



SCHEDATO

L'ACCERTAMENTO DEGLI ATTI CHE INTERESSANO LO STATO (ART. 13-B DELLA LEGGE N. 2006) E LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULLE CARTE PETACCI E GRAZIANI

SOMMARIO: **PREMESSA.** – PARTE PRIMA. *Svolgimento storico:* I precedenti legislativi, giurisprudenziali e dottrinali. – L'art. 13-b della legge n. 2006 nella sua elaborazione e nelle sue prime interpretazioni. – Le carte Petacci e i contrasti giurisprudenziali e dottrinali relativi, fino alla sentenza della Corte di Cassazione. – Le carte Graziani e la seconda sentenza della Cassazione. – PARTE SECONDA. *Commento illustrativo delle due sentenze della Suprema Corte:* Importanza delle decisioni. – La competenza esclusiva della P. A. a valutare l'interesse dello Stato e ad emanare il provvedimento di accertamento. – L'interesse dello Stato come criterio unico di acquisizione degli atti. – Il provvedimento di accertamento affievolisce qualunque eventuale concorrente diritto di privati – L'art. 13-c e l'azione di revindica. – Anche i funzionari di fatto sono compresi sotto l'art. 13-b. – La dizione «atti» è da intendersi in senso latissimo. – *Riepilogo.* **APPENDICE:** I testi delle sentenze sulle carte Petacci e sulle carte Graziani.

PREMESSA

Dopo aver stabilito, con l'art. 9, che «gli atti e le scritture pertinenti allo Stato ed agli altri Enti pubblici sono inalienabili»,¹⁾ la vigente legge n. 2006 sul nuovo ordinamento degli archivi, stabilisce, con l'art. 12, che, alla cessazione da una funzione o da un incarico pubblico o di pubblico interesse, il funzionario o l'incaricato devono «depositare» nell'archivio della competente amministrazione «gli atti che interessano lo Stato».

Figura qui, per la prima volta, nella detta legge questa dizione, che reca, nella sua pur necessaria e voluta indeterminatezza, il germe di contrastanti interpretazioni e di elastiche applicazioni, e quindi, in definitiva, di conflitti.

Senonchè, l'art. 12 aggiunge alla dizione «atti che interessano lo Stato» una limitazione così tassativa e precisa che diminuisce di molto il pericolo di incertezze e di contrasti; l'interesse dello Stato, infatti, è condizione necessaria, ma non sufficiente, per creare l'obbligo al funzionario o incaricato, e, in caso di premorienza, ai suoi eredi. È prescritto infatti anche che deve trattarsi di atti «da essi temporaneamente detenuti per causa delle funzioni esercitate».

¹⁾ La dizione, com'è noto, è più ampia di quella dell'art. 822 Cod. Civ., dove si parla di «raccolte... degli archivi».

Là dove invece sorge il problema di determinare tutto il campo di applicazione del criterio dell'interesse dello Stato, è nel successivo art. 13, il quale, alla lettera *b*, stabilisce che spetta ai Sopsrintendenti « accertare, nel caso di morte di pubblici funzionari o di persone che abbiano avuto incarichi pubblici, o connessi con questioni di pubblico interesse, se presso di essi si trovino atti che interessano lo Stato, curandone il sollecito versamento nell'archivio al quale spettano per ragioni di materia e di luogo ». Il successivo paragrafo *c*) aggiunge che spetta ai Sopsrintendenti, « promuovere, ove lo ritengano necessario, l'azione giudiziaria per la rivendicazione degli atti di cui alla precedente lettera *b*) ». ¹⁾

I punti più importanti e insieme più difficili dell'art. 13-*b*, sono: la potestà di accertamento conferita ai Sopsrintendenti; l'interesse dello Stato elevato a criterio di separazione tra gli atti da versare e quelli da non versare.

Preliminarmente, è da notare che, qualunque sia stata la causa della diversa dizione, l'art. 13-*b* è senz'altro più estensivo del 12, che prevede — del resto — un caso simile, ma non uguale (cessazione delle funzioni, mentre il 13-*b* si occupa solo della morte).

Basta infatti per tutti il rilevare che il 13-*b* toglie la prescrizione limitativa che debba trattarsi di atti « temporaneamente detenuti per causa delle funzioni esercitate », senza, si noti, sostituirvi alcun'altra limitazione e lasciando quindi il principio dell'interesse dello Stato come unico illimitato criterio per la selezione e per il versamento, per constatare quale grande differenza esista fra i due articoli.

Sta di fatto che la indeterminatezza dell'art. 13-*b*, pur voluta e necessaria, non poteva non prestarsi a risentimenti, e quindi a cavilli, e talvolta anche ad opposizioni in buona fede, sul terreno dottrinale e su quello pratico, soprattutto per quella categoria di atti che per il suo ibridismo (atti in forma privata di contenuto totalmente o parzialmente pubblico) si presta in modo particolare a contestazioni e che appunto le ha generate, in forma clamorosa, in questo dopoguerra. Infatti, con i processi relativi alle carte Petacci e alle carte Graziani, l'art. 13-*b* è stato analizzato e discusso, con contrastanti opinioni dottrinali e persino contrastanti decisioni giurisprudenziali, finchè si è giunti alle due sentenze della Suprema Corte di Cassazione (che ha deciso a Sezioni Unite Civili) che hanno, se non chiuso la questione

¹⁾ Sembra opportuno ricordare che l'art. 13-*c*) addita la possibilità di usare, in caso di necessità, la cautela di richiedere l'apposizione dei sigilli, ai sensi dell'art. 754 del vigente c. p. c. Nel testo della legge è ovviamente citato il preesistente art. 849.

in linea generale ed ipotetica, segnato tuttavia una svolta fondamentale per la interpretazione e quindi l'applicazione di questo articolo. Poichè la loro importanza per lo Stato può essere, in certi casi, rilevantissima, è utile riferirle ed illustrarle.

Prima, però, ritengo sia opportuno, per meglio porre a fuoco il problema, un sobrio cenno sullo svolgimento storico della questione.

PARTE PRIMA

SVILUPPO STORICO

I PRECEDENTI LEGISLATIVI, GIURISPRUDENZIALI E DOTTRINALI. - Tralascio per brevità di esporre la legislazione ed i casi anteriori alla unificazione, per i quali rinvio alla pregevole opera del Ferrara.¹⁾

Il R. D. 27 maggio 1875, n. 2552 (« Editto Cantelli »), sull'ordinamento generale degli Archivi di Stato, stabili, con l'art. 16, quanto segue:

« Accadendo la morte di magistrati o funzionari pubblici, o di persone che abbiano avuto pubblici incarichi, massime diplomatici o ministeriali, presso cui fossero atti di proprietà dello Stato, sarà cura del Prefetto della Provincia di fare quanto sia necessario, perchè tali atti vengano trasferiti tosto nell'archivio al quale spettano per ragione di materia o di luogo ».

Come si vede, la dizione originaria è quella di « atti di proprietà dello Stato » e non vi si parla di accertamento, ma solo di azione intesa a trasferire gli atti.

In tali condizioni è chiaro che per i casi dubbi assai poco avrebbe potuto fare il Prefetto.

V'era tuttavia anche una disposizione del Codice di procedura civile, l'art. 849, corrispondente al 754 del codice vigente, sull'apposizione di ufficio dei sigilli, prevista se il defunto è stato pubblico depositario.

¹⁾ FERRARA avv. LUIGI, *Il caso Crispi e le carte dei pubblici funzionari*, Napoli, Pierno, 1902, p. 278. Si tratta di uno studio diligente ed ampio, storico e dottrinale insieme. Da segnalare in esso, oltre la trattazione *ex professo* del caso Crispi, la rassegna della legislazione francese, i cui rapporti con quella italiana sono ben noti.

Della giurisprudenza italiana, di cui cita la decisione sul caso Gioberti, conclusasi sfavorevolmente per lo Stato, il Ferrara giudica « assai scarso » il contributo sulla questione. « Più scarsa ancora e talvolta meno esplicita è la dottrina italiana sull'argomento » (p. 150), egli aggiunge, segnalando fra queste le opere del Mancini, Pisanelli, Scialoia, Mortara, tutti più o meno contrari all'intervento dello Stato.

Sulla base di tali disposizioni, sorse il caso Crispi. Morto Francesco Crispi l'11 agosto 1901, fu richiesta l'apposizione dei suggelli non solo da parte della famiglia nell'interesse di un erede assente, ma anche dal Pubblico Ministero, nell'interesse dello Stato, per la sua qualità di depositario pubblico inerente al defunto, in base al citato art. 849 c. p. c. Su proposta del governo fu nominato, quale rappresentante del Governo stesso per assistere alla rimozione dei sigilli ed alla compilazione dell'inventario, il Damiani, che era anche stato nominato dal Crispi esecutore testamentario. Questi, dichiarando la sua doppia qualità, si oppose all'intervento degli eredi, perchè era presumibile che vi fossero documenti che dovevano sottrarsi alla pubblica conoscenza. Egli quindi si proponeva di raccogliere tutto ciò che poteva ritenersi come appartenente allo Stato e di consegnarlo al Governo senza pericolo di indiscrezioni e di violazioni del segreto di Stato. Gli eredi si opposero e la causa fu discussa davanti al Tribunale di Napoli.

Con sentenza 16 aprile 1902 il Tribunale, premesso che l'enumerazione delle persone che hanno diritto di assistere all'inventario (art. 868 del c. p. c. allora vigente) non è tassativa e che comunque, « creditore » è chiunque abbia « da esercitare un diritto di rivendicazione su cose compendio di eredità », sostenne che « non può riconoscersi al delegato dello Stato il diritto di scegliere e di appropriarsi le carte che asserisca di spettanza dello Stato ». Precisava tuttavia che la dizione « documenti di Stato », comprendeva non solo gli atti rivestiti di caratteri estrinseci formali, ma anche le minute, le note e gli altri atti che per ragioni di ufficio furono custoditi dal pubblico ufficiale, ed ogni altro appunto o corrispondenza di altri pubblici ufficiali ed alti personaggi politici, che, quantunque di forma confidenziale, si presentino fatti nell'interesse dello Stato o diretti al ministro dello Stato. ¹⁾

La sentenza concludeva affidando al Damiani l'incarico di scervere i « documenti ufficiali, note e corrispondenze simili o minute di tali atti », autorizzandolo ad esaminare da solo le carte e a dare lettura solo dei passi che avrebbe ritenuto di poter rendere palesi.

Il Ferrara per parte sua, crede di poter giungere alle seguenti conclusioni sulla base del diritto allora vigente: ²⁾

1) Il Governo ha il diritto indiscutibile di far apporre i suggelli e di intervenire a sorvegliare le operazioni di inventario per la tutela dei suoi diritti;

¹⁾ La sentenza è pubblicata dal FERRARA, *op. cit.*, p. 230 sg.

²⁾ *Op. cit.*, pp. 194-200.

2) Non è lecito impedire agli eredi di assistere a tutte le operazioni di inventario e di esercitare il controllo a tutela dei loro diritti ed interessi;

3) Lo Stato ha il diritto assoluto di riprendere, fra le carte del defunto, i documenti di sua proprietà;

4) Riguardo alle carte personali, lo Stato, ove queste riguardino interessi pubblici, può seguire il regolare procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità.¹⁾

Egli precisa infine,²⁾ associandosi sostanzialmente al parere del Tribunale, che, per « carte ufficiali » devono intendersi « non solo gli atti intestati... ma ancora tutti gli altri che, senza avere contrassegni estrinseci della loro ufficialità, sono pur sempre l'esplicazione di una pubblica funzione », se, non ostante il carattere confidenziale, contengono accenni a interessi pubblici e riguardano in sostanza non già l'uomo, come privato, ma come pubblico funzionario. Tali carte « non offrono estrinsecamente dei caratteri tipici, ma solo dimostrano la loro indole in base al loro interno contenuto ».

Per queste carte il Ferrara ritiene che, appena accertata la loro natura ufficiale, gli eredi cessino dal diritto di prenderne ulteriormente visione.

Come si vede, siamo già sulla strada della attuale concezione delle carte che interessano lo Stato, anche se il Ferrara non si occupa di tutta la produzione, spesso copiosa, di carte che interessano lo Stato e che il funzionario o l'assimilato suole produrre dopo che ha cessato dalla funzione o incarico, e anche se ritiene necessario un regolare procedimento di espropriazione, che la vigente legislazione non ha accettato.

Duravano ancora i clamori per il caso Crispi quando fu emanato il nuovo « Regolamento Generale per gli Archivi di Stato » del 1902,³⁾ che, all'art. 70, 2° cpv. stabiliva:

« Accadendo la morte di magistrati o funzionari pubblici o di persone che abbiano avuto incarichi, massime diplomatici o ministeriali, presso cui si abbia ragione di ritenere che si trovino atti di spettanza dell'Amministrazione, il Prefetto... avrà cura di fare quanto è necessario

¹⁾ Egli ricorre per questa tesi all'art. 20 della legge 19 settembre 1882 sui diritti di autore e sussidiariamente, all'art. 7 della legge 20 marzo 1865, allegato E, sul contenzioso amministrativo.

²⁾ FERRARA, *Op. cit.*, pp. 201-202.

³⁾ V. *Regolamento Generale per gli Archivi di Stato*, Roma, tip. Mantellate, 1902, all'art. cit. Il Regolamento fu approvato con R. D. 2 settembre 1902, n. 445.

perchè tali atti vengano trasferiti tosto nell'Archivio al quale spettano per ragione di materia e di luogo». ¹⁾

Come si vede dalle parole sottolineate, la disposizione diveniva ora più elastica e più comprensiva di quella del 1875, che parlava solo di «atti di proprietà dello Stato» che «fossero» presso i funzionari.

Il commento ministeriale a questo articolo era:

«Si tratta di disposizioni che si riferiscono alla vessata materia del recupero degli atti di spettanza della pubblica Amministrazione... È stata più volte lamentata la mancanza di una legge che disciplini la materia, ed è quindi difficile dettare delle norme efficaci di contenuto puramente regolamentare».

Il Regolamento del 1911, in parte vigente, all'art. 76, 2° cpv., ripeteva sostanzialmente anzi, integralmente, tranne una variante trascurabile (che modificava la dicitura «Direttore dell'Archivio di Stato» in «Soprintendente o Direttore dell'Archivio di Stato»), il disposto del Regolamento del 1902.

Per una larga interpretazione del regolamento e della dizione «atti di spettanza dell'Amministrazione», si schierò con acume e lungimiranza Eugenio Casanova, ²⁾ che vide chiaramente come in tale dizione dovessero comprendersi non solo gli atti di stato, ma anche quelli che, «senza essere statali, hanno tale contenuto da interessare particolarmente la generalità e lo Stato stesso politicamente ed amministrativamente». Egli cita al proposito, esplicitamente, il caso del carteggio privato che «può contenere lettere di speciale riguardo per le notizie riservate che manifestano e che probabilmente non potrebbero rinvenirsi altrove», ritenendo che esse debbano essere trattate come se fossero atti di stato, pur raccomandando di non eccedere in questa via.

Poco prima, infine, che fosse emanata la legge n. 2006, Luigi Signorelli, allora Capo dell'Ufficio Centrale degli Archivi di Stato, si occupava della questione in un breve articolo sulle carte pubbliche in Francia. ³⁾

Si giunge così alla svolta decisiva, segnata dalla legge 22 dicembre 1939, n. 2006.

¹⁾ *Regolamento... cit.*, pp. 33-34. Il corsivo è dello scrivente.

²⁾ CASANOVA E., *Archivistica*, 2ª ed., Siena 1928, pp. 456-459.

³⁾ SIGNORELLI L., *Disposizioni sulle «carte pubbliche» in Francia*, in «Archivi», V (1939), fasc. 2, pp. 142-144.

L'ARTICOLO 13-b DELLA LEGGE N. 2006 NELLA SUA ELABORAZIONE E NELLE SUE PRIME INTERPRETAZIONI.¹⁾ - Cominciando dalla fase di elaborazione della legge ricorderò che, in sede di discussione parlamentare, l'art. 13 fu vivacemente e lungamente discusso e suscitò gravi perplessità, tanto che la Commissione della Camera propose di emendarlo.²⁾ Il Chiarelli lo riteneva in contrasto con l'art. 12 ed additava l'eccessiva ingerenza che esso consentiva nella vita privata; questa seconda preoccupazione veniva condivisa da numerosi altri deputati, mentre il relatore Maresca, invocando anche il preesistente art. 76 del Regolamento, riteneva che esso non dovesse emendersi. Giustamente il Pisenti rilevò che l'art. 13 aveva «una portata più ampia di quella dell'art. 12», mentre il Leva sostenne che non si trattava di mettere d'accordo l'art. 12 col 13; la questione, a suo avviso, verteva sulla parola «accertare». Era questa potestà di accertamento che preoccupava i deliberanti e se ne fece espressione esplicita il Fioretti, tanto che il Presidente, alla fine, sospese la votazione dell'articolo, riservando di sottoporre gli emendamenti al Sottosegretario. Si voleva, in sostanza, limitare la potestà di accertamento dei Soprintendenti, nel timore che essa invadesse la sfera dei diritti dei privati, sia per la sua forma che per il suo contenuto.

Senonchè il Sottosegretario rispose di non poter accettare gli emendamenti e l'art. 13 passò nella sua originaria formulazione.

Successivamente il Signorelli, che nella sua qualità di Capo dello Ufficio Centrale Archivi di Stato, aveva contribuito validamente alla formulazione della legge n. 2006, ne illustrò, a titolo personale, la genesi, i principî e la portata in un suo articolo.³⁾

La interpretazione del Signorelli è certo interessante, e, anche se non ufficiale, pur sempre qualificata, data la sua posizione durante l'iter della legge.

Ora, egli parla, a p. 212, genericamente, dei compiti affidati alle Soprintendenze e comincia con l'accennare allo «accertamento e recupero di atti di Stato eventualmente esistenti presso pubblici funzionari», ecc.

¹⁾ Per il contenuto degli artt. 12 e 13 della legge e per la illustrazione preliminare dei problemi che essi pongono, si veda la Premessa a questo studio.

²⁾ Camera dei Deputati, Discussioni, Legislatura XXX, 23 novembre 1939 (Commissioni legislative), pp. 115-119.

³⁾ SIGNORELLI LUIGI, *Il nuovo ordinamento degli Archivi del Regno*, in «Archivi», VI (1939), fasc. 4, pp. 207-222. ♦

Non parla invece degli atti che interessano lo Stato. La stessa dizione egli usa nel corso della illustrazione delle disposizioni di cui alle lettere *b*) e *c*) dell'art. 13. Esse, egli afferma, « non sono che il logico corollario del principio dianzi affermato con l'art. 12, avendo di mira il ricupero degli atti di Stato che già si trovassero presso funzionari o personalità » (p. 217).

« Atti di Stato » dunque, e non « atti che interessano lo Stato ». Il Signorelli usa cioè una espressione più cauta e meno elastica di quella dell'art. 13-*b*), che pure era stata difesa ad ogni costo dal Ministero in sede parlamentare.

Affermando poi che il 13-*b* non è che il logico corollario del 12, sembra voler dire che è la stessa esigenza di salvaguardia, degli stessi atti, che ispira ambedue gli articoli, i quali quindi riguarderebbero, sia pure in momenti diversi, gli stessi atti.

Un'ultima affermazione del Signorelli (« le operazioni di accertamento e di recupero, sempre limitate agli atti *di natura statale* »)¹⁾ conferma l'atteggiamento cauto del Signorelli su questo delicato argomento.

In via ufficiale, d'altra parte, prendeva posizione il Ministero con la circolare ministeriale del 20 gennaio 1940, fondamentale (anche se, ovviamente, in molti punti superata) per la interpretazione della legge n. 2006. Essa non fa menzione dell'art. 12, mentre si occupa dell'art. 13-*a* e 13-*b*), usando la dizione « atti interessanti lo Stato », che quindi intende segnalare ai Soprintendenti in tutta la sua ampiezza di applicazione. Essa dà anche raccomandazioni di tatto e istruzioni sul comportamento con i familiari, ma non si interessa di eventuali confronti fra il 13-*b* ed il 12 e non accenna ad alcuna equivalenza fra atti di Stato ed atti che interessano lo Stato. La circolare, quindi, lascia via libera per la più larga interpretazione possibile del termine.

Successivamente, ed in via più generale, a completa tutela della situazione che si verifica durante e dopo le funzioni pubbliche di una persona in rapporto alle carte e notizie di cui è venuto in possesso o a conoscenza a causa delle funzioni esercitate, è stata, nel 1946, emanata dalla Presidenza del Consiglio, una importante circolare²⁾ che, sia pure

¹⁾ Il corsivo è mio.

²⁾ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Gabinetto. Circolare n. 57192/101100. 4/1.1.2., dell'8 gennaio 1946, diretta a tutti i Ministri, ai Prefetti, ecc. avente per oggetto: « Tutela dei documenti di pertinenza dello Stato ». La circolare era stata preceduta da una relazione dell'U.C.A.S. alla Presidenza del Consiglio, dell'8 ottobre 1945, che segnalava la gravità della situazione a questo proposito.

occasionata da contingenti preoccupazioni (divulgazione di atti riservati, speculazione commerciale su gli stessi, smarrimento e perdita), è di particolare interesse per la completezza della casistica su tale argomento. La circolare si occupa di documenti di «interesse politico», e precisamente di quelli pertinenti allo Stato (Atti di Stato).

Premesso che gli atti pertinenti allo Stato sono inalienabili, la Circolare ricorda che la «appropriazione o la distruzione di tali atti e scritture, se commessa da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio costituisce peculato (art. 314 c. p.), se commessa da un privato, costituisce appropriazione indebita (art. 646 c. p.); la loro sottrazione dagli uffici o dai luoghi in cui sono depositati, costituisce furto aggravato (art. 624 e 625 c. p.). Fuori dei casi di concorso nel reato, chi riceve tali atti e scritture, o comunque si intromette nel farli acquistare, ricevere od occultare, commette ricettazione (art. 648 c. p.).

In tale ipotesi, trattandosi di cose pertinenti al reato, può essere disposto il sequestro a norma del codice di procedura penale (artt. 222, 336 e 337) e, nella flagranza del reato, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono servirsi, senza la preventiva autorizzazione dell'Autorità giudiziaria, procedendo, anche in tempo di notte, a perquisizioni personali e domiciliari (art. 224 c. p. p.)».¹⁾

Ricordate, quindi, le disposizioni di cui agli artt. 12 e 13 della legge n. 2006 e quelle del Codice civile (artt. 822, 823, 824), la Circolare ne segnala la importante conseguenza per cui, «per recuperare atti o scritture dei pubblici archivi, che siano stati sottratti o che siano comunque andati dispersi, l'autorità amministrativa potrà procedere direttamente, senza previo intervento dell'autorità giudiziaria, valendosi, ove occorra, della forza pubblica» ed affida ai Prefetti, di intesa coi Sopsintendenti, il compito di provvedere in tal modo «al ricupero di tutti gli atti e scritture dei pubblici archivi che siano stati sottratti o comunque dispersi».

Dopo un cenno sulla pubblicità degli atti, la Circolare ricorda infine quanto segue:

«Chiunque si procura notizie che, nell'interesse della sicurezza dello Stato, o che nell'interesse politico, interno o internazionale dello Stato, debbano rimanere segrete, è punito a norma dell'art. 256 c. p. (reclu-

¹⁾ L'articolo citato della circolare è stato modificato dalla legge 18 giugno 1955, n. 517, per conformarlo alle norme degli artt. 13 e 14 della Costituzione.

sione da 3 a 10 anni). Fra le notizie che debbono rimanere segrete nello interesse politico dello Stato, sono comprese quelle contenute in atti del Governo, da esso non pubblicati per ragioni di ordine politico, interno o internazionale.

« Chiunque rivela taluna delle notizie di carattere segreto sopra indicate, è punito a norma dell'art. 261 c. p. (reclusione non inferiore a 5 anni). La stessa pena si applica a chi ottiene la notizia. Se il procacciamento di notizie è stato reso possibile o soltanto agevolato, per colpa di chi era in possesso dell'atto o documento o a cognizione della notizia, questi è punito a norma dell'art. 259 c. p. (reclusione da 1 a 5 anni) ».

Tenuto conto dei testi normativi citati, si può dire che la circolare rappresenta una raccolta completa del diritto positivo sulla tutela degli atti di Stato e delle notizie riservate. Naturalmente occorre tener presente che essa è anteriore alla entrata in vigore della Costituzione (si veda in particolare la parte I, Titolo I di questa) e che si tratta di un campo di difficile applicazione, dove bisogna procedere con cautela e tatto. Sulla delicata questione della effettiva portata della espressione « atti che interessano lo Stato », la circolare tuttavia sorvola, non avendo tale definizione tra i suoi fini.

LE CARTE PETACCI E I CONTRASTI GIURISPRUDENZIALI E DOTTRINALI RELATIVI, FINO ALLA SENTENZA DELLA CASSAZIONE. — Sul terreno pratico, intanto, la necessità obbiettiva di salvaguardare gli interessi dello Stato anche oltre il recupero dei soli atti di Stato, impostasi con particolare e perfino drammatica evidenza per molte personalità nel periodo postbellico, pose il Ministero di fronte alla necessità di prescindere da tutto ciò che non fosse l'effettivo, obbiettivo testo della legge e di applicarla fin dove essa era applicabile, anche quindi, se occorreva, al di là di ogni previsione da parte dello stesso legislatore e dei suoi primi e qualificati interpreti.

Naturalmente, gli interessi dei privati, che si videro depauperati di carte storicamente ed economicamente rilevanti e anche, del resto, di carte che sembravano avere un carattere strettamente privato, insorsero, e l'Autorità Giudiziaria dovette occuparsi della cosa. Si giunse così nel 1956 alla prima, fondamentale sentenza della Cassazione sulle carte Petacci.

L'origine di tale vertenza è troppo nota, anche in base alla diffusione giornalistica della vicenda, perchè occorra ricordarla. Ne descriverò quindi solo l'aspetto strettamente giuridico, seguendone

l'iter dall'azione giudiziaria cui dette luogo, a cominciare dalla prima sentenza.¹⁾

Con sentenza 24 gennaio 1952²⁾ il Tribunale di Roma dichiarava che l'autorità giudiziaria era competente a giudicare se gli atti di cui all'art. 13 interessino lo Stato e ne giustifichino la rivendicazione, essendo esclusa ogni valutazione discrezionale della Pubblica Amministrazione. Dettava inoltre un criterio di valutazione per stabilire se in dette carte esistesse un interesse dello Stato, stabilendo che esso non veniva realizzato dalla importanza storica o scientifica degli atti, ma che occorreva anche l'esistenza della necessità di evitare la divulgazione di segreti di Stato o la dispersione di documenti di pertinenza dello Stato.

In sostanza quindi il Tribunale considerava la situazione come appartenente tutta alla sfera del diritto privato, e quindi di piena competenza del giudice ordinario.

Dopo la sentenza del Tribunale di Roma del 24 gennaio 1952 con cui il Ministero dell'Interno veniva dichiarato soccombente, il consigliere di Cassazione Andrea Torrente, pubblicava una sua nota critica,³⁾ con la quale si schierava decisamente contro i motivi e la decisione del Tribunale.

Questa pubblicazione, per la profondità e la chiarezza delle idee, per la decisa ed obbiettiva posizione che l'autore vi ha assunto, rappre-

1) Mi limiterò a riassumere scheletricamente l'antefatto, per chi non lo ricordasse o conoscesse: con atto di citazione del 22 giugno 1950 gli eredi Petacci convennero davanti al Tribunale di Roma il Ministero dell'Interno per sentirsi ordinare di depositare nella Cancelleria del Tribunale tutti gli oggetti e documenti rinvenuti in una perquisizione a villa Cervis in Gardone, per sentir dichiarare che quanto era stato rinvenuto in detta perquisizione era di proprietà degli istanti, e per sentirsi condannare alla consegna degli oggetti e documenti e al risarcimento dei danni. Il Ministero precisò che il carteggio rinvenuto comprendeva 250 lettere autografe di Mussolini, moltissime lettere in minuta della Petacci e diari che vanno, senza soluzione di continuità, dal 1937 al 1943. Dedusse che tale carteggio atteneva alla vita dell'ex dittatore; che Clara Petacci non era stata soltanto l'amante di Mussolini, ma anche la confidente, la consigliera e persino la stenografa; eccèpi che l'atto amministrativo con cui era stato disposto il versamento all'Archivio di Stato di detto carteggio era atto politico, sottratto, come tale, al controllo dell'Autorità Giudiziaria, e che, comunque l'atto di devoluzione era legittimo, trovando fondamento nell'art. 13, lettera b) della legge n. 2006. Chiese quindi il rigetto della domanda.

2) Trib. Roma, 24 gennaio 1952, pres. Bocca, est. Pascalino, eredi Petacci e Ministero Interni (v. *Foro it.*, 1952, I, c. 243).

3) TORRENTE ANDREA, *Sull'affievolimento di un diