

0.263

ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI

---

SCUOLA DI PALEOGRAFIA

GIROLAMO GIULIANI

Il linguaggio giuridico della legge archivistica



SCHEDA

NAPOLI MCMLXII

A. 5. 0

SCHEDATO



Archivistica

ome  
nu'nt

### Premessa

Un esame analitico del linguaggio giuridico della legge archivistica presuppone, naturalmente, la conoscenza della struttura e dell'ordinamento degli Istituti archivistici nonchè il contenuto essenziale delle norme che a tale ordinamento si riferiscono: si reputa quindi superfluo, in questa sede, farne particolare menzione anche in considerazione dei limiti imposti alla presente trattazione.

È interessante, invece, ricordare, sia pure di scorcio, la genesi e lo sviluppo della legislazione quale si è venuta enucleando nei circa cento anni di attività legislativa perchè meglio potranno comprendersi le difficoltà che tuttora s'incontrano nel dare una retta interpretazione ad alcune espressioni del linguaggio archivistico.

Al momento dell'unificazione italiana — momento storico e giuridico — fra gli altri problemi amministrativi da risolvere, non ultimo fu quello di dare un assetto organico agli Archivi, sopra tutto per la difficoltà di ridurre ad un comune denominatore la varietà degli ordinamenti vigenti negli Stati pre-unitari; varietà che rispecchiava, per altro, la diversità e complessità della storia del nostro Paese.

Il primo dilemma posto all'attenzione del legislatore fu quello dell'appartenenza, o meglio della dipendenza degli Archivi. Negli Stati pre-unitari gli Istituti archivistici erano posti alle dipendenze di uno o più dicasteri ma le due Amministrazioni centrali che più spesso apparivano come le legittime rappresentanti degli Archivi, erano quelle della Pubblica Istruzione e dell'Interno. E poichè nel 1870 insorsero polemiche sulla legittimità di far dipendere unitariamente nel nuovo Stato italiano gli Archivi dall'uno anzi che dall'altro dicastero, si addivenne — com'è noto — alla costituzione di quella Commissione che, presieduta dal Cibrario, dopo approfondito esame e discussione sul problema, decise di proporre la dipendenza degli Archivi dal Ministero dell'Interno. I motivi ispiratori di siffatta decisione, adottata non senza contrasti, poggiavano sul presupposto che più che l'interesse culturale, anche se rilevante, fosse più che presente, anzi preminente, quello politico.

La Commissione, cioè, constatò che se pur non chiaramente visibile a prima vista, la funzione degli Archivi di Stato fosse più politica e amministrativa che non culturale.



A distanza di quasi cent'anni, le argomentazioni della Commissione possono ritenersi ancora valide: non può disconoscersi, infatti, che esiste anche una esigenza politica dello Stato di vietare la consultazione di documenti a carattere riservato, anche se va sempre più affermandosi e facendosi strada l'esigenza storica di *liberalizzare* dal vincolo della pubblicità ogni tipo di *documentazione*. Come tale esigenza possa, poi, conciliarsi col concetto che ogni bene demaniale, proprio perchè tale (e le raccolte degli archivi sono demaniali per diritto positivo) non possa essere sottratto al beneficio della collettività, è un altro discorso di cui ci si occuperà quanto prima.

Ma quali che siano stati i risultati conseguiti dai 150 e più provvedimenti legislativi adottati dal 1860 ai nostri giorni per dare una fisionomia giuridica sempre più aderente alle necessità del servizio archivistico e stabilire competenze e funzioni sempre più puntualizzate degli Istituti archivistici, qui ci sembra opportuno mettere in rilievo una constatazione che logicamente propone un giudizio di merito sulla bontà di così pletorica legislazione; la constatazione cioè che finora è mancata una organica e approfondita elaborazione di quei concetti che formano, diciamo così, il tessuto connettivo della dottrina archivistica. Peraltro se è da <sup>offrire</sup> muovere rilievi al legislatore che nell'ultima legge archivistica non ha saputo ~~aperci~~, sulla scorta e al lume delle passate esperienze, norme chiare ed espressioni archivistiche univoche, una non lieve parte di responsabilità va posta a carico dei cultori della scienza archivistica, e cioè in definitiva degli stessi Archivisti, i quali, per non aver posto adeguata attenzione agli aspetti giuridici della scienza da essi coltivata, non hanno potuto offrire un valido contributo alla necessaria puntualizzazione di alcuni problemi archivistici e alla elaborazione di non equivoche espressioni concettuali.

Ora, poichè caratteristica peculiare dell'interpretazione di una norma o di un complesso di norme è l'estensione dell'indagine alla ricerca del fine della legge quale elemento costitutivo della norma stessa, l'esame del linguaggio giuridico della legge archivistica, cioè della legge 22 dicembre 1939, n. 2006, che ora si cercherà di approfondire, terrà, peraltro, nel debito conto quanto in questi ultimi vent'anni la dottrina è venuta elaborando in merito al più accettabile significato di alcune espressioni e concetti, senza trascurare di riferire, in quei pochi casi in cui ha avuto modo di delinearsi, la più autorevole interpretazione della pur scarsa giurisprudenza.

Non va ommesso, a questo punto, che compito di una legge non è tanto quello di dare definizioni scientifiche, bensì far uso di termini già rigorosamente chiariti e precisati dalle particolari discipline che, appunto, tali termini hanno elaborato, lasciando inoltre al regolamento di esecuzione il compito di puntualizzare la volontà della legge stessa e di chiarirne i concetti informativi.

È noto, però, che alla legge del '39 non fece seguito il previsto regolamento di esecuzione, il solo mezzo, cioè, giuridicamente valido per un'interpretazione autentica della legge, di guisa che sono ora giustificate quelle incertezze e per-

piessità di fronte al retto significato di alcuni termini dei quali si accennava dianzi.

