

caffia

GLI ARCHIVI PUBBLICI CONSIDERATI NELL'EVOLUZIONE DEGLI ISTITUTI POLITICI E AMMINISTRATIVI

(CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL'ITALIA MERIDIONALE)

In una sua recente rassegna il prof. Leopoldo Sandri, nel fluire del largo discorso, ad un certo punto avanza sotto forma di ipotesi — suppergiù sono queste le sue parole — un paragone tra quello che finirono per essere gli archivi negli ultimi secoli dell'età classica e quello che essi sono per l'età nostra. Ma poi il Sandri se ne allontana e perchè altro è il fine del suo tema e perchè sente come un discorso un po' uggioso, come un pensiero alquanto filosoficamente metafisico, il fare constatazioni del genere « che rientrano nella malinconica monotonia dei cicli storici ». E finisce col dire che per questi discorsi c'è sempre tempo.¹⁾

L'osservazione, appena accennata, a me è sembrata particolarmente interessante, al fine di una maggiore chiarificazione di che cosa furono e sono gli archivi.

Decisamente è antistorico dare una definizione unica, valevole per tutti i tempi, degli archivi. Gli archivi, come tutte le istituzioni umane, hanno una vita, un'evoluzione, una diversa finalità nelle varie epoche storiche, e, proprio in quanto istituzione umana, essi rispecchiano con le altre i caratteri propri di ciascun periodo.²⁾ E, poichè evoluzione non è insieme progresso, per cui ad età più complesse, che siamo soliti considerare più progredite, con una più ricca articolazione politico-amministrativa, fanno riscontro epoche cosiddette di decadenza, nelle quali la struttura organizzativa della società e dello stato si riduce a forme più semplici, noi possiamo accogliere — *grosso modo* — il concetto di ciclo storico per quanto riguarda gli archivi.

Nel dare alle stampe la conversazione, tenuta alla Scuola di paleografia, diplomatica ed archivistica dell'Archivio di Stato di Napoli, credo opportuno correggerla di note, specialmente bibliografiche, necessarie ai riferimenti del testo.

¹⁾ L. SANDRI, *La storia degli Archivi*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, XVIII (1958), p. 126.

²⁾ « ... L'archivio, la sua natura e il suo scopo corrispondono quasi sempre alla vita sociale e politica entro cui si svolgono e si formano... »: J. MAZZOLENI, *Lezioni di Archivistica*, Napoli 1962, p. 29.

Nell'evoluzione degli istituti e degli archivi ci sono delle costanti, cioè dei determinati organi che possono mutare nome nel tempo, ma che assolvono sempre quelle stesse specifiche funzioni.

Per esempio, in qualunque regime politico c'è sempre un ufficio di cancelleria con relativo archivio, per rozza e semplice che possa essere la struttura dello stato.

Poichè gli archivi sorsero per la conservazione dei patti conclusi e fissati nel documento, essi furono fin dall'origine non solo l'insieme delle carte, ma anche i luoghi di deposito dei documenti. Con lo sviluppo della vita civile e con una sempre maggiore organizzazione del potere politico, gli archivi si andarono sviluppando assieme agli organi che emanavano gli atti. Bisogna, appunto, notare come gli archivi sorsero e si svilupparono come parte integrante e necessaria dei corrispondenti organi. In forza del proprio potere l'organo emanava l'atto, ma l'archivio doveva conservarne la testimonianza (documento), perchè quello potesse mantenere la sua efficacia nel futuro: non poteva, cioè, un organo svolgere la propria funzione nel tempo, senza l'archivio che non solo conservasse memoria dell'attività passata, ma soprattutto la testimonianza di essa, la quale salvaguardasse l'efficacia nel tempo.

In un secondo momento il documento, che testimoniava l'atto avvenuto, acquistò validità proprio perchè conservato nell'archivio di quell'organo stesso, dal quale l'atto proveniva. Il potere costituito, cioè, non riconobbe validità ad altro documento, se non a quello che il proprio archivio conservava. Di qui nacque, più tardi, quella teoria giuridica, per la quale *archivum est locus*. Vale a dire un documento riceveva il crisma della validità soltanto dal fatto che era contenuto nell'archivio competente. Questo avvenne, è facile ad intuirsi, quando si affermò lo stato, che avocò a sè la somma del potere nei confronti dei cittadini, e con lo stato si affermarono gli archivi pubblici. L'aggettivo *pubblico* si contrappone a *privato*, in quanto fin nella lontana antichità accanto ai pubblici si formarono gli archivi privati di uomini eminenti (Cesare, Cicerone, Ottaviano) e di famiglie che ebbero particolare importanza politica. Non sempre fu ed è netta la distinzione tra archivio privato e pubblico di principi e di magistrati, sia nell'antichità (quello dei consoli romani, ad es.), sia al giorno d'oggi (quello di uomini politici).

