri istituti di conservazione passiva ma come istituti culturali profondamente radicati nel tessuto cittadino, dotati di una forte e vivace identità culturale, punti di riferimento irrinunciabili nel panorama archivistico a livello territoriale.

Tuttavia, come è noto, a questo processo si è affiancato un altro fenomeno che nel medio periodo è apparso come quello destinato ad introdurre i mutamenti più profondi nel panorama degli archivi italiani nei decenni successivi alla legge del 1963, un fenomeno che questa non è stata in grado di prevedere né probabilmente poteva. Si è trattato – come è ben noto - dell'esplosione del cosiddetto policentrismo della conservazione e più in generale dell'emersione e dell'esponenziale sviluppo quantitativo degli archivi prodotti, conservati e valorizzati al di fuori dello Stato, archivi di enti pubblici territoriali e non, archivi appartenenti a soggetti privati.

Questo fenomeno rinvia ad un'altra tematica che non potrà non essere affrontata nel nostro dibattito. Secondo un modello per molti versi unico in Europa e che solo recentemente è penetrato nelle legislazioni di altri stati (penso, in particolare, alla Francia anche se vi è stato recepito in forme ridotte), il d.p.r. del 1963 ha avuto il merito di consolidare la normativa relativa alla salvaguardia degli archivi non statali, già introdotta nella nostra legislazione dalla legge del 1939 con l'istituzione delle Soprintendenze archivistiche. Ma anche per questo aspetto, le trasformazioni della realtà archivistica contemporanea hanno messo in evidenza talune ambivalenze e limiti del d.p.r. Va rilevato innanzitutto che, in continuità con la legge del 1939, la categoria che il 1409 utilizza per caratterizzare la funzione attribuita alle Soprintendenze è quella di "vigilanza" e non quella di "tutela", fatta propria, invece, dall'articolo 9 della Costituzione italiana. Nella legge del 1963 il termine tutela è utilizzato solo nell'articolo 21 in relazione a documenti che si trovino impropriamente fuori dagli archivi in cui dovrebbero essere conservati.

Quanto ha contribuito a ciò lo scarso coordinamento del d.p.r. 1409 con la Costituzione e le altre leggi di tutela dei beni culturali che abbiamo già rilevato più sopra? E' stato solo a seguito dell'elaborazione del Codice dei beni culturali e del coordinamento fra le diverse normative vigenti nei vari settori che si è potuto constatare quanto il modello di tutela negli archivi differisse da quello degli altri beni culturali e quanto le Soprintendenze operanti in altri ambiti avessero, storicamente, più strumenti di intervento e di salvaguardia dei beni ad esse affidati rispetto a quelle archivistiche. In realtà la legge del 1963, pur sciogliendo alcune ambiguità presenti in quella del 1939 a proposito della funzione di vigilanza delle Soprintendenze, si proponeva essenzialmente di promuovere una più incisiva tutela sugli archivi statali, compresi quelli in formazione che non su quelli non statali, puntando sulla costituzione delle commissioni di sorveglianza e scarto d'archivio presso gli uffici centrali e periferici dello Stato. In realtà a lungo andare, a fronte delle difficoltà di far funzionare queste ultime come si vorrebbe e soprattutto a seguito dell'emanazione del Codice dei beni culturali, il rapporto fra salvaguardia degli archivi statali e non statali, si è come invertito e – almeno teoricamente – oggi esistono più strumenti normativi e amministrativi per condizionare produzione e conservazione degli archivi non statali di quelli che abbiamo a disposizione nei confronti degli archivi prodotti da amministrazioni statali. Lo Stato nel suo complesso, dal canto suo, ha mancato, nel corso degli ultimi decenni, di elaborare una politica complessiva di gestione e conservazione dei propri archivi di cui l'ultima conseguenza è l'assenza di iniziative di conservazione dei propri documenti prodotti in formato digitale, a fronte, invece delle iniziative intraprese da talune regioni. In realtà, questo accrescimento del peso specifico e dell'importanza degli archivi di soggetti pubblici e privati rispetto a quelli dello Stato e, conseguentemente, dei compiti e dell'iniziativa dell'Amministrazione archivistica nei loro confronti, non è stato ancora ben metabolizzato e per molti versi neppure tematizzato al suo interno, così come ancora non si è riflettuto abbastanza sul fatto che la categoria di “vigilanza”, su cui faceva perno la legge del '63, è una categoria che è sostanzialmente preordinata ad assicurare il controllo, in buona parte burocratico, sui soggetti proprietari o detentori di archivi, affinché rispettino la legislazione e si adeguino formalmente a determinate prescrizioni mentre quella di “tutela” è una categoria per così dire pro-attiva, che implica lo sviluppo di un'azione finalizzata non tanto al controllo dei soggetti responsabili del bene culturale, quanto alla efficace salvaguardia di questo. Pone il bene culturale al centro dell'attività dell'organo deputato a tutelarlo e richiama necessariamente alla collaborazione con tutti i soggetti portatori di specifici interessi su quel bene e sulla sua conservazione e fruizione.

Non c'è bisogno di dire come tutti questi nodi, insieme all'altro tema che sarà discusso nella giornata – quello delle trasformazioni della figura professionale e del mestiere di archivista - costituiscano

altrettante questioni di estrema attualità con le quali hanno quotidianamente a che fare tutti coloro che si occupano in qualche modo di archivi. E' dall'esigenza di confrontare opinioni e pratiche di lavoro con spirito aperto e partecipativo che la Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna e la sezione regionale dell'Associazione Nazionale Archivistica Italiana hanno tratto spunto dal cinquantenario della legge del 1963 per discutere di quelle questioni, in una prospettiva però che non sia schiacciata sulla contingenza presente, ma che le affronti da una solida prospettiva storica. Il seminario non intende affatto procedere “alla formulazione di proposte normative”, come una recente circolare del Segretario generale del Mibact diffida di fare: esso vuole piuttosto offrire un contributo di idee basato su una conoscenza diretta dei problemi che crediamo possa essere utile a quanti quelle scelte normative per loro dovere istituzionale devono compierle.