Nella legge in esame gli esempi di una terminologia incerta, a volte superflua, sono molteplici, così come spesso si fa uso promiscuo di espressioni come *atti di archivio, carte, atti e scritture, documenti, atti dello Stato, atti di pertinenza dello Stato, atti che interessano lo Stato, atti di pubbliche amministrazioni*, ecc.

In altre occasioni allorchè il legislatore vuole caratterizzare l'importanza di determinati atti, si adoperano espressioni varie come: *atti di importanza storico-scientifica, atti d'interesse storico, particolare interesse storico*, oppure *atti d'interesse storico-politico, atti di carattere storico e politico* ecc.

L'esemplificazione potrebbe continuare, ma per comodità metodologica sembra giunto il momento di esaminare più da vicino il testo della legge, seguendo oggetto per oggetto, la dizione dei vari articoli che presentano dubbi di interpretazione.

## CONSERVAZIONE E VIGILANZA

Il primo articolo già offre un buon pretesto per una fondata critica della terminologia; con esso, affermato il principio della dipendenza degli Archivi dal Ministero dell'Interno (abbiamo già individuate le ragioni storiche e giuridiche), si stabiliscono le funzioni fondamentali dell'Amministrazione Archivistica, funzioni che sono quelle di *conservazione* e di *vigilanza*. Vediamo, dunque, che la tutela del patrimonio archivistico si attua con una duplice azione, diretta e immediata la prima, indiretta la seconda, per quanto, come si avrà occasione di veder meglio in seguito, l'azione di vigilanza può assumere, in determinati casi, l'aspetto della prima azione. Circa la natura giuridica dell'azione di conservazione non sembra dubbio che essa vada individuata nell'estrinsecazione di una serie di atti di gestione del demanio archivistico fondata nella potestas amministrativa dello Stato. C'è chi ancora vorrebbe considerare le raccolte degli archivi un patrimonio sia pure di natura speciale, cioè fuori commercio, ma sebbene la nostra legge non accenni specificatamente alla natura demaniale del materiale conservato dagli Archivi, la norma contenuta nell'art. 822 del vigente Codice Civile del 1942 tronca ogni supposizione in contrario. Su questo tema, peraltro si fa riserva di ritornare al momento di commentare le disposizioni sulla pubblicità degli atti.

Quanto alla funzione di vigilanza, che appare con fisionomia più netta e distinta nella legge del '39 di quella che era vagamente configurata in precedenti norme, è più facile individuarne il fondamento giuridico che configurarne la natura. Infatti le norme relative indicano chiaramente la procedura e i modi di estrinsecazione della vigilanza; procedura e modi che possono così delinearsi: 1) conoscenza materiale e legale degli archivi sottoposti a controllo; 2) giudizio circa la rispondenza dell'attività imposta agli Enti vigilati, in materia archivistica, alle norme di diritto o ai principi della convenienza amministrativa; 3) emissione di provvedimenti concreti destinati ad evitare o a rimuovere la violazione della

norma giuridica o del principio di convenienza giuridica; 4) azione surrogatoria di controllo nei casi di inerzia dell'Ente o del privato.

Tenuto, dunque, conto di questi elementi, potrebbe accogliersi la teoria, alquanto discutibile invero, secondo la quale la funzione di vigilanza si concreta in una serie di *atti di imperio*.

Ritornando alla prima funzione, cioè a quella della conservazione, la legge ne indica l'oggetto e cioè « *gli atti e le scritture* di pertinenza dello Stato, sia quelli riguardanti le sue amministrazioni, sia quelli *depositati* negli archivi statali in virtù di altre leggi o perchè abbiano importanza storica e scientifica riconosciuta ».

Prima di chiarire il concetto di « atti di pertinenza dello Stato » è da rilevare che il legislatore ha adottato la duplice dizione « atti e scritture » il che potrebbe ingenerare il dubbio, trattandosi di una legge tecnica, che si sia voluto far risaltare una differenza di concetti e di significati che in realtà, non esiste. È chiaro che si tratta di una endiadi che non solamente è impropria, ma genera confusione, come giustamente ha rilevato il Prosdocimi, fra il momento dell'« azione rappresentata nel documento e il documento stesso (o scrittura) e cioè la « cosa » che rappresenta l'atto stesso. Sarebbe stato quindi giuridicamente e filologicamente più esatto parlare di « documenti » anzi che di « atti »; l'espressione avrebbe messo l'accento su l'aspetto rappresentativo vero e proprio di un fatto avvicinandosi maggiormente al significato che le discipline giuridiche attribuiscono al termine « documenti » (onde la distinzione ormai accettata fra fonti documentarie e fonti narrative e, conseguentemente, fra materiale archivistico e materiale bibliografico).

Per scritture pertinenti allo Stato debbono intendersi soprattutto quelle emananti dagli organi di esso quale frutto dell'attività delle varie magistrature; ne consegue che tutti gli atti che traggono origine da potere sovrano, qualunque ne sia stata la forma attraverso le varie vicende storiche (feudale, comunale, signorile, ecc.) sono veri e propri atti di Stato e a questo è legittimo che appartengano quale successore naturale di quanti altri lo precedettero nel tempo.

Non va ommesso, in proposito, che gli atti dei dicasteri centrali degli Stati pre unitari erano stati già dichiarati « atti di Stato » dal vecchio regolamento archivistico del 1911, ma lo stesso regolamento non si pronunciava sugli atti delle magistrature non centrali. Non v'è dubbio, comunque, che anche questa categoria di documenti non rientri nella prima: oltre che la stretta analogia e la « ratio legis » ve la riconducono la costante prassi di questi ultimi vent'anni.

Mentre è precisato il concetto di « atti di pertinenza dello Stato » in senso stretto, il legislatore ha inteso allargare tale concetto estendendo il principio anche agli atti « depositati negli archivi in virtù di altre leggi » cioè a quegli atti che sono pervenuti o pervengono agli Archivi per disposizioni di legge.

Premesso che per atti depositati deve qui intendersi versati, diverso essendo il contenuto giuridico del deposito da quello del versamento, si possono citare tre esempi classici di questi tipi di atti e cioè: gli atti dello stato civile, gli atti

notarili e quelli delle corporazioni religiose, sopresse nel 1866 per effetto del R. D. 7 luglio.