Non è il caso che io mi soffermi sulle istituzioni e sugli archivi degli antichi popoli, quali gli Assiri, i Babilonesi, gli Egiziani e così via, come si fa di solito nei trattati di archivistica, anche nei maggiori, dove la storia degli archivi è sì legata a quella dei rispettivi organi istituzionali, ma non è studiata mostrando i nessi delle evoluzioni, in altre parole



non è considerata con metodo storico, ma piuttosto è vista come una raccolta erudita di nozioni senza razionale legame tra loro. Lo studio degli archivi delle antiche civiltà orientali è interessantissimo ed è un vasto campo ancora poco esplorato, ma che richiede una preparazione specifica archeologica, linguistica e storica. Cosa dire degli archivi dell'antica India, della Cina, del Giappone? L'interesse per la storia mondiale, già sentito nel Settecento, ma nella prospettiva razionalistica (basta ricordare il ruolo che ebbe quella fantasiosa storia della Cina che i *philosophes* presentavano nelle loro teorie politiche come modello ai monarchi occidentali) e si perdettero nell'Europa nazionalistica dell'Ottocento, ritorna oggi in ben altra prospettiva storiografica. E, se si sente la necessità di studiare gli stati, le civiltà, le religioni, le lotte sociali, le vicende di quei popoli, che i mezzi di comunicazione del nostro tempo ci avvicinano in una comunione di interessi commerciali, politici, culturali, umani; anche la ricerca delle loro organizzazioni archivistiche¹⁾ deve suscitare interesse per una sempre più approfondita e migliore valutazione della loro vita amministrativa, giuridica, politica, culturale, che porti ad un inserimento della nostra civiltà in una storia che si slarghi dagli angusti confini occidentali in un'ampia panoramica veramente mondiale. La storia delle istituzioni, in vero, come viene svolta nei trattati di storia del diritto, è in gran parte astratta, nel senso che la ricostruzione delle varie organizzazioni statali è fatta sui principî istitutivi e sulle modifiche di essi che ci tramanda la legislazione, e non sul reale svolgimento delle loro attività, qual'è stata. Lo studio, invece, della struttura degli archivi delle singole amministrazioni, così come il tempo ci ha tramandato, e quello analitico del materiale che forma gli archivi possono dare una più sicura conoscenza della reale attività di ogni magistratura, e fino a qual punto essa si svolse secondo i principî sanciti dalle sue leggi costitutive: lo studio della pubblica amministrazione, quale essa si è realmente svolta in ogni singolo tempo, è ancora in buona parte da fare. E questo studio sarà di grande aiuto per la conoscenza dell'efficienza amministrativa, e di conseguenza anche politica, di ogni regime.

* * *

Per il fine della nostra conversazione è particolarmente utile la conoscenza degli istituti e dei relativi archivi romani. L'illustrazione alquanto particolareggiata degli istituti e degli archivi romani darà

¹⁾ Vedi la bibliografia di R. H. BAUTIER sugli studi riguardanti gli archivi degli antichi stati dell'Oriente e del Medio Oriente in *Archivum*, II (1952), pp. 105-226.

un'idea chiara della formazione degli archivi in genere, tale che sarà, poi, sufficiente accennare rapidamente alle successive età storiche perchè sia possibile scorgere la linea di svolgimento della evoluzione degli istituti e degli archivi dall'età romana alla moderna, lungo la storia della nostra Italia meridionale.

Sulla storia degli archivi dell'antica Roma abbiamo due studi interessantissimi del Cencetti.¹⁾ Essi ci mostrano brillantemente quale può essere una linea di ricerca per studi analoghi su altri ambienti storici. Cencetti sente la necessità di considerare la storia degli archivi non come un erudito affastellamento di notizie, ma ricerca del modo della loro formazione e del rapporto tra essi e gli enti che li hanno creati, per vederne la funzione nella vita amministrativa e civile. Con questi intenti la storia degli archivi, oltre a dare nozioni su questi istituti in sè e per sè, si presenta come un particolare capitolo della storia della pubblica amministrazione e della generale storia civile.

Se in un primo tempo — e questo vale per gran parte dell'età repubblicana — gli ordini e le sentenze dei magistrati erano dati a voce (l'oralità era la regola) tuttavia i magistrati usavano prendere appunti scritti come ausilio alla memoria; e questi conservavano presso di sè nell'archivio familiare, non avendo alcun carattere ufficiale. Successivamente iniziarono a stendere con questa documentazione un resoconto della loro attività. Così si ebbero i *commentarii*. Se ne trovano menzionati, ma anche si conservano frammenti di *commentarii* di consoli, di pontefici, di questori. Poichè essi costituivano l'unica testimonianza dell'attività di quelle magistrature, finirono per essere ritenuti *tabulae publicae* al tempo di Cicerone. Tale loro qualità ufficiale venne, infine, sanzionata, nei primi tempi dell'impero, con l'obbligo del loro versamento nei pubblici archivi: divennero carte di stato. I *commentarii* ebbero lo scopo di conservare la memoria dei fatti, da servire esclusivamente ai magistrati che succedevano nella carica. Documenti, che dovevano, invece, assicurare l'esecuzione di un provvedimento, erano gli *acta* (decreti, decisioni, deliberazioni), manifestazioni d'imperio. Così, documentazione delle varie attività dei magistrati e dei corpi legislativi e amministrativi erano gli *acta* e i *commentarii*.

