

LORENZO VALGIMOGLI

Reti di cooperazione interistituzionale sul territorio: dagli archivi può venire qualcosa di buono?¹

Per introdurre l'argomento che intendo trattare affido l'esordio del mio intervento a una citazione che mi darà lo spunto per proporvi alcune successive riflessioni che volevo condividere con voi sul tema della cooperazione interistituzionale attuata sul territorio con particolare riferimento alla tutela e valorizzazione degli archivi. La citazione è questa:

Si costituiva così negli ultimi anni di Cosimo una nuova rete di carattere meramente amministrativo, chiara espressione della tendenza alla limitazione delle autonomie locali, alla subordinazione della vita delle comunità 'ai bisogni ed agli scopi del governo centrale' che caratterizzò il nuovo assolutismo mediceo, non senza consonanza con processi che si svolgevano (o si sarebbero svolti secondo ritmi diversi) anche in altri stati europei.

Si tratta di un brano del saggio di Elena Fasano Guarini intitolato *Lo stato mediceo di Cosimo I²* che fa da presentazione (e allo stesso tempo da guida alla lettura e da commento) alla carta geografica de *Il Granducato di Toscana alla morte di Cosimo I (1575)* in scala 1:400.000, "costruita" – come recita l'attribuzione autoriale che si legge sulla medesima – dalla stessa Fasano Guarini per il C.N.R.

Questo dell'insigne studiosa, a lungo docente di Storia moderna presso l'Università di Pisa, è ormai un classico della storiografia sugli stati territoriali del Cinquecento in Italia e lo è non solo per i contenuti e i punti fermi che ha posto nell'interpretazione dei rapporti fra centro e periferia nello Stato fiorentino del secolo XVI, ma anche per l'aura temporale che lo avvolge: ha infatti dalla sua parte un carico di anni durante i quali il saggio ha passato ogni verifica della giustezza delle affermazioni in esso contenute, pur negli aggiornamenti che gli studi successivi hanno apportato all'argomento, e dunque ha anche l'età per essere considerato un classico, poiché la pubblicazione del testo risale al 1973 e conta perciò ben 45 anni dalla sua prima uscita.

Eppure, rileggendolo oggi si apprezza un linguaggio ancora molto attuale, non a prescindere dall'argomento trattato, bensì proprio in relazione a quest'ultimo per il quale l'Autrice – pur in un contesto storiografico che tuttavia ammicca anche a un *milieu* tecnico-amministrativo sullo sfondo della ricostruzione storica del periodo e delle scelte politiche e amministrative che lo hanno caratterizzato – impiega dei termini che ancora oggi si usano comunemente: tali sono parole ed espressioni, tratte dal brano citato, come "rete" e come "autonomie locali" – queste ultime sempre attuali a partire dall'art. 5 nella nostra Costituzione³ – che, impiegate allora dalla Fasano Guarini, tornano

¹ Si riporta di seguito, pressoché inalterato, il testo della comunicazione tenuta dall'Autore nel convegno *Gli archivi storici dell'Amiata Val d'Orcia tra passato e futuro: conservazione, tutela e valorizzazione*, Abbazia San Salvatore, 13 dicembre 2018, organizzato dall'Unione Comuni Amiata Val d'Orcia; di tale comunicazione il contributo conserva, oltre al testo, il carattere di oralità con cui è stato pensato e presentato in quella occasione. Si precisa infine che le modifiche alla versione originale hanno interessato quasi esclusivamente le note e le citazioni bibliografiche, adeguate al requisito della forma scritta, e che tutte le citazioni dei siti web di seguito riportate sono state controllate al 13/01/2019.

² ELENA FASANO GUARINI, *Lo stato mediceo di Cosimo I*, Firenze, Sansoni 1973, p. 52 ("Archivio dell'Atlante storico italiano dell'età moderna", 1).

³ *Costituzione della Repubblica italiana*, Art. 5 <<http://www.governo.it/costituzione-italiana/principi-fondamentali/2839>>.

ancora oggi di grande utilità per descrivere situazioni che dal tempo di Cosimo sono certamente mutate ma sono anche ben presenti nel contesto politico-istituzionale odierno.

E' dunque possibile una loro piena ri-attualizzazione? Propongo una risposta affermativa, e vediamo in che senso. Il brano citato in esordio segue di poco⁴ il passaggio in cui l'Autrice parla dell'istituzione, il 26 febbraio 1560, della magistratura dei Nove conservatori del dominio e della giurisdizione fiorentina: le fonti ci parlano di una piena operatività di questo nuovo magistrato raggiunta sul territorio intorno al 1571-72; ancora, il primo organico testo mansionario per i funzionari afferenti ai Nove conservatori (il *Libro di istruzioni per i Cancellieri*, così il titolo) è solo di un anno successivo alla morte di Cosimo I, cioè del 1575⁵.