Un accenno particolare va fatto per gli atti di stato civile cui è connessa una singolare situazione la quale, peraltro, non altera la loro natura giuridica. Il R. D. del 1865 (il n. 2602 del 15 novembre) stabiliva l'obbligo del versamento da parte dei Comuni nelle Cancellerie dei Tribunali competenti per territorio di una copia originale degli atti di stato civile; un successivo R. D. (27.5.1875, n. 2552) precisava che tali atti, posteriori al 1865 dovessero essere conservati *sine die* presso i Tribunali, mentre gli atti anteriori a tale data dovessero essere versati agli A. S. La disposizione contenuta nel citato decreto reale del 1875 veniva poi ribadita dall'art. 72 del Regolamento Archivistico del 1911, ma non si comprende il motivo per cui le Cancellerie dei Tribunali debbono conservare in perpetuo gli atti posteriori al 1865; l'esperienza insegna che i predetti Uffici non sono dei conservatori ideali, troppa essendo stata la distruzione di materiale archivistico riscontrata presso i Tribunali.

Ad ogni modo, e pur tenendo conto delle accennate limitazioni, non v'è dubbio che gli atti dello stato civile non si possano far rientrare fra quelli che « pervengono agli Archivi per disposizioni di legge ».

Quanto alla seconda categoria di atti e cioè quella degli atti notarili, è bene forse parlarne più diffusamente non tanto per la loro intrinseca importanza e per le conseguenze e i riflessi che la conservazione di tali documenti ha nell'ordinamento degli A. S. quanto per la loro singolare natura giuridica. È noto, infatti, che mentre per la diplomazia gli atti notarili sono considerati atti « privati », la legge archivistica li ritiene « atti pubblici », ossia demaniali, anche se ancora custoditi dai notari. Ma per meglio lumeggiare la fisionomia di questi atti occorre risalire rigidamente alla loro origine e a quella degli archivi notarili, dei quali svariaticissima era la condizione stabilita da leggi anteriori alla costituzione del Regno d'Italia.

In alcuni Stati non esistevano addirittura gli archivi notarili e gli atti restavano depositati presso i così detti Notari conservatori; in altri si aveva un archivio per ogni Provincia e anche uno per più Provincie; in fine si aveva l'archivio notarile comunale e quello per ogni capoluogo di mandamento.

Fu per prima la legge sul notariato 25 luglio 1875, n. 2786 e poi T. U. 25 maggio 1879, n. 4900, che mirarono ad unificare e ad introdurre un ordinamento uniforme nella materia fin lì così diversamente disciplinata. Venne così stabilito il principio che ad ogni collegio notarile dovesse corrispondere un archivio notarile e poichè la circoscrizione del Collegio fu fatta coincidere con quella del distretto giudiziario ne venne come conseguenza la figura ed istituzione del così detto Archivio distrettuale « stabilito in ogni comune sede di Tribunale ».

Accanto a questi fanno corona gli archivi *mandamentali*, istituiti a spese e su richiesta dei Comuni di uno stesso mandamento per ricevervi il deposito delle copie di registro dal 1875 e i *comunali* che i singoli Comuni erano autorizzati a conservare con gli atti originali antichi fino al 1875.

Ma per ben comprendere l'importanza degli atti notarili, non solo come fonti preziose di storia del diritto e di notizie storiche, sociali, economiche, nei secoli che vanno dall'XI (a tale epoca rimontano i più antichi di essi) in poi, occorre ricordare la particolare figura che ha rivestito il notaio nelle varie epoche, il quale è stato investito a volte della carica di Cancelliere nei Comuni e contemporaneamente di giudice con i Podestà, sicchè, nell'attività di costui e nella redazione di atti sia amministrativi che di diritto pubblico e privato si può riscontrare oltre che la « *fides publica* », la « *manus publica* ».

Conseguenza di tale posizione dei notari fu la preoccupazione dei vari poteri sovrani succedutisi nel tempo nel nostro Paese di assicurare autenticità a tali atti, imponendo varie modalità di registrazione di essi, e conseguente conservazione in appositi archivi. Era naturale quindi che lo Stato italiano, dopo la proclamazione del Regno, si preoccupasse da prima di introdurre un ordinamento uniforme in una materia così diversamente disciplinata assicurando con le leggi sopra citate un ordinamento omogeneo degli Archivi notarili. Ma dopo assicurata la conservazione degli atti notarili, con la creazione degli appositi archivi, germìnò spontanea l'idea di una necessaria aggregazione e, comunque, di una attinenza e relazione qualsiasi fra Archivi notarili e Archivi di Stato. Occorre perciò premettere che nella dottrina è stata spesso dibattuta tale questione. La stessa Commissione presieduta dal Cibrario vi accennava esplicitamente nella sua relazione anche senza essere stata appositamente investita del problema e nei vari progetti di legge relativi all'organizzazione degli Archivi di Stato il problema degli archivi notarili era stato variamente studiato. Le soluzioni che si proponevano differivano in questo, che cioè, mentre i due progetti Nicotera e De Pretis prevedevano un versamento e passaggio parziale di atti da Archivio ad Archivio (ciò che avrebbe lasciato sussistere i due Istituti) quello del Di Rudinì del 1896 proponeva la completa fusione dei due in un unico e cioè nell'Archivio Nazionale. Infine in altro progetto elaborato nel 1922 sotto il Dicastero Facta, che può considerarsi un perfezionamento dei primi per quanto riguarda la istituzione degli Archivi Nazionali, veniva ancora messo l'accento sulla necessità di unificare i due Istituti.