Gli istituti fondamentali dello stato repubblicano romano erano i comizi, centuriati e tributi, i concilii della plebe e il senato. Le leggi discusse in senato erano approvate dal popolo riunito nei comizi. Le

¹⁾ G. CENCETTI, *Gli archivi dell'antica Roma nell'età repubblicana*, in *Archivi VII* (1940), pp. 7-47; G. CENCETTI, *Tabularium principis*, in *Studi di paleografia, diplomatica, storia e araldica in onore di Cesare Manaresi*, Milano 1953, pp. 127-166.

scritture che si riferivano a questo *iter* legislativo dovevano essere conservate: alla fine della repubblica attraverso i documenti conservati si poteva ripercorrere tutta la formazione di una legge.¹⁾ Il magistrato che proponeva al senato la risoluzione di una questione doveva redigere la tavola del testo della legge approvata. Essa era portata ai questori urbani, che avevano la cura dell'archivio, i quali dopo aver indagato che lo scritto concordasse con la decisione del senato, se tutto era regolare la riponevano nell'archivio. Le tavolette successivamente depositate da ciascun magistrato formavano così una serie. Essa formava un'unità anche materiale quando, alla scadenza della carica del magistrato, si riunivano in più *codices*, i cosiddetti *libri sententiarum in senatu dictarum*.²⁾ Simile a quella delle leggi, salvo alcuni particolari, la sorte archivistica dei plebisciti.³⁾ A questa fondamentale attività legislativa si affiancava la finanziaria, che dava luogo ad un'altra documentazione e al relativo archivio. Questa altra funzione avevano i censori. Nell'*aedes Nympharum* del Campo Marzio i censori già avevano il loro archivio, nel quale conservavano tutta la documentazione della *lustratio*, che portava alla formazione delle liste del censo (*lustrum*). L'archivio dei censori era l'archivio finanziario dello stato. Difatti, oltre alla *lustratio*, i censori avevano come loro funzione la *tuitio* finanziaria, cioè il regolamento delle finanze dello stato e formavano il bilancio, per cui tenevano documentazione del patrimonio immobiliare pubblico, e, di conseguenza, delle locazioni e degli appalti, che essi regolavano con i pubblicani ed i *redemptores* (gli impresari dei pubblici servizi). Ma l'archivio dei censori presso l'*aedes Nympharum* del Campo Marzio era da considerarsi un archivio corrente, perchè durava per il tempo delle operazioni del *lustrum*, che vi si svolgevano. Le scritture, poi, passavano all'archivio generale dello stato, l'Erario, dove tutti i magistrati interessati potevano prenderne visione. Il tempio di Saturno fu per lunghi secoli la sede del tesoro e dell'archivio. Insieme con il tesoro furono raccolte le scritture, che avevano riferimento all'amministrazione finanziaria e ne costituivano la base.⁴⁾ Il tesoro e l'archivio vennero affidati ai questori. Al tempo di Silla, nel I s. a. C., aumentando sempre più la mole delle

1) G. CENCETTI, *Gli archivi dell'antica Roma...*, cit., p. 22.

2) G. CENCETTI, *op. cit.*, p. 17.

3) G. CENCETTI, *op. cit.*, p. 22.

4) Già il Cencetti osserva in una nota alla p. 30 che il modo più naturale di formazione degli archivi è la raccolta delle scritture che riguardano l'amministrazione finanziaria: « così avvenne molti secoli più tardi anche nei nostri comuni medievali » e ricorda Siena e Bologna.

scritture, fu costruita una speciale sede sul Campidoglio, che da *tabula* prese il nome di *tabularium*, l'archivio per eccellenza.

A mano a mano, ad esse si aggiunsero le carte di natura amministrativa in genere. Ma già presso i singoli magistrati (anche i consoli avevano propri archivi) venivano formandosi gli archivi, poi presso gli uffici, quando questi assunsero una propria vita indipendente dalle persone che li rappresentavano. Essi furono archivi correnti. Poichè i documenti non servivano soltanto ad una magistratura, ma magistrati diversi avevano bisogno di consultarli, essi furono riuniti in un unico archivio pubblico presso l'erario: l'*aerarium Saturni* finì, quindi, per divenire in sostanza il vero e proprio archivio centrale di stato della Roma repubblicana. Così, dall'archivio del singolo magistrato, della persona, si passò all'archivio dell'ufficio, della magistratura, quando questa si costituì come ente a sè e l'archivio fu tutt'uno con l'ufficio; con la pluralità delle magistrature e la necessità di un accentramento si formò l'archivio centrale, presso il tesoro. « Alla documentazione finanziaria si aggiunge man mano *quasi per forze di cose*,¹⁾ quella amministrativa in genere, ma lo scopo rimane sempre concreto e limitato alla trattazione degli affari di governo, alla soddisfazione di esigenze attuali o future... dell'amministrazione dello stato », scrive il Cencetti. Col tempo la vitalità amministrativa di questo archivio fu tale che anche i privati trovarono utile servirsi di esso e si trassero copie ed estratti. La pubblicità degli atti era condizionata dall'autorizzazione del magistrato da cui dipendeva l'archivio. La collazione e l'autenticazione, espresse con la formula *descriptum et recognitum*, avveniva per mezzo di testimoni che sigillavano la copia.

Nell'età repubblicana gli archivi furono anche consultati per la conoscenza storica degli avvenimenti del passato? Pare di sì: gli annalisti, da Fabio Pittore a Celio Antipatro consultarono gli archivi, anche se fu sconosciuta ai romani la finalità degli archivi a scopo di documentazione storica.