Nonostante questo lento ma graduale radicamento della magistratura e dei suoi funzionari nell'assetto amministrativo dello Stato fiorentino, a partire dall'ultimo quarto del XVI secolo erano ormai pienamente attivi sul territorio i cancellieri cosiddetti comunitativi che nei confini della giurisdizione fiorentina rappresentavano la Dominante ed erano appunto l'espressione operativa del magistrato dei Nove nel sistema periferico dell'organizzazione statale medicea: ai cancellieri, in un modo o nell'altro, dovevano rimettere il proprio operato tutte le altre figure tecnico-amministrative che sul medesimo territorio intrecciavano e intersecavano le proprie competenze esercitando le funzioni più varie, dall'amministrazione della giustizia, all'organizzazione fiscale alla riscossione di imposte e tasse; il tutto inserito nel ruolo notarile che i cancellieri ricoprivano occupandosi tra l'altro della buona tenuta e conservazione dei libri e delle scritture pubbliche della comunità: in sostanza, i cancellieri comunitativi erano gli archivisti delle comunità locali.

Fu così che le cancellerie dei Nove conservatori andarono a costituire sul territorio quella "nuova rete di carattere meramente amministrativo" che ho citato all'inizio, destinata a sopravvivere a lungo e a determinare permanentemente l'assetto giuridico e amministrativo delle circoscrizioni sulle quali agivano i cancellieri; una rete che, sommandosi ad altre ormai da tempo presenti sul territorio, finì per "avvolgere" – dice ancora Elena Fasano Guarini⁶ – lo Stato fiorentino quasi in una maglia che alla morte di Cosimo I era ormai compiutamente tessuta. L'Autrice individua così, a formare trama e ordito di questa rete, il sistema delle "autonomie locali" – per citare ancora il brano iniziale – fatto di popoli, leghe e pivieri, comuni, comunelli etc.; il sistema giurisdizionale con le podesterie, i vicariati, i commissariati; il sistema amministrativo costituito dalle cancellerie dei Nove; il sistema tributario animato dai camarlinghi che operavano attraverso una fitta rete fiscale.

Una complessa organizzazione del territorio, quindi, che con il trascorrere del tempo e il succedersi delle istituzioni e delle forme di governo, si è modificata, talvolta semplificandosi, talaltra nuovamente intricandosi in un fitto intreccio di funzioni e competenze spesso sovrapposte e ridondanti, e, riassumendo e semplificando dai quattro ai cinque secoli di storia, alla fine è giunta fino a noi nelle forme attuali di ripartizione amministrativa del territorio nazionale così come consolidata nel testo costituzionale: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato."⁷; ripartizione, questa, per nulla scontata e immune da eventuali ulteriori ritocchi, neanche al giorno d'oggi: si pensi solo al recente, maldestro tentativo di riforma costituzionale relativo alle Province e alla loro abolizione⁸.

⁴ FASANO GUARINI, *Lo stato mediceo*, cit., p. 51.

⁵ Ivi, pp. 51-52.

⁶ Ivi, p. 53.

⁷ *Costituzione della Repubblica italiana*, Art. 114 <<http://www.governo.it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-v-le-regioni-le-province-e-i>>.

⁸ Un tentativo che alla fine ha portato 'solamente' alla cancellazione di un livello intermedio di rappresentanza politica nella misura in cui, con la L. 7 aprile 2014, n. 56, cosiddetta 'Delrio', hanno cessato di esistere i Consigli provinciali, le Commissioni consiliari, tutta l'attività di concertazione istituzionale sul territorio tipicamente condotta dalle rappresentanze politiche (o comunque su input politici) e, di conseguenza, tutto il dibattito vorrei dire anche culturale,

E' interessante vedere come la storia del territorio si articola diversamente, sul suolo nazionale, di regione in regione; e per rimanere al nostro contesto di prossimità, la Regione Toscana non è mai stata seconda a nessun'altra nell'organizzazione e riorganizzazione continua del proprio territorio promuovendo mutamenti degli assetti non solo e non tanto geografici, quanto di organizzazione dell'esercizio di funzioni e competenze mediante forme giuridiche, come dire, molto cangianti.

Al riguardo, la legge regionale attualmente in vigore è la n. 68 del 27 dicembre 2011, recante *Norme sul sistema delle autonomie locali*: essa si inserisce in un "ampio percorso di riforma complessiva dell'ordinamento locale"⁹ avviato, dal punto di vista normativo, da alcune leggi dello Stato italiano tra le quali – ultime all'epoca – la 42/2009¹⁰ e la 122/2010¹¹; in queste norme si definiscono le cosiddette 'funzioni fondamentali' che fanno da perno al concetto di gestione associata delle stesse e condizionano perciò ogni progetto di riforma del governo locale: per l'esercizio associato di funzioni, infatti, occorre trovare delle soluzioni o istituzionali (come l'unione ma anche la fusione di Comuni¹²) oppure organizzative (come la convenzione tra Comuni), soluzioni che in entrambi i casi rendano comunque possibile una modalità di lavoro associato; di qui, dunque, la necessità di emanare una legislazione regionale di attuazione della normativa nazionale, nonché di creare e di proporre dei modelli organizzativi che, per la Toscana, abbiamo visto sopra richiamare forme storiche di ripartizione e di governo del territorio che hanno funzionato all'epoca e non si vede perché non debbano funzionare anche oggi.

Quanto consapevolmente il legislatore odierno si sia rifatto a virtuosi modelli del passato non saprei dire; fatto sta che l'eredità di questi modelli organizzativi antichi appare quanto mai feconda e ci sfugge il motivo per cui, rifacendosi a quelli, non si osi di più nell'applicazione dell'attuale normativa a situazioni che la legge stessa individua come possibili destinatarie di soluzioni del genere; ma di questo più avanti...

Intanto, quello che una gestione associata di funzioni obbliga a fare è lavorare in rete: indipendentemente dalla forma giuridica che si intenda dare al soggetto o ai soggetti che prendono a collaborare in quest'ottica, è il modello organizzativo che soggiace a tutto ciò che fa la differenza e permette di raggiungere i risultati desiderati. Così è, per esempio, per le reti documentarie toscane, una proposta di aggregazione fra enti volta a favorire il pensare e lavorare collaborativamente, sulla quale non manco mai, in ogni occasione, di esprimere tutto il mio smodato apprezzamento¹³.

Le reti documentarie, d'altra parte, non costituiscono un vero e proprio esempio di gestione associata di funzioni, eppure condividono con quest'ultima modalità di erogazione di servizi gli strumenti giuridici che regolamentano l'esistenza e il funzionamento dell'aggregazione di soggetti che le costituiscono: prima di tutto una legge regionale, nel caso di specie la n. 21 del 25 febbraio 2010, *Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali* da applicarsi unitamente al

oltre che politico, la cui scomparsa ha fortemente sminuito il pluralismo democratico di livello intermedio che prendeva corpo, appunto, nelle ripartizioni territoriali provinciali – o, altrimenti dette, di 'area vasta'.

⁹ Si veda il punto 1 del Preambolo <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2011-12-27;68&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=&pr=idx,0;artic,0;preambolo,1&anc=pre2>.

¹⁰ L. 5 maggio 2009, n. 42 *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

¹¹ L. 30 luglio 2010, n. 122 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.

¹² Si veda il punto 17 del Preambolo della L.R. Toscana 68/2011: "Si favoriscono processi aggregativi, anche attraverso l'incentivazione all'istituzione delle stesse unioni di comuni, che possano portare nel tempo a fusioni." <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2011-12-27;68&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=&pr=idx,0;artic,0;preambolo,1&anc=pre2>.

¹³ Per esempio, si veda il mio contributo *Gli archivi degli enti territoriali: dalle "Guide" alle reti documentarie* apparso nella rivista "Progressus", IV/1, 2017, pp. 145-156.

relativo *Regolamento di attuazione* di cui al DPGR n. 22r del 6 giugno 2011¹⁴; in secondo luogo, altro strumento giuridico è quello della convenzione sulla base della quale ciascuna rete documentaria esiste e consocia i soggetti che ne vogliono fare parte: archivi, biblioteche, centri di documentazione e istituti culturali in genere.

Ma le reti documentarie – torno a ripetere – non condividono con le realtà istituzionali esercenti funzioni associate solo gli strumenti giuridici bensì anche, e soprattutto, un modo di lavorare che è appunto quello del ‘fare rete’, un’espressione forse oggi abusata ma che qui intendo impiegare anche io rifacendomi semmai al precedente storico del suo utilizzo, rappresentato da Elena Fasano Guarini che – si ricorderà – richiama la rete amministrativa caratterizzante l’apparato statale fiorentino negli ultimi anni del ducato di Cosimo I; una rete, tuttavia, uguale e contraria ai modelli attuali, cioè a forte limitazione delle autonomie locali durante il principato mediceo, volta invece a favorire la più ampia iniziativa e capacità creativa delle stesse nella nostra contemporaneità.