Si voleva, in sostanza, affidare agli Archivi di Stato la conservazione degli atti notarili anche moderni e, pertanto, oltre le funzioni strettamente archivistiche, attribuire anche funzioni attinenti all'ordinamento notarile (pubblicazione di testamenti olografi e segreti, rilascio di copie in forma esecutiva ecc.). Era per altro prevedibile che simili intendimenti avrebbero provocato resistenza e proteste dell'Amministrazione degli Archivi notarili; una prima volta nel 1897 il Ministro della Giustizia Gianturco, e più tardi nel 1900 il Guardasigilli Bosani, si opposero recisamente alla proposta ventilata.

A ben riflettere, difatti, il conferimento agli A. S. di attribuzioni di carattere giuridico-burocratico avrebbe snaturato il carattere prevalentemente culturale inerente agli A. S. e, d'altra parte, era anche da considerare la posizione inversa, cioè l'impossibilità per gli Archivi notarili di esercitare funzioni di istituti cultu-

rali senza, a loro volta, snaturare le proprie caratteristiche. Da qui la soluzione adottata, con la legge del 1939, di discriminare la posizione di ciascuno dei due istituti stabilendosi che gli Archivi notarili debbono effettuare il versamento dei loro atti antichi (cioè di data inferiore al centennio) negli Archivi di Stato. Del resto la legge del 1939 e in seguito la legge sul notariato 17.5.1952, n. 629, non fecero che coordinare, disciplinando la materia dei versamenti degli atti notarili, vecchie norme regolanti la materia in maniera difforme e non omogenea.

Proseguendo nell'analisi di quanto forma oggetto della conservazione, il nostro articolo 1 accenna al deposito di atti che abbiano importanza *storica e scientifica riconosciuta*; l'occasione offre il destro di intrattenerci subito su un altro aspetto della infelice impostazione data dalla legge al problema della specificazione dell'interesse che possono assumere i documenti. Senza avere la possibilità di indagare i criteri informativi che hanno spinto il legislatore a sottolineare di volta in volta (ricordiamo le varie espressioni dianzi riportate) una rigorosa qualificazione dei documenti, si può tuttavia azzardare l'ipotesi che si sia voluto tentare una casistica condizionata dalla specificazione della qualità della cosa documentata, con ciò rischiando, come facilmente è riscontrabile, di cadere in omissioni e contraddizioni. Il problema, dunque, della qualificazione dell'interesse avrebbe dovuto essere posto su altre basi, partendo cioè dal presupposto che tutti indistintamente i documenti, una volta perduto il contingente valore amministrativo e giuridico, conservano, poi, un valore che trascende l'interesse momentaneo per entrare nella sfera dell'interesse storico inteso nel senso più largo, ossia come potenziale stimolo al soddisfacimento dei cultori e studiosi di qualunque disciplina, sia essa umanistica o giuridica o politica o artistica. In sostanza, dunque, sarebbe stato sufficiente che la legge, per il raggiungimento dei fini prefissisi, avesse considerato solo la tutela dei documenti di « notevole interesse storico », senza altri aggettivi o specificazioni.

## L'ORGANIZZAZIONE

Esaurita così l'indagine sull'oggetto della conservazione, notiamo che la legge indica gli Istituti per mezzo dei quali si effettua la conservazione dei documenti, distinguendoli (a parte l'Archivio del « Regno », ora Archivio Centrale dello Stato) in Archivi di Stato e Sezioni di Archivio di Stato (delle Sottosezioni si parlerà quanto prima). Ora, è bene avvertire subito che la distinzione è soltanto apparente (e quindi inutile) e non è giustificata nemmeno dalla tradizione storica, appellandosi alla quale il legislatore forse è stato sospinto a distinguere i due Istituti; scorrendo, infatti, l'elenco degli Archivi di Stato previsti dalla tabella A) annessa alla legge, si nota che non tutte le città indicate come sedi degli Archivi di Stato sono state capitali di ex Stati pre-unitari (anche il concetto di Stato è inteso in senso lato).

Caduta dunque la ragione storica che poteva, in un certo senso, giustificare

la distinzione operata dalla legge, vanno avanzate due considerazioni, l'una di carattere filologico e l'altra di natura giuridica, che concorrono a far risaltare l'improprietà in cui è caduto il legislatore. Infatti se si fosse voluto mettere l'accento sulla natura dell'Istituto, inteso come Ente statale, sarebbe stato più corretto dire Archivio dello Stato, mentre se il legislatore ha tenuto presente il contenuto dell'Archivio, cioè i fondi archivistici che lo compongono, abbiamo visto che tutto il complesso documentario conservato negli Archivi è di pertinenza dello stato, cioè demaniale; e poichè la legge non ha inteso stabilire un rapporto di gerarchia fra Archivi di Stato e Sezioni di Archivio di Stato, nel senso cioè che la Sezione non è parte di un tutto, ci sembra che la distinzione non abbia ragion d'essere.

Lo stesso discorso, sia pure sotto un profilo diverso, può essere fatto per le « Sottosezioni di Archivio di Stato », istituti di natura ibrida, previsti dall'art. 11 della legge, la cui fisionomia sfugge inoltre ad una esatta configurazione giuridica. Se infatti questi Istituti hanno carattere prevalentemente statale in quanto sorgono per conservare in loco atti dello stato e cioè gli atti notarili in possesso degli archivi distrettuali o mandamentali o comunali, pure non possono definirsi completamente uffici dello stato in quanto la loro istituzione è subordinata alla volontà di un Ente locale (comuni non capoluoghi di provincia) il quale naturalmente, oltre a depositare i propri atti storici, si accolla le spese per il funzionamento e per i locali fornendo, inoltre, proprio personale — compreso il Direttore —. Nè le Sottosezioni hanno rapporti di gerarchia con l'Archivio di Stato viciniore, restandone invece assoggettate solo per la parte relativa alla vigilanza ed al controllo.

### DEMANIALITÀ E PUBBLICITÀ

Esaurito l'esame delle norme concernenti la materia della conservazione e relativi organi, meritano un breve commento anche le norme riguardanti gli « atti pubblici », contenute nel titolo III della legge e quelle relative alla « pubblicità degli atti » che per comodità di esposizione e anzi per la stretta correlazione dei due termini sembra, più che opportuno, necessario trattare congiuntamente.