Con la formazione dell'impero, accanto a quelle antiche magistrature che continuarono la loro attività e, di conseguenza, mantennero i propri archivi, si sviluppò l'autorità del principe, il quale, svolgendo una propria attività parallela o in contrasto con quella dello stato, venne creando un suo particolare archivio. Come i consoli già avevano archivi personali, così lo ebbe l'imperatore, il quale come centro di un'amministrazione che si andò sempre più estendendo, dovette crearsi

1) Il corsivo è mio.

una sua burocrazia, che non esiste mai senza carta scritta e, quindi, senza archivio.¹⁾

In questo modo si formò una dualità di archivi. Da una parte il *tabularium* e l'*aerarium Saturni*, che perdettero il carattere di unico archivio centrale dello stato, rimanendo soltanto come archivi di quella parte dell'amministrazione statale che faceva capo al senato; dall'altra parte il *tabularium principis*, che ebbe sede nella residenza stessa dell'imperatore sul Palatino. Man mano che crebbe l'autorità del principe e diminuì quella del senato, l'archivio del primo aumentò di importanza rispetto al secondo. Fino al 412 si trova un *secretarius amplissimi senatus*, ma già dal II secolo d. C. il tabulario del senato aveva perduto ogni interesse, quando ormai lo stato fu tutto accentrato nelle mani dell'imperatore. Da archivio personale, di carattere essenzialmente privato del primo momento, l'archivio del principe ricevette col tempo anche carte di carattere pubblico. E come nella persona del principe non esisteva una precisa distinzione tra *publicum* e *privatum*, ma tutte le sue attività, come tutte le sue sostanze, partecipavano di ambedue questi caratteri così le carte dell'archivio non ebbero questa distinzione. Questo *tabularium principis* è l'antenato dell'archivio segreto dei principi dell'età moderna.

La cancelleria imperiale divenne col tempo l'ufficio principale, al capo del quale vi era un altissimo funzionario, il *magister officiorum*, dal quale si distaccò l'ufficio del conte delle sacre elargizioni, quasi un ministro delle finanze. Quella cancelleresca e quella finanziaria furono le due fondamentali funzioni dell'amministrazione imperiale. Come per tutto il medioevo e l'età moderna, rileva il Cencetti, la funzione cancelleresca all'epoca imperiale romana « era accentrata in un solo ufficio, dal quale uscivano e al quale arrivavano tutti i documenti... ai quali fosse da attribuire valore giuridico di ufficialità o autenticità ». ²⁾

Queste due fondamentali funzioni dovettero dar luogo ad un archivio centrale imperiale. Tale ipotesi del Peter (*Geschichtliche litteratur über die römischen Kaiserzeit*, Lipsia 1897) è ripresa dal Cencetti, secondo il quale avvalorata l'esistenza di un archivio centrale imperiale, a partire per lo meno dal IV secolo, l'adozione da parte della cancelleria imperiale di una propria speciale scrittura (la scrittura cancelleresca),

Questa, per somme linee, sulla scorta e l'autorità del Cencetti, il nostro *excursus* sulla storia dell'organizzazione politico amministrativa e, di conseguenza, archivistica, dell'antica Roma. Accanto alle singole

¹⁾ G. CENCETTI, *Tabularium principis*, cit., p. 133.

²⁾ G. CENCETTI, *op. cit.*, p. 143.

magistrature si formarono gli archivi e, poi, si creò un archivio generale: cioè nell'età romana già troviamo la distinzione tra archivio vero e proprio, che è parte integrante della magistratura ed ha, quindi, una funzione, diciamo così, attiva insieme all'organo, ed un archivio generale, al quale non si può dare altra funzione che quella di raccolta, ed il suo *ubi consistam* sta nella conservazione di tutto il materiale documentario dello stato, sempre al fine del superiore interesse pubblico.

* * *

Nell'Oriente l'impero durò più a lungo e nella sua evoluzione l'organizzazione burocratica divenne assai complessa e più perfetta, almeno nella struttura; gli archivi continuarono e si evolsero seguendo, appunto, l'evoluzione dell'amministrazione statale. In Occidente avemmo le invasioni barbariche, che si sovrapposero all'impero, lo travolsero nelle forme istituzionali, ma ne ereditarono in gran parte l'organizzazione. Tanto, almeno, con Odoacre prima, con gli Ostrogoti poi. I Longobardi, invece, spezzarono l'unità politica della penisola e crearono uno stato nuovo, con una nuova struttura; con essi realmente possiamo dire che iniziò il Medioevo.¹⁾ La chiesa romana, dal canto suo, fece proprie molte delle strutture amministrative dell'impero romano, le trasformò per le sue esigenze, le tramandò nel tempo; gli archivi pontifici rifletterono in maniera eminente l'organizzazione archivistica romana. I famosi registri vaticani derivano dalla registrazione in volume degli atti, che abbiamo visto avvenire presso l'archivio romano.²⁾

Ma, continuando ad osservare le vicende degli archivi in Italia, poco abbiamo da dire su essi al tempo degli Ostrogoti, perchè la conoscenza della vita amministrativa e burocratica di quei tempi è alquanto scarsa, ancora di più la conoscenza degli archivi. Gli archivi, naturalmente, ci furono, ne abbiamo testimonianze, ma quale funzione ebbero? Come erano organizzati? È da credere, per analogia a quanto è sempre avvenuto, ed è, del resto, proprio l'assunto del mio discorso che, laddove uffici romani persistettero, continuassero ad esistere anche gli archivi e che i re, i quali accentravano la somma del potere, avessero archivi propri, i *secreti*, i quali finissero con l'essere gli archivi centrali di quelle monarchie.

¹⁾ Vedi F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, I, Milano 1954, p. 92 e p. 105.