E’ così che oggi possiamo apprezzare progetti di rete come quelli presentati appunto dalle reti documentarie sul bando regionale della cultura 2018: un esempio verrà illustrato nella relazione successiva alla mia e riguarderà il lavoro svolto dalle reti di Siena e Arezzo su alcuni archivi giudiziari prodotti e conservati nel rispettivo territorio di competenza; tale lavoro, oltre a fare il punto su singoli fondi e loro descrizioni, ha il pregio di mettere anche a confronto due realtà territoriali e istituzionali – lo Stato fiorentino e quello senese – storicamente molto diverse tra loro che, anche dopo l’unificazione delle due compagini statuali alla metà del Cinquecento, hanno finito col perpetuare certe prassi e consuetudini amministrative peculiari della propria tradizione – e l’analisi e il confronto fra le diverse forme di organizzazione e amministrazione della giustizia sul territorio può essere un fecondo campo di studi per queste due realtà storicamente definite.

Ma dalla giornata odierna quale altro spunto potremmo trarre in continuità con le riflessioni fin qui proposte? Si direbbe innanzitutto uno spunto direttamente suggerito dall’Ente organizzatore della giornata stessa, vale a dire l’Unione dei comuni Amiata Val d’Orcia che ha fortemente voluto questo convegno e, a monte, tutto il lavoro di cui si apprezzano i risultati oggi ma che parte da lontano nella sua progettualità, nella programmazione delle risorse, nel coinvolgimento dei soggetti interessati, nel coordinamento delle varie fasi di trattamento e di gestione dei contenuti ai quali tutto il lavoro si è rivolto, cioè gli archivi storici del territorio.

L’Unione dei comuni, infatti, non è forse una delle forme giuridiche attraverso cui si esercita la gestione associata delle funzioni sulla quale ci siamo soffermati sopra? Non ha forse il controllo su un territorio nel quale, intrecciandosi con la giurisdizione di altri enti e istituzioni titolari di altri e diversi confini, “possa svolgersi una più intensa cooperazione degli enti locali”¹⁵ e si possano anche “mantenere e diffondere i servizi di prossimità, pubblici e privati, nel territorio”¹⁶ medesimo? Sì, naturalmente, l’Unione dei comuni è e fa tutto questo – tra l’altro, nel nostro specifico caso, attraverso uno strumento operativo la cui denominazione già di per sé dice tutto: l’U.O. “Gestione Associata Biblioteche, Archivi Storici e Musei” dell’Unione medesima.

Detto questo, ho un solo quesito – ma chiaramente non in riferimento all’Unione Amiata Val d’Orcia, bensì alla situazione istituzionale generale toscana: mi domando infatti, come anticipato qualche paragrafo fa, perché non si osi di più nell’applicazione dell’attuale normativa a realtà che la legge stessa individua come possibili destinatarie di soluzioni cooperative di esercizio di funzioni e

¹⁴ Si notino, tra l’altro, gli anni di emanazione dei due provvedimenti regionali, il 2010 e il 2011, singolarmente coincidenti con gli anni di emanazione della sopra citata normativa nazionale e ancora regionale contenente le norme sul sistema delle autonomie locali.

¹⁵ Si veda il punto 6 del Preambolo della L.R. Toscana 68/2011 <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2011-12-27;68&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=&pr=idx,0;artic,0;preambolo,1&anc=pre2>.

¹⁶ *Ibidem*.

competenze; tale normativa infatti ci dice che, tra le altre, sono funzioni fondamentali quelle dell'organizzazione generale dell'amministrazione¹⁷, nelle quali penso si sia tutti d'accordo che possa rientrare a buon diritto anche la gestione documentale a tutto tondo di un ente: dal sistema di protocollo informatico, alla gestione dei flussi documentali, a quella dell'archivio (corrente, di deposito e storico), compreso quello informatico in caso di gestione del documento digitale in una situazione di completa dematerializzazione del sistema.

E' vero che le più consuete funzioni oggi esercitate in gestione associata o addirittura demandate alle Unioni di Comuni sono altre e generalmente non appartenenti alla sfera amministrativa (fatta salva qua e là la gestione del personale, come mi è capitato di vedere), ma perché non ricomprendervi anche – ripeto – la gestione documentale come funzione cardine di quell'organizzazione generale di un'Amministrazione così come richiamata dalla normativa? E poiché quella della gestione documentale è una precisa funzione che richiede un'alta dose di specializzazione da parte di chi la esercita, il quale deve essere un professionista della materia e non un 'riciclato', mi si perdoni la brutalità, bisognerebbe proprio finalmente affidare, appunto, a professionisti del settore – tipicamente gli archivisti – la sua organizzazione e gestione sia a breve/medio termine, sia sul lungo periodo; il tutto, fra l'altro, in ossequio alla normativa che ci rammenta:

Al servizio [i.e. per la gestione informatica dei documenti dei flussi documentali e degli archivi, *n.d.a.*] è preposto un dirigente ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente.¹⁸

Attenzione a una cosa, poi: il richiamo al DPR 445/2000 non tragga in inganno e non induca a pensare che si stia qui parlando, con l'avallo della normativa, della gestione associata del protocollo informatico e poco di più; perché il DPR 445, appena più avanti rispetto all'art. 61 sopra citato, ha un'intera Sezione V recante *Disposizioni sugli archivi* e addirittura un articolo, il 69, intitolato *Archivi storici*. In altre parole, voglio dire che il Servizio fissato dal DPR si deve occupare di tutto il ciclo della gestione documentale declinato come poc'anzi dicevo: è infatti un "Servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi", non un Servizio per la gestione dei documenti dei flussi documentali e degli archivi informatici – e non è forse necessario, poi, che per occuparsi di una funzione così articolata sia previsto un professionista del settore?

Non si pensi poi che si pretenda di vedere assunto un archivista in ciascuno dei 274 Comuni della Toscana: saremmo fuori da ogni realtà, anche da quella storica; sì, perché ritornando al breve *excursus* mediceo da cui siamo partiti, non è mai successo che le comunità che costituivano l'ossatura istituzionale dello Stato fiorentino, prima repubblicano poi granducale, antesignane dei nostri Comuni, avessero ciascuna un professionista del genere tra quelli che amministravano appunto la comunità. Giusto per rifarsi al nostro punto di partenza, l'archivista delle comunità era il cancelliere comunitativo, assegnato dalla magistratura dei Nove conservatori a una precisa comunità sede di cancelleria ma facente funzione di archivista – e non solo – per tutte le altre comunità che ricadeva-

¹⁷ "Sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo": così il comma 27, lettera a) dell'Art. 14 *Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali* del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla già citata L. 122/2010: *supra*, nota 11 <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2010-05-31&atto.codiceRedazionale=010G0101&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca_semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D78%26testo%3D%26annoProvvedimento%3D2010%26giornoProvvedimento%3D¤tPage=1>.

¹⁸ Si veda l'Art. 61, comma 2 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445 *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa* <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2001-02-20&atto.codiceRedazionale=001G0049&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca_semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D445%26testo%3D%26annoProvvedimento%3D2000%26giornoProvvedimento%3D¤tPage=1>.

no sotto la giurisdizione di quella cancelleria; cos'era, questo, se non un esercizio associato di funzioni *ante litteram*? Evidentemente non abbiamo inventato nulla di nuovo, oggi, e possiamo convintamente pronunciare qui e ora il seguente adagio: 'per la gestione degli archivi, torniamo alle cancellerie e ai cancellieri comunitativi!'.

A parte ogni battuta, mi avvio adesso alla conclusione ripartendo dall'inizio, non di questo intervento ma del convegno tutto, citandone il titolo: infatti ci siamo trovati qui per parlare de *Gli archivi storici dell'Amiata Val d'Orcia tra passato e futuro* che evidentemente, udite le relazioni che sono state presentate, si è dimostrato un titolo stimolante e ben circostanziato nel quale però manca a mio avviso qualcosa, e quel qualcosa è il 'presente': quel presente che ho cercato di richiamare anche attraverso la normativa e vari *desiderata* relativi a una sua più coraggiosa applicazione; quel presente anticipato da un passato che ci ha consegnato forme istituzionali e ricadute documentarie, sotto forma di archivi, che oggi costituiscono l'oggetto della nostra attività di riscoperta, di studio, di tutela e di valorizzazione, ma che un tempo sono state manifestazioni e strumenti di pratiche di governo coeve a chi il territorio lo viveva e amministrava – erano cioè il loro presente; un presente, infine, che mi piacerebbe fosse il volano delle decisioni istituzionali in termini di politiche di investimento per la gestione corretta della nostra contemporaneità, per la tutela illuminata del nostro passato e per la progettazione ispirata del nostro futuro.

Concludendo davvero, a seguito di tutti i passaggi storici e istituzionali che ho cercato di ripercorrere fino a qui, mi pare a questo punto di poter volgere in affermazione quella domanda che ponevo con il titolo del mio intervento: sì, dagli archivi può senz'altro venire qualcosa di buono.