Si è già avuto occasione di riferire che il concetto di demanialità quale viene adombrato nell'art. 23 del R.D. 27.5.1875, n. 2552, nel Regolamento del 1911 e nella legge del '39, è stato definitivamente riconosciuto ed affermato dall'art. 822 del Codice Civile, il quale stabilisce che sono beni demaniali le « raccolte degli archivi ».

Ora la dottrina ha inteso in modo diverso e discordante questo concetto. Alcuni autori, fra i quali il Grisolia, il Cantucci, il Rota, il Prosdocimi che hanno esaminato esaurientemente il problema della demanialità degli atti d'archivio anche in rapporto alla loro pubblicità, hanno cercato di dare una risposta al quesito di fondo; se, cioè, i documenti di pertinenza dello Stato rivestano

sempre il carattere di beni demaniali ovunque essi si trovino e anche presi singolarmente o se, invece, questo carattere lo acquistano unicamente e soltanto quando essi documenti entrino a far parte delle « raccolte » degli archivi pubblici. Partendo dal principio generale che beni demaniali vengono considerati quei beni che sono destinati al raggiungimento di fini pubblici o al soddisfacimento dei bisogni della collettività, il Prosdocimi (« Demanialità e pubblicità dei documenti d'archivio », in Rassegna degli Archivi di Stato, 1953, n. 3) afferma che il legislatore ha dato rilievo al momento della « destinazione » come quello che giustifica la raccolta e la pubblica conservazione del materiale documentario. È proprio la « destinazione » voluta nell'atto di raccogliere e ordinare la documentazione nei pubblici archivi il titolo giuridico che fa considerare le « raccolte degli archivi » beni demaniali; dal che si evince, sostiene sempre l'autore, che non è demaniale « l'atto di Stato », ossia il singolo documento preso separatamente, ma le raccolte destinate alla pubblica documentazione, cioè considerate nel loro complesso come universitates rerum. Individuata, poi, la funzione della pubblica documentazione ed affermato che « pubblicità » e « demanialità » sono termini « tendenzialmente » correlativi, lo stesso autore passa a considerare — ai fini del concetto di pubblicità — la diversa posizione dei documenti nei due momenti precedenti e susseguenti al loro versamento negli Archivi. Egli sostiene che i documenti prima di essere immessi negli Archivi devono considerarsi beni patrimoniali indisponibili e non demaniali e in quanto tali consultabili o meno secondo i poteri discrezionali dell'Amministrazione che li detiene, mentre una volta entrati a far parte degli Archivi, i documenti dovrebbero essere sempre consultabili, cioè pubblici, senza altra possibilità da parte dell'Amministrazione di imporre vincoli di sorta.

Un atteggiamento diverso assume il Rota (« La continenza materiale del demanio archivistico » in Rassegna degli Archivi, 1953, n. 2) di fronte al problema della demanialità e della pubblicità dei documenti d'Archivio. Il Rota, dopo aver assoggettato a rigoroso esame logico e giuridico il complesso delle norme che regolano il principio della demanialità, estendendo tale indagine persino alla relazione del Guardasigilli che accompagna il Codice Civile del '42, non solo afferma che anche ad un *singolo* atto di Stato compete la natura di bene demaniale, ma specifica che il fondamento della natura demaniale degli « atti di Stato » non consiste nella loro destinazione al pubblico, sia originaria che sopraggiunta, ma soltanto nel fatto della loro pertinenza allo Stato in quanto produzione di questo. Da tale premessa, l'autore trae il convincimento che demanialità e pubblicità degli atti non sono dunque termini correlativi e consequenziali, essendo irrilevante o non incidente il fine pubblicistico che le raccolte degli Archivi sono chiamate ad assolvere: pertanto la pubblicità, intesa come comunicabilità al pubblico, è « lo spiegamento particolare della più complessa utilità pubblicistica del bene archivistico e un aspetto non necessariamente conseguente alla demanialità ».

Come si è visto le posizioni dei due autori sopracitati sono alquanto antitetiche: il Prosdocimi interpreta forse in senso restrittivo le poche norme di diritto

applicabili alla demanialità dei documenti d'Archivio, ma è convincente là dove, analizzando il concetto di pubblicità, sostiene che nessun vincolo alla consultabilità possa imporsi allorchè i pubblici documenti siano stati versati negli Archivi di Stato; il Rota tenendo presente il concetto etimologico del termine demanio e la teoria giuridica sulla proprietà pubblica dello Stato, sostiene che a qualunque atto di pertinenza dello Stato e a qualunque documento, anche preso isolatamente e pur non originariamente prodotto dallo Stato stesso, ma conservato e disposto nelle « raccolte », sia applicabile il regime della demanialità con tutte le conseguenze che ne possono scaturire.

### RIVENDICAZIONE DI ATTI CHE INTERESSANO LO STATO

Dopo l'esame dei due termini « demanialità » e « pubblicità », riteniamo che possa comprendersi meglio quanto dalla legge del '39 è previsto nei due titoli III e IV che stiamo esaminando. Soprattutto, se si tengono presenti le teorie dianzi illustrate, potranno apparire più comprensibili le norme contenute negli articoli 12 e 13 relative alla rivendicazione e alla espropriazione di due categorie di documenti: la categoria, cioè, degli « atti che interessano lo Stato » e, rispettivamente, quella dei documenti di « importanza storico-scientifica ». Per l'art. 12 viene imposto l'obbligo ai funzionari e alle persone che abbiano avuto incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico interesse di *depositare* (cioè restituire) nel competente Archivio di Stato, all'atto della cessazione delle rispettive funzioni, gli atti che « interessano lo Stato »: l'obbligo è, naturalmente, esteso agli eredi quando il dante causa sia premorto. Ora, sulla qualificazione, o meglio, sulla identificazione della natura degli « atti che interessano lo Stato », nella carenza delle più chiarificatrici norme regolamentari, la giurisprudenza ha avuto occasione, in questi ultimi anni, di pronunciarsi in due casi giudiziari che hanno avuto una certa risonanza nell'opinione pubblica e presso qualificati giuristi. Alludiamo al processo intentato allo Stato, da parte degli eredi, per la restituzione delle « carte Graziani » e del carteggio Petacci-Mussolini, fra cui anche il diario di Claretta, notoriamente amica intima e confidente di Mussolini. Tralasciando di entrare nel merito della dibattuta questione, in questa sede interessa conoscere il pronunciato della Suprema Corte di Cassazione sul significato da attribuire al termine « atti che interessano lo Stato ».