²⁾ Cfr. G. BATELLI, *Registri vaticani*, in *Enciclopedia Cattolica*, e M. GIUSTI, *I registri vaticani e le loro provenienze originarie*, in *Miscellanea archivistica Angelo Mercati*, Città del Vaticano 1952, pp. 383-459.

Nel Medioevo possiamo constatare che, continuandosi la tradizione romana, sull'esempio della cancelleria imperiale andò formandosi quella pontificia,¹⁾ mentre i Longobardi, che per tanti versi aprirono un'età nuova sostituendo con una monarchia barbarica l'antico impero romano, seguirono l'esempio della struttura amministrativa romana e crearono una loro cancelleria secondo il modello degli Ostrogoti, che li avevano preceduti. Anche se nel campo del diritto²⁾ il regno longobardo affermò consuetudini e leggi barbariche ed in quello politico avemmo un regno che non si riconosceva erede dell'impero romano o, comunque, ad esso riallacciasse le proprie funzioni e la propria autorità, tuttavia il diritto romano continuò a fianco di quello barbarico e l'organizzazione politica non potè non risentire degli influssi della precedente organizzazione burocratica e amministrativa romana. Quale ruolo abbiano svolto o meno le magistrature cittadine in questo tenace perdurare di un'organizzazione romana non è qui il luogo di discorrere. A noi basta considerare che non tutto fu travolto dell'antico impero, ma si trasformò nella nuova congerie politica, giuridica, amministrativa, burocratica, che la nuova situazione storica creava, e non poteva essere altrimenti. Popoli rozzi che avevano strutture politiche, giuridiche e sociali adeguate nella loro limitatezza alle limitate esigenze di una civiltà primitiva, non potevano non subire l'influsso di una organizzazione tanto evoluta. Potettero tentare di travolgerla nel primo momento della brutta conquista, ma dovettero in seguito cercare, invece, di servirsene, se volevano governare popoli più civili ed evoluti del loro. Ed accanto ai Longobardi, circondandoli da ogni parte, vi erano le terre soggette alla Chiesa e quelle al dominio bizantino, e quelle ancora che, se in parte erano riuscite a liberarsi dalla dominazione dell'impero d'Oriente, di esso conservavano strutture organizzative, diritto e civiltà. I Longobardi, quindi, lentamente venivano assorbiti dalla superiore civiltà romana che li circondava. La sentivano fortemente negli influssi che su di essi esercitavano i ducati (o principati) del Sud e la Chiesa di Roma. Significativi sono, anche sotto questo aspetto, gli atteggiamenti politici di Astolfo, di Desiderio, di Adelchi

1) Afferma A. BRENNKE (Archivkunde: ein Beitrag zur Theorie und Geschichte des Europäischen Archivwissen, Leipzig 1953, p. 113) che il ponte di collegamento tra gli antichi archivi e quelli del Medioevo è dato dagli archivi vescovili e specialmente da quelli papali. I papi si erano serviti delle istituzioni romane per modello dell'organizzazione amministrativa e della cancelleria.

2) Tra le più recenti storie del diritto vedi in particolare G. DE VERGOTTINI, *Lezioni di storia del diritto italiano nei secoli XII-XIV*, 3ª ediz., Milano 1953; A. MARONGIU, *Storia del diritto pubblico*, Milano 1957; oltre a quella del Calasso, già citata.

nei confronti dei papi romani e l'evoluzione dall'arianesimo al cattolicesimo di quel popolo.

Per quanto riguarda più da vicino il nostro argomento, cioè gli archivi e gli uffici che li alimentano, risulta che nel sacro palazzo di Pavia, come presso il duca di Spoleto, esistevano archivi. Ma nulla sappiamo di preciso su di essi. Anche qui è da ritenere che importanza e funzioni di uffici determinarono l'importanza e la funzione degli archivi e in quel tempo nel quale l'organizzazione barbarica dello stato sostituì quella romana dovettero essere assai limitate la funzione e l'importanza degli archivi. La legge ammetteva la produzione di documenti scritti nei processi, ma dava ad essi relativa importanza: il giudizio si risolveva, in ultima analisi, con la prova inappellabile del giuramento.¹⁾ Era così distrutta quella *fides* nel documento di archivio, che il diritto romano aveva sempre meglio affermata nella sua lunga evoluzione. Durante la dominazione longobarda in Italia di qualche rilievo dovettero essere soltanto gli *scrinia domestica* dei re e dei duchi, nei quali si confondevano carte pubbliche e private, utili al signore per i propri affari di governo, più o meno importanti, ma sul genere dei *secreta*, che ritroviamo in tutte le forme di governo assoluto. Nel dominio longobardo vi sarebbe da parlare di più regni, per quanti sono i duchi, per il fatto che la vita amministrativa si limitava al singolo ducato e la funzione regia era più che altro militare.

