

## Strumenti di democrazia: gli archivi nella società europea contemporanea

*ANTONIO MONTEDURO, SIG.*

Archivist, Central European Initiative – Executive Secretariat, via Genova 9, I-34121 Trieste, Italy  
e-mail: monteduro@cei-es.org, www.ceinet.org

Instruments of Democracy: Archives in the Present-Day European Society

### *ABSTRACT*

The paper takes into consideration some of the aspects of the present-day value of the archives as instruments of democracy and good governance, illustrating this aspect with the ad hoc legislation produced by the institutions of the European Union.

Strumenti di democrazia: gli archivi nella società europea contemporanea

### *SINTESI*

L'articolo considera alcuni aspetti della contemporanea valenza degli archivi intesi come strumenti per l'esercizio della democrazia e del buon governo, esemplificando tale aspetto nella legislazione in materia prodotta dalle istituzioni dell'Unione Europea.

Arhivi v današnji evropski družbi kot instrumenti demokracije

### *IZVLEČEK*

Prispevek obravnava nekatere aspekte vrednosti arhivov kot instrumentov demokracije in dobrega vodenja v današnji družbi, ki jih ilustrira z ad-hoc zakonodajo, ki so jo sprejele institucije Evropske Unije.

---

Nel corso della loro storia, e della Storia, gli archivi sono andati accumulando funzioni e valenze le più disparate.

Dall'epoca delle prime casse di pergamene, che conservavano gli atti legali più importanti di una famiglia o di un'istituzione, fino ai giorni nostri, gli archivi hanno di volta in volta assunto funzione di custodia, di riferimento legislativo, di bene patrimoniale, di bene culturale, ed oggi addirittura di campo di prova per l'applicazione delle più moderne e sofisticate tecnologie legate alla società dell'informazione. Nell'assolvere ad ognuno di questi svariati compiti, ed anche a tutti nello stesso tempo in una multifunzionalità caratteristica davvero di poche altre realtà, gli archivi hanno al tempo stesso fronteggiato le sfide concettuali e tecniche che ognuno di questi campi di applicazione ha posto loro di fronte, spesso suscitando all'interno degli addetti ai lavori, ma non solo, dibattiti sia teorici che pratici grandemente proficui ma anche estremamente accesi.

Nella società contemporanea, la società globalizzata del terzo millennio, gli archivi hanno assunto ancora una nuova funzione che, anche se già implicitamente presente nel passato, pure solo al giorno d'oggi è diventata del tutto palese ed evidente, specialmente in quelle realtà sociali e politiche dove si siano verificate, o si verifichino tuttora, situazioni di crisi: la funzione di veri e propri strumenti di democrazia.

Nell'epoca odierna, in cui la moltiplicazione quasi biblica dei dati sensibili che si riferiscono alla persona o all'istituzione sembra praticamente inarrestabile, la protezione di tali dati, ma al tempo stesso la possibilità di libero accesso agli stessi da parte dei diretti interessati (e soltanto di quelli!), risulta essere di importanza talmente primaria da poter addirittura essere presa a parametro del buon funzionamento della *res publica*, ovvero di ciò che viene comunemente definito con termine anglosassone *good governance*.

E non solo di buona pratica va detto, nello specifico: laddove un'istituzione pubblica, per dolo, per colpa o per volgare negligenza contravvenendo o comunque venendo meno al comportamento virtuoso del buon padre di famiglia si renda responsabile di una malaccorta gestione del dato archivistico, e così facendo ne impedisca il corretto utilizzo, il danno che l'amministrazione stessa e la società ne subisce può anche diventare danno di natura patrimoniale, implicando infatti per risultato finale una tale macchinosità per il reperimento al punto tale da gravare inevitabilmente sul bilancio dello stato e quindi su quello del singolo utente. Maggiori infatti sono le pastoie che avvolgono il processo di reperibilità di un dato, e maggiori saranno le azioni da mettere in atto per renderlo disponibile, e conseguentemente maggiori le risorse da impegnare e le spese da sostenere a tal fine.

Non risulta quindi affatto sorprendente che una libera, corretta e regolamentata fruizione dei dati archivistici sia una delle tematiche su cui si gioca la credibilità democratica di uno stato, nonché uno dei più importanti settori di investimento sia sotto il profilo professionale (attraverso il reperimento, la formazione ed l'aggiornamento continui degli addetti ai lavori), che sotto il profilo delle risorse impiegate allo scopo di assicurare agli addetti stessi ed all'utenza gli obiettivi di cui sopra. Né parimenti risulta sorprendente il fatto che sia le associazioni internazionali e nazionali di categoria che le istituzioni statali abbiano negli ultimi vent'anni dedicato alla problematica dell'accesso una parte importante delle proprie attività teoriche e pratiche, attività estrinsecatesi in linee guida ed atti legislativi volti ad assicurare il massimo possibile di trasparenza alle attività di produzione, gestione e conservazione documentale.