In mancanza di interpretazione autentica del legislatore, infatti, la sentenza della Corte di Cassazione, definendo i limiti del potere discrezionale che la Pubblica Amministrazione ha la possibilità di esercitare per riconoscere quali siano gli atti che la interessano, costituisce un punto fermo in materia, anche se, come si vedrà, i pareri dei giuristi (Cantucci, Torrente) e quelli della stessa autorità giudiziaria d'ordine inferiore (Tribunale e Corte d'Appello) si discostino alquanto dalla tesi della Suprema Corte (sentenza del 3.8.1957).

Nel processo M. Interno - eredi Graziani, la Corte (sentenza 3.8.1957), negata

al giudice ordinario la facoltà di accertare se alcuni gruppi di carte ritenute (e successivamente acquisite all'Archivio Centrale dello Stato) fra quelle lasciate dal Maresciallo Graziani, *interessano lo Stato*, sostiene il principio che l'unico soggetto qualificato ad esperire l'accertamento in parola è l'Autorità Amministrativa, attraverso i suoi organi competenti (leggi Amm.ne Archivistica). È sufficiente quindi che lo Stato, nella sua complessa essenza politica ed amministrativa, annetta valore per i propri fini di massimo Ente, alle carte attinenti ad una funzione pubblica svolta dai suoi organi che si è compenetrata, attraverso l'attività di questi, con la propria.

Ora, se la richiesta degli eredi Graziani di riavere dallo Stato documenti di pretesa natura privata, poteva considerarsi meno legittima, attesa la quasi impossibilità di operare una netta separazione fra i momenti di attività privata o personale e quelli indiscutibilmente legati all'attività di pubblico ufficiale del Graziani, la pretesa avanzata dagli eredi Petacci per riottenere almeno il diaro intimo di Claretta, offriva certamente più validi elementi obiettivi a conforto dell'istanza. Giustamente, ci sembra, la Corte d'Appello di Roma, nella sua sentenza in data 4 maggio - 3 giugno 1953, affermando, fra l'altro, che « l'interpretazione logica della legge porta a ritenere che non ogni manoscritto di chi sia stato agente dello Stato si appartiene allo Stato, bensì che si appartengano a questo solo gli atti creati nell'esercizio delle funzioni e non anche quelli composti per effetto di libera ispirazione o dettati da ragioni relative alla vita privata del funzionario e fuori dell'adempimento delle funzioni », conclude sulla insussistenza, relativa al carteggio Petacci-Mussolini del requisito obiettivo voluto dalla legge e costituente la causa della demanialità degli atti.

Contro la tesi della Corte d'Appello invece la Corte di Cassazione nella sentenza 10 dicembre 1955 ha sostenuto il principio che la norma contenuta nell'art. 13 della legge attribuisce senz'altro allo Stato il « diritto esclusivo su gli atti in essa contemplati qualora concorrano due ordini di condizioni: uno relativo alla natura degli atti stessi (cioè all'essere questi di interesse dello Stato), l'altro afferente ai soggetti da cui gli atti promanano che debbono aver disimpegnato pubblici uffici o incarichi connessi con questioni di pubblico interesse ». Affermato, poi, che la prima condizione ha fondamento in un mero apprezzamento di natura amministrativa in cui è insito il concetto stesso della discrezionalità, la Corte sostiene che il diritto dello Stato, sotto il primo aspetto, sorge dalla sola constatazione, fatta dall'autorità, dell'utilità pubblica e l'acquisto di questo diritto è estrinsecazione di un pubblico potere che fa scadere a interesse legittimo ogni eventuale concorrente diritto di privati.

Come si può agevolmente constatare, le due sentenze sopra commentate sanciscono il principio secondo il quale se è incontestabile la potestà dell'autorità giudiziaria a decidere a chi spetti un documento del quale richiede la revindica, esorbita da tale potestà ogni indagine sulla sussistenza dell'interesse dello Stato all'acquisizione a sè del documento. La valutazione del pubblico interesse è quindi di competenza esclusiva e non sindacabile della P. A. la quale, con la dichiara-

zione di pubblico interesse, pone il titolo originario costitutivo della demanializzazione del documento.

La dottrina non ha concordato con le conclusioni in materia alle quali è pervenuta la Suprema Corte in occasione della citata causa. Il Torrente « sull'affievolimento di un diritto personalissimo » in Rivista trim. di diritto e proced. civile 1953, p. I), ha visto soprattutto nella sentenza un accentuarsi della tendenza ad affievolire i diritti della personalità e i principi che regolano il rapporto fra diritto soggettivo e la potestà della P. A. Anche il Cantucci (« In tema di requisizione di documenti da parte dello Stato », in « Il Foro amministrativo e delle acque pubbliche », 1956, fasc. 9-10) critica la sentenza e sostenendo che il carteggio in questione non poteva essere considerato come complesso di carte che interessano lo Stato, esprime l'opinione che nel caso concreto ricorressero i presupposti per l'esercizio della espropriazione; tale procedura, prosegue l'Autore, avrebbe evitato l'incongruenza di far dipendere l'azione di revindica da una previa valutazione discrezionale, di un particolare interesse da parte dello Stato stesso.