Non così avveniva nel regno franco, anche se larga autonomia era concessa ai diritti nazionali: le antiche magistrature popolari furono sostituite da ordinamenti politici ed amministrativi locali. In ogni distretto le funzioni sovrane militari, giurisdizionali, amministrative, finanziarie, furono svolte dal *comes*, che era un magistrato regio. Questa magistratura locale, estesa a tutto il territorio del regno, diede uniformità a tutto l'ordinamento dello stato.²⁾ Carlo Magno perfezionò l'organizzazione amministrativa dei territori, con la creazione dei *missi* che, controllando e vigilando sull'attività dei magistrati e sui bisogni locali, coordinavano l'attività periferica con quella del potere centrale. A questo più organizzato ordinamento amministrativo dello stato franco dovette corrispondere, accanto agli uffici periferici dei *comites regii* ed agli uffici centrali della monarchia, una adeguata funzione degli

¹⁾ G. ROMANO-A. SOLMI, *Le dominazioni barbariche*, Milano 1940, p. 326. Malgrado l'editto di Rotari, che all'art. 388 prescriveva che si doveva attribuire pubblica fede agli esemplari dei documenti se fossero stati scritti e riconosciuti dal notaio che rappresentava l'autorità regia (I. MAZZOLENI, *op. cit.*, p. 30).

²⁾ P. VACCARI, *Il particolarismo europeo nell'Alto Medioevo*, in *Questioni di storia medievale*, Milano s. a., p. 35.

archivi: presso i *comites*, che avevano funzioni derogate, in quanto rappresentavano il re in un determinato territorio, non vi potevano esser archivi *secreta*, ma archivi di pubblici uffici, dove probabilmente gli atti venivano conservandosi a mano a mano che erano prodotti dai singoli uffici, cioè nell'ordine cronologico e per serie. Tale dovette essere la vita degli archivi nell'organizzazione gerarchica del regno franco. Quest'accentramento gerarchico, creato dalla forte personalità di Carlo Magno e mantenuto dai più forti dei suoi successori, il quale accentramento aveva superato il particolarismo delle antiche individualità regionali, che a volte con le *consuetudines generales* si riallacciavano nel tempo alle antiche *civitates* romane, venne meno nell'impero post-carolingio. Con i Capetingi i *comites* agivano in piena indipendenza e le contee ed i ducati erano divenuti grandi signorie e i conti ed i duchi emettevano atti propri in veste sovrana; così nelle formule diplomatiche degli atti che essi emanavano « regni » erano denominati i loro possedimenti. ¹⁾ Si ebbero cancellerie ducali, che emanavano atti in nome del signore e, di conseguenza, si vennero formando archivi dinastici accanto a queste cancellerie, in sostituzione dei precedenti archivi delle magistrature regie e imperiali. Così avvenne in Germania. L'ufficio comitale si era trasformato in feudo ereditario. Si sviluppò in questa età post-carolingia il feudalesimo.

Nell'età feudale, nel frazionamento politico, si ebbe lo sminuzzamento dell'autorità, ed, oltre quella imperiale o regia, si affermò quella dei marchesi, dei duchi, dei conti, che emanavano anche essi atti in nome dell'imperatore o addirittura in proprio. Accanto a queste numerose cancellerie, si vennero formando altrettanti archivi signorili. In essi soprattutto si conservavano i documenti dai quali avevano origine i diritti ed i possessi del signore. Le comunità monastiche ed ecclesiastiche ebbero anch'esse in questo periodo grande sviluppo e le abbazie, i conventi, le diocesi vescovili, i capitoli delle cattedrali nell'arricchirsi di terre e possessi vari fecero grande uso di documenti scritti: funzione importantissima ebbero per queste comunità gli archivi. Sia presso i signori, sia presso queste comunità ecclesiastiche gli interessi predominanti furono quelli politici, ma soprattutto fondiari, giuridici e giurisdizionali. Di conseguenza, i loro archivi conservavano gli atti che documentavano le investiture, ed i possessi fondiari, che attestavano i numerosi diritti feudali, i crediti, i debiti, cioè tutta la materia finanziaria inerente a quei possessi, e la giurisdizione dei vari diritti, nonchè

¹⁾ P. VACCARI, *op. cit.*, p. 44.

la giustizia. Questi signori ebbero, quindi, proprie cancellerie ed archivi, dove si conservavano i privilegi e tutti i documenti della loro amministrazione finanziaria e giudiziaria. In tutta questa attività amministrativa medievale importanza eminente ebbero i notai.

Fu la Chiesa per prima, seguendo anche in questo le tradizioni romane, a servirsi dei notai nella stesura dei propri atti. I *notarii* presso i Romani non erano che semplici scrivani, e quando servivano alle parti per stendere gli atti relativi ai loro negozi si chiamavano *tabelliones*. *Tabularii* e *exceptores* erano poi quelli impiegati municipali che annotavano nei registri pubblici i passaggi di proprietà e vi trascrivevano le donazioni. Sotto il dominio bizantino i tabellioni erano sotto la sorveglianza dei magistrati cittadini e costituivano delle *scholae*, cioè erano riuniti in corpi organizzati. Con il passare del tempo i notai si arrogarono il diritto esclusivo di stendere i documenti, dando ad essi un carattere pubblico, e la loro funzione si esplicò con la *completio*, cioè con la formula finale e con il proprio segno notarile. Nel territorio longobardo continuò il documento romano e, quindi, la funzione dei notai; sul tardi, anche presso i Longobardi furono riconosciuti *pubblici notarii*. L'editto di Rachis nel 746 riconobbe ai documenti da essi rilasciati una particolare credibilità.