Il contemperare la normale, temporanea riservatezza cui hanno diritto sia i privati cittadini che le istituzioni con la necessità per gli stessi soggetti della libera gestione dei dati loro riferentesi è in definitiva partita nella quale si gioca, né più né meno, uno dei fondamentali diritti umani: il diritto alla conoscenza. E la corretta tenuta degli archivi, la loro messa a disposizione della comunità, la loro accessibilità ed al tempo stesso la loro riservatezza, il loro maggiore o minore grado di funzionalità, sono tutti elementi che concorrono a realizzare quello che il "Progress Report" del 2008 ad opera del Gruppo Archivi Europei definiva come "*principi di democrazia e buon governo*".

Tutti gli argomenti suesposti, e le soluzioni cercate ed adottate nel settore, sono andati estrinsecandosi a livello di Unione Europea in una lunga serie di iniziative legislative in materia di trasparenza e diritto all'accesso, che vanno a costituire un corpus di indubbio spessore in uno dei settori più importanti, più praticati e di più viva attualità della vita dell'Unione Europea.

La Dichiarazione sul diritto all'accesso all'informazione (annessa come Dichiarazione 17 al Trattato di Maastricht del 1992) è stata una delle prime formulazioni di diritto all'accesso agli atti delle istituzioni comunitarie, ed impegnava la Commissione Europea a favorire l'accesso alle informazioni conservate presso le istituzioni europee. L'anno successivo, 1993, il Codice di condotta concernente il pubblico accesso ai documenti del Consiglio e della Commissione e la Decisione del Consiglio d'Europa 93/731/CE sul pubblico accesso ai documenti consiliari che ne dava attuazione, stabilivano i principi fondamentali del sistema di accesso alle fonti comunitarie.

A seguito di tutta una serie di altri provvedimenti legislativi (di cui si dà conto in Bibliografia) ad opera delle istituzioni europee, e del Consiglio d'Europa in particolare, nell'articolo 255 del Trattato di Amsterdam del maggio 1999 venivano redatte specifiche disposizioni riguardanti l'argomento, disposizioni che prevedevano esplicitamente il diritto di accesso ai documenti di Commissione, Parlamento e Consiglio Europei a qualsiasi cittadino dell'Unione aventi residenza o sede sociale in uno Stato membro.

Questo articolo è poi divenuto l'articolo 15 (3) del Trattato di Lisbona (*recte*: Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) del 2009, subendo un fondamentale passaggio di valenza giuridica: il diritto all'accesso viene qui infatti affermato sia come principio informatore di trasparenza che come strumento per la promozione della *good governance*. Allineandosi poi con i propri tempi, l'articolo introduce anche il concetto che il diritto all'accesso debba venir riconosciuto prescindendo dal supporto sul quale sia conservata l'informazione desiderata. Va inoltre sottolineato come tale articolo si rifaccia quasi letteralmente all'articolo 42 del capo V della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, con ciò stesso conferendo all'accesso ai documenti una sorta di doppia dignità sia di principio generale informatore dell'agire istituzionale dell'Unione che di diritto fondamentale del cittadino europeo, diritto per far valere il quale è addirittura contemplato il ricorso alla Corte di giustizia europea.

Va inoltre ancora ricordato come nello stesso 2009 abbia avuto luogo la presa di posizione in materia dell'allora vice presidente della Commissione Europea, signora Margot Wallström, che nella propria dichiarazione intitolata "Il diritto del cittadino di sapere" affermava come fosse ormai arrivato il tempo per aumentare l'apertura degli archivi, la trasparenza e l'accessibilità ai dati. A seguito dei principi esposti in tale relazione, il 18 giugno dello stesso anno, a Tromsø (Norvegia) veniva promulgata la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali; diviso in un preambolo e tre sezioni, per un totale di 22 articoli, questo documento si basa sul concetto di trasparenza inteso come indice di buon governo e come indicatore del livello di democrazia di un paese, invitando tutti gli Stati membri dell'Unione a rafforzare l'accesso alla documentazione pubblica prodotta e/o conservata dalle pubbliche istituzioni, pur nel rispetto della privacy. Addirittura, al paragrafo 2 dell'articolo 3 si enuncia a chiare lettere il fatto che l'accesso alle informazioni contenute in un documento ufficiale può venir negato nel caso in cui tale accesso possa costituire nocimento allo stato, laddove sia però riscontrabile un interesse pubblico prioritario alla divulgazione il dato *deve* obbligatoriamente venir reso accessibile.

Di nuovo, la funzione di strumento di democrazia degli archivi nella società contemporanea: dove applicato nel nostro paese, un articolo di legge di questo tenore potrebbe forse addirittura riuscire a comportare l'accessibilità a quelle documentazioni interessanti fatti anche recenti di storia nazionale che sono invece finora state rese del tutto o in buona parte inaccessibili. Documenti, notizie, informazioni riguardanti ad esempio il periodo del terrorismo e dello stragismo degli anni '70 del secolo scorso potrebbero finalmente essere resi pubblici per il ripristino della verità storica del decennio e, forse, anche per l'individuazione delle responsabilità ultime dei fatti; ma a tutt'oggi – 2 agosto 2011, data di redazione del presente articolo – il nostro paese non ha ancora firmato, né tantomeno ratificato, questa Convenzione. Va però segnalato che a livello nazionale, all'interno del Sistema Archivistico Nazionale (SAN), è stato creato il portale Rete degli archivi per non dimenticare, avente la finalità di rendere disponibili al pubblico le fonti documentali esistenti che riguardano le tematiche legate al terrorismo, alla violenza politica ed alla criminalità organizzata; il progetto nasce nel 2005 a partire dal Centro Documentazione Archivio Flamini, e comprende oggi il maggior numero di archivi, centri documentazione ed associazioni cooperanti alla conservazione e tutela della memoria storica italiana relativa ai temi predetti.

Anche lo stesso Consiglio Internazionale degli Archivi si mostra sempre più interessato e coinvolto alle problematiche relative al diritto all'accesso ai dati: data infatti alla fine di maggio del corrente anno la divulgazione on-line dei "Principi per l'accesso agli archivi", bozza di un documento a cura del Comitato per le buone pratiche e gli standard – Gruppo di lavoro sull'accesso. In questo lavoro, dopo un'introduzione generale, vengono forniti i dieci principi generali che devono guidare l'accesso agli archivi e le linee guida tecniche sull'argomento, consistenti di dieci commentari esplicativi di ciascun principio. Una volta discussi e commentati nelle varie sezioni del Consiglio, la bozza verrà inviata all'Executive Board nell'aprile del prossimo anno, e nell'agosto dello stesso portata alla discussione dell'Assemblea Generale per l'approvazione.

Gli archivi, quindi, non solo beni culturali, referenti di valenze legislative, beni patrimoniali, campi di prova per le più avanzate tecnologie, ma soprattutto veri e propri motori di crescita sociale, parametri e paradigmi di partecipazione alla vita civile di un paese.

Veri e propri strumenti e testimoni di democrazia.

## Bibliografia

Panoramica storica sulle iniziative riguardanti la trasparenza a livello di Unione Europea: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/web-en.pdf>

Dichiarazione 17 annessa al Trattato di Maastricht: <http://translate.google.it/translate?hl=it&langpair=en%7Cit&u=http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

Decisione del Consiglio d'Europa 93/731/CE sul pubblico accesso ai documenti consiliari: : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993D0731:EN:HTML>

Articolo 255 del Trattato di Amsterdam: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ>.

do?uri=CELEX:12002E255:IT:HTML

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:it:PDF> (Articolo 15 a p. 54 del .pdf)

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf) (Articolo 42 Capo V a p. 19 del .pdf)

Margot WALLSTRÖM, *Il diritto del cittadino di sapere*, [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/11\\_EN.pdf](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/11_EN.pdf)

Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

EU Annual Report on Access: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/.../EN\\_ACC\\_web-2011.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/.../EN_ACC_web-2011.pdf)

Margherita SALVATORI, *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, <http://www.evpsi.org/evpsifiles/UE-Diritto-accesso-Salvadori.pdf>

Isabella ZANNI ROSIELLO, *Gli archivi nella società contemporanea*, Bologna 2009.

Linda GIUVA, *Archivi e diritti dei cittadini*, in: GIUVA, VITALI, ZANNI ROSIELLO, *Il potere degli archivi*, 2007.

(N.B.: le visite ai siti web sopra citati sono aggiornate al 10 agosto 2010)

#### SUMMARY

In their history, and in History, archives have been cumulating many and various functions and values. In the global society of the beginning of the third millennium, archives took another new role that becomes completely clear and evident in social and political times of crisis: the role of instruments of democracy. Nowadays the protection of, but in the meantime the possibility of free access, to data is so important to be taken as a standard of good governance. This is why it is not surprising that both international and national professional associations and national institutions dedicated in the last two decades a very important part of their theoretical and practical activities to the issue of access, by means of guidelines and legislations aiming to give the best possible transparency to the production, management and preservation of archival documentation. At the level of the European Union, the solutions searched and adopted in the field had as a result a long series of legislative initiatives concerning the field of transparency and right to access, making archives absolute engines of social growth, and standards of participation in the civil life of a nation.

Original scientific article

Submitting date: 09.08.2011

Acceptance date: 17.08.2011