Da parte nostra vorremmo aggiungere un'altra considerazione che investendo un po' la tematica dei rapporti fra Stato e cittadini, propone un quesito di natura politica. In un vero Stato di diritto i cittadini non corrono — o non dovrebbero correre — nessun pericolo che il principio sanzionato dalla Corte di Cassazione possa essere portato alle estreme conseguenze; essi non dovrebbero temere, cioè, abusi e soprusi, ma chi può garantire che uno Stato sempre più illiberale non sia tentato di applicare alla lettera un principio così pericoloso e appropriarsi, per fini politici, di documenti e carteggi di ogni specie in omaggio a pseudo interessi dello Stato stesso? Sarebbe quindi, sommamente auspicabile che la nuova legge archivistica, tuttora in gestazione, precisasse inequivocabilmente che cosa si debba intendere per « atti che interessano lo Stato », tenendo, però, presenti i seguenti presupposti: 1) che nelle contestazioni fra Stato ed eredi di pubblici funzionari o persone che abbiano rivestito incarichi pubblici, per stabilire se le carte o gli atti o le lettere in loro possesso interessano lo Stato — e perciò diventano oggetto di rivendicazione — è competente a compiere tale accertamento — sentito eventualmente il parere non vincolante del Soprintendente archivistico — soltanto il giudice ordinario, con esclusione, quindi, dell'esercizio del potere discrezionale da parte della P. A.; 2) l'importanza storica o scientifica degli atti rinvenuti presso le suddette persone, non sia elemento essenziale a configurare l'interesse dello Stato come fondamento dell'azione di revindica degli atti stessi, dovendo invece concorrere la duplice esigenza di evitare che segreti dello Stato vengano a pubblica conoscenza o che vadano dispersi atti che appartengono allo Stato stesso.

Ci sembra che con tali garanzie si eviterebbero in futuro contestazioni e controversie, mentre, verrebbe tutelata l'esigenza dell'umana sete del conoscere, da una parte, e il superiore interesse dello Stato dall'altra.

Per concludere il commento sulle norme relative agli atti pubblici non resta che richiamare l'attenzione su quanto disposto dalla lettera a) dell'art. 10 il quale, nel fissare l'obbligo di tutti gli uffici, istituti ed enti pubblici di denunciare all'au-

torità archivistica competente il possesso di atti di pertinenza dello Stato, esclude da tale gravame proprio quegli Enti che più sono ricchi di materiale documentario di pertinenza dello Stato (cioè le biblioteche pubbliche in genere e gli uffici ed enti pubblici presso i quali siano costituiti — in base a disposizioni di legge — archivi o istituti consimili.

Non è chi non veda l'anomalia della disposizione la quale, oltre a costituire una sicura menomazione delle competenze specifiche degli Archivi, invalida il principio della unitarietà delle fonti documentarie secondo il quale va sempre rispettata, nell'ambito dei complessi documentari, la necessaria complementarietà delle fonti storiche; senza contare i disagi e le perplessità degli studiosi. Ma v'è di più. La legge archivistica stabilisce che i documenti conservati negli Archivi sono pubblici ad eccezione di quelli riguardanti la politica estera che siano di data posteriore al 1900. Ma tale precetto viene ignorato dal Ministero degli Esteri il quale sta pubblicando una nutrita collana di documenti diplomatici (la cui datazione spesso è contemporanea) conservati nel proprio archivio storico, nei cui confronti evidentemente non opera la legge generale archivistica.

Nè vale obiettare, in proposito, che il Ministero degli Esteri così facendo si avvale, in definitiva, della stessa facoltà di deroga concessa al Ministro dell'Interno dall'art. 14 della legge, di rendere cioè pubblici documenti di carattere politico e riservato, anche se di data posteriore al 1900.

Di contro alla liberalità del Ministero degli Esteri, poi, sta l'eccessiva segretezza e riservatezza di un altro dicastero, quello della Difesa, che custodisce gelosamente nell'archivio storico dello Stato Maggiore tutta la documentazione relativa ad avvenimenti e a problemi di carattere militare anche se si tratta di documenti che si riferiscono a vicende sulle quali ogni segreto non avrebbe più motivo di sussistere per il lungo decorso di tempo.

## LA VIGILANZA SUGLI ARCHIVI DEGLI ENTI PUBBLICI NON STATALI E SUGLI ARCHIVI PRIVATI

L'indagine sul linguaggio giuridico della legge archivistica si avvia ormai alla conclusione. È stato già detto in principio che scopo precipuo e limitato della presente disamina non era quello di commentare ogni titolo della legge, ma di soffermarsi ad illustrare le norme più controverse o che più offrano il fianco alla critica. Non resta dunque che accennare brevemente ad alcune disposizioni relative alla vigilanza sugli archivi degli Enti pubblici non statali e sugli archivi privati.

L'argomento della vigilanza si può dire sia stato quello che più abbia attirato l'attenzione di cultori di cose archivistiche e di funzionari; sulla materia esiste una buona letteratura, segno indubbio dell'importanza e della delicatezza dell'ar-

gomento. Nel febbraio del 1958, anzi, è stato promosso dal Ministero un convegno di funzionari qualificati e più direttamente interessati, nel corso del quale si è avuto una discussione che è sfociata in concrete proposte tendenti a modificare alcune norme di legge e a meglio disciplinare alcune attività istituzionali delle Soprintendenze Archivistiche.

I risultati del convegno sono stati in parte utilizzati per introdurre sostanziali modifiche nella nuova legge archivistica alla quale si è dianzi accennato.

Per quanto riguarda lo stato attuale della legislazione, è appena da avvertire che molte delle disposizioni relative alla vigilanza hanno carattere ordinatorio e tali son rimaste nella pratica applicazione, sia per la mancata emanazione di più dettagliate norme regolamentari, sia per la carenza di adeguate e precise sanzioni contro le trasgressioni ipotizzate dalla legge.

Vediamo ora quali siano le disposizioni che finora più hanno suscitato la perplessità della critica. Nel settore della vigilanza sugli enti pubblici non statali la legge impone il precetto di formare l'inventario degli atti aventi *carattere storico-politico*, ma anche questa dizione solleva delle perplessità perchè sembrerebbe necessario il concorso di due condizioni, e cioè che le carte abbiano importanza storica e politica, perchè nasca l'obbligo della formazione dell'inventario. Inoltre la individuazione dell'importanza dei documenti è lasciata alla discrezionalità e al giudizio dell'Ente proprietario, cioè in definitiva, di quell'impiegato, solitamente appartenente alla carriera esecutiva, incaricato dell'archivio corrente.

In pratica dunque la disposizione comincia a diventare operante solo se la Soprintendenza Archivistica, una volta accertata la natura del materiale documentario, abbia invitato l'Ente a procedere all'ordinamento e alla inventariazione dei documenti aventi carattere storico-politico. Peraltro, considerato che la notificazione rivolta all'Ente per ottemperare all'obbligo suddetto è pur sempre un atto amministrativo, dovrebbe essere ammessa la possibilità del ricorso gerarchico o giurisdizionale; possibilità non prevista invece dalla legge e che potrebbe far dichiarare l'incostituzionalità della norma in esame. La constatazione ha, naturalmente, anche valore per quanto previsto dal penultimo comma dell'articolo 20 in esame circa l'efficacia dell'emissione di provvedimenti concreti destinati ad evitare o rimuovere la violazione della norma giuridica (nel caso specifico riordinamento forzoso a spese dell'Ente o trasferimento coatto del materiale archivistico).

Un'altra disposizione, sempre contenuta nello stesso articolo 20 che appare poco chiara è quella che impone l'obbligo ai Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti e agli altri Enti previsti, di istituire « separate sezioni di archivio » quando siano in possesso di atti di « *particolare importanza* ».

Qui, attesa la molto vaga significazione e gli opinabili aspetti che può assumere l'espressione « atti di particolare importanza », la norma rimane ancora più inoperante e priva di valore.

Un particolare riflesso delle norme riguardanti in modo specifico la vigilanza sugli archivi degli Enti locali è stato segnalato in Sicilia per effetto dell'entrata

in vigore del T. U. della legge comunale e provinciale, approvato con Decreto regionale 9 giugno 1954. Invocando il combinato disposto degli artt. 1, 2 e 428 del citato T. U., alcuni Sindaci hanno avanzato dubbi circa la competenza del Soprintendente Archivistico ad effettuare indagini e ispezioni negli archivi dei Comuni nell'erroneo convincimento che solo agli organi della Regione spetterebbe detta competenza.

L'Amm.ne, com'era da attendersi, ha prontamente reagito al tentativo degli organi regionali di sottrarsi all'imperio della legge archivistica osservando, in via preliminare, che il citato T. U., per la sua natura di provvedimento amministrativo, non poteva apportare modifiche alle norme legislative in materia di vigilanza archivistica, dovendosi limitare ad esporre, in un quadro sistematico, l'ordinamento vigente in Sicilia in materia comunale e provinciale.

In particolare, è stato sostenuto che la norma di cui all'art. 428 del T. U. inserita negli artt. 1 e 2, quale ultimo comma di essi, non ha di per sè alcun carattere innovativo, ma ha il solo effetto di richiamare l'attenzione sullo spostamento di competenze dagli Organi dello Stato a quelli della Regione in virtù di precedenti disposizioni.

In materia archivistica, dunque, nè lo Statuto della Regione Siciliana (l'affermazione vale anche per le altre Regioni a statuto speciale) nè altre disposizioni legislative hanno in alcun modo sottratta alla competenza degli Organi dello Stato la potestà di controllare e vigilare sugli archivi degli Enti pubblici in genere e di quelli dei Comuni in particolare, per conferirla ad Organi della Regione.

È superfluo aggiungere che le argomentazioni suddette valgono anche per la vigilanza sugli archivi dei vari uffici del Governo regionale e dei nuovi enti sorti in Sicilia sia per effetto dell'assorbimento di organi precedenti, sia per l'espletamento di funzioni statali delegate.

Passando all'esame delle analoghe disposizioni che disciplinano la vigilanza su gli archivi privati, ci sono da segnalare alcune lacune nell'art. 21 della legge. Premesso che non appare chiaro se per archivi privati possano intendersi (come dovrebbero) anche gli archivi delle Accademie, degli Istituti di cultura, delle importanti aziende industriali e commerciali, dei grandi teatri, ecc. ecc., anche qui l'obbligo della denuncia resta subordinato alla valutazione del proprietario dell'archivio per quanto attiene ai termini di specificazione dell'interesse storico dei documenti posseduti. Appare quindi molto problematica la possibilità — prevista dalla legge — di perseguire penalmente il detentore di materiale che abbia « interesse storico » che ometta di denunciarne il possesso. In tema, poi, di obbligatorietà della denuncia di un archivio privato entro il previsto periodo di trenta giorni dall'acquisizione, esiste un recente pronunciato del Magistrato secondo il quale non è applicabile la sanzione dell'irrogazione dell'ammenda per l'omessa denuncia nei casi in cui l'archivio è detenuto dal privato « ab antiquo ».

Altra norma che potrebbe essere, previa richiesta alla magistratura ordinaria, impugnata di incostituzionalità, è quella contenuta nel 2° comma dell'art. 23, secondo la quale non è ammesso ulteriore ricorso avverso quel provvedimento

del Ministro che respinge il ricorso gerarchico per la modifica o l'annullamento della decisione del Soprintendente Archivistico circa la notifica d'importante interesse storico di un archivio privato.

Termina così il rapido esame del linguaggio giuridico della legge archivistica. Altre considerazioni potrebbero esser fatte e altre critiche potrebbero esser mosse a varie disposizioni in essa contenute, ma crediamo di non aver trascurato almeno le più necessarie o quelle che più hanno attirato l'attenzione di coloro cui sta a cuore una più precisa puntualizzazione dei problemi archivistici.



~~16~~  
e.d.

L'ARTE TIPOGRAFICA NAPOLI





Preso in carico del giornale cronologico  
di entrata della Biblioteca al N. 2557