La Chiesa chiamò *scriniarii* gli impiegati della cancelleria pontificia, come *scriniarii* erano chiamati presso i Romani i componenti l'ufficio della cancelleria. Ed i *notarii* non avevano ufficio diverso di quello degli *scriniarii* come ci attestano due formulari del *Liber diurnus*, che identificano i due termini. Nel 769 in un sinodo romano esplicava le sue funzioni un tale *Leoncius notarius regionarius et scriniarius*.¹⁾ Ma già qui l'ufficio del *notarius* non fu più di un semplice scrivano di cancelleria, ma di un *dictator*, cioè di un estensore di atti pubblici e privati, secondo un tradizionale formulario. A capo di essi vi era un *primicerius notariorum*, che fu il capo della cancelleria pontificia.

L'attività notarile continuava nel Medioevo, anche se non sappiamo molto riguardo al modo di conservare gli atti. Anzi i notari ebbero grande importanza nella ricca materia feudale delle obbligazioni di qualsiasi natura, sancite, appunto, dalla loro autorità. E non solo tra semplici privati, ma tra i signori, tra le città, per cui è difficile dividere gli atti pubblici dai privati: caratteristica del Medioevo fu la preminenza del diritto privato su quello pubblico. L'attività dei notai fu pubblica e privata insieme. Nella carenza dei pubblici poteri i notai

¹⁾ H. BRESSLAU, *Handbuch der Urkundenlehre*, V. I, Berlin 1958, pp. 196-197.

acquistarono quella fede pubblica, che fu già degli antichi magistrati, ai quali essi si sostituirono.¹⁾ Con i carolingi il notariato si estese ed ebbe maggiori funzioni pubbliche. Gli imperatori vollero che ogni vescovo, ogni principe, ogni conte, ogni abate avesse il suo notaio.

* * *

Avvicinandoci alla storia delle nostre terre meridionali, più a lungo rimaste sotto il dominio dell'impero romano d'Oriente, soffermiamoci a vedere gli istituti romani, che attraverso la dominazione bizantina furono tramandati ai duchi.

Nella formazione dei ducati la Curia²⁾ bizantina continuò ad essere il centro della vita amministrativa e burocratica della città, essendo divenuta corte ducale, ove il duca esercitava l'autorità riunendo nelle sue mani i poteri, esecutivo e giudiziario. Non mancava un consiglio dei nobili e nobili formavano l'alta corte di giustizia, presieduta dal duca. Il « primario » dei curiali esercitava l'ufficio di cancelliere. La curia, quindi, anche se non si conoscono bene le sue funzioni,³⁾ in questo periodo svolgeva senz'altro il compito di cancelleria. Il « primario » stendeva gli atti di concessioni fatte dal duca, ai quali apponeva la sua firma. Inferiore al « primario » era il « tabulario »: questo, come quel nome, richiama anche nella forma il legame con gli antichi istituti e funzionari romani. Il « tabulario » soprintendeva all'archivio.⁴⁾

Venuti i Normanni nell'Italia meridionale, la curia ducale divenne *curia regis*, detta anche *Magna Curia*; le sue attribuzioni continuarono ad essere le più varie, ma fu essenzialmente il principale organo del potere centrale.⁵⁾ Lo Chalandon afferma che la curia era il consiglio, al quale partecipavano i vassalli, gli ufficiali ed i funzionari. Rileva, poi, come la parte stabile e permanente della curia fossero i funzionari dell'ordine giudiziario.⁶⁾ Ma essa svolgeva anche funzioni amministra-

¹⁾ E. CASANOVA, *Archivistica*, 2ª ediz., Siena 1928, p. 304.

²⁾ *Curia* era presso i Romani l'antico corpo collegiale stabilito dall'ordinamento municipale e *Curia* fu anche l'organo ecclesiastico, come luogo e collegio ausiliario del vescovo nel governo della diocesi.

³⁾ M. SCHIPA, *Il Mezzogiorno anteriormente alla monarchia*, Bari 1923, p. 139.

⁴⁾ *Ibidem*, p. 140.

⁵⁾ F. CHALANDON, *Histoire de la domination normande en Italie et en Sicile*, II, Paris 1907, p. 625. Oltre questa classica opera e gli studi di E. Pontieri più oltre citati, nonchè quelli di Evelyn Jamison, alla quale si debbono sostanziosi e numerosi contributi alla conoscenza del periodo normanno, vedi il recente: L. R. MENAGER, *L'institution monarchique dans l'états normands d'Italie*, in *Cahiers de civilisation médiévale*, X-XI siècles, 2 (1959), e la recensione di G. GALASSO, in *Rivista storica italiana*, LXXIII (1961), p. 150.

⁶⁾ F. CHALANDON, *op. cit.*, p. 631.

tive e finanziarie.¹⁾ La *Magna Curia*, cioè, in uno stato che tendeva alla centralizzazione, ma che non aveva ancora ampiamente sviluppata la sua organizzazione, racchiudeva in sè tutte o almeno le principali funzioni, che in prosieguo con il consolidarsi dell'unità statale e con lo svilupparsi dell'organizzazione amministrativa diverranno compiti specifici di particolari magistrature. Di conseguenza, l'archivio doveva essere l'archivio della *Magna Curia* ed in esso dovevano conservarsi i documenti di diversa natura, come di diversa natura erano gli atti che la Curia trattava ed emanava.²⁾ Contro la tesi che i Normanni furono quelli che nell'Italia meridionale « crearono » lo stato burocratico e assoluto, facendone il prototipo dello stato moderno, e mitigando l'antica opinione di Rosario Gregorio che i Normanni avessero preso a modello delle loro istituzioni il *Doom's daybook* di Guglielmo il Conquistatore, nonchè quella di Michele Amari, il quale indicava il loro modello nell'organizzazione dei califfi fatimiti d'Egitto, una conoscenza più approfondita dell'evoluzione delle istituzioni dimostra che l'organizzazione dell'amministrazione centrale normanna subì il diretto influsso del diritto pubblico bizantino. La corte del conte Ruggero fu modellata su quella di Bisanzio, la sua cancelleria adottò le medesime formule della cancelleria bizantina. La Calabria bizantina gli fornì gli uomini capaci ad organizzare la cancelleria comitale introducendo istituti e forme proprie dell'amministrazione centrale dell'impero d'Oriente.³⁾ Tra le divisioni della *Curia* normanna c'era un *Uffizio di Riscontro della tesoreria* o *Uffizio di Verificazioni dei conti*, che ricorda l'ufficio di contabilità bizantina, presieduta dal *quaestor*. Cioè, una delle principali divisioni dell'organo centrale era quella che riguardava l'amministrazione finanziaria. Questo *Uffizio di riscontro* aveva due sezioni: la *Dohana de secretis* e la *Dohana baronum*.⁴⁾ La prima, come supremo ufficio del tesoro, soprintendeva a tutta l'amministrazione finanziaria e al demanio dello stato. Essa corrispondeva all'*Aerarium* romano, che era divenuto il *Δημοσίον* bizantino⁵⁾ e che gli Arabi presero

¹⁾ *Ibidem*, p. 647.

²⁾ B. CAPASSO, *Gli archivi e gli studi paleografici e diplomatici nelle provincie napoletane*, Napoli 1885, a p. 13 accenna all'archivio pubblico di Palermo e dice che in un diploma del 1146 si trova « Majone scrinario che, come lo attesta pure Romualdo Salernitano, ebbe questo carico prima di essere vicecancelliere e poscia cancelliere, ed innanzi che giungesse a quella straordinaria potenza, onde disponeva di ogni cosa nel regno ».

³⁾ E. PONTIERI, *Tra i Normanni nell'Italia meridionale*, Napoli 1948, p. 99.

⁴⁾ F. CHALANDON, *op. cit.*, p. 648; E. PONTIERI, *op. cit.*, p. 98.

⁵⁾ E. MAYER, *Italienische Verfassungsgeschichte von der Gothenzeit bis zur Zunfterschaft*, II, Leipzig 1907, p. 385.

a modello per la loro amministrazione catastale. « L'ufficio normanno pur conservando nelle sue linee l'antecedente catasto mussulmano, faceva rivivere l'impalcatura amministrativa bizantina, che per la sua perfezione intrinseca superava gli altri sistemi contemporanei ». ¹⁾

Gli istituti perfezionatisi nel tempo resistono fintanto restano adeguati alle esigenze delle varie epoche, sono modificati o sostituiti quando in parte o in tutto non rispondono più alle necessità della vita civile ed amministrativa. Ad essi si affiancano nuovi organi, quando nuove forme di vita richiedono adeguati istituti. Così, alla *Dohana de secretis*, che è la proiezione del vecchio *Aerarium* romano, si affiancò sotto i Normanni il nuovo organo della *Dohana baronum*, la quale aveva mansioni prettamente feudali. « Serbava i *quaterna* dei feudi e delle consuetudini, i ruoli dei villani, controllava le riscossioni dovute dai feudatari, verificava i titoli delle concessioni fatte, rivendicava i feudi ed i suffeudi ricaduti al fisco per mancanza di legittima successione, per confisca... dirimeva liti e controversie d'indole feudale, ecc., onde la materia di quest'ufficio si connetteva ad ordinamenti ignoti ai Romani, ai Bizantini, come agli Arabi ». ²⁾ Questo nuovo ufficio fu ispirato, invece, dal diritto franco-normanno, che era il più compiuto nelle cose che riguardavano i feudi. Ma anche l'istituto del feudo ha elementi romani accanto a quelli barbarici. Nella *Dohana baronum* si conservavano i registri (chiamati *defetari*, con nome ereditato dagli Arabi), nei quali si annotavano l'estensione, i confini ed il valore dei feudi e dei castelli: questi registri non richiamano forse quelli del *census populi* e del *census equitum* del *tabularium* della Roma repubblicana? ³⁾ La struttura amministrativa era pur sempre quella romana, modificata ed adattata alle esigenze del nuovo regime sociale, il feudale dei *baronum*, che aveva sostituito il vecchio ordine degli *equitum* romani.

Anche nell'ordinamento provinciale i Normanni poco o nulla poterono modificare di quello che trovarono radicato per consuetudine nelle terre meridionali. ⁴⁾ « Attraverso la legislazione bizantina, istituti propri del diritto romano rimasero in Calabria per tutto il tempo della dominazione orientale, immutati o poco trasformati, secondo le innovazioni che vi apportarono i posteriori legislatori. In una parola, la

¹⁾ E. PONTIERI, *op. cit.*, p. 98.

²⁾ *Ibidem*, p. 98.

³⁾ G. CENCETTI, *Gli archivi dell'antica Roma...*, cit., p. 37.

⁴⁾ E. PONTIERI, *op. cit.*, p. 99, che cita E. JAMISON, *The Norman administration of Apulia and Capua, more specially under Roger II and William I*, in *Papers of the British School at Rome*, VI (1913), p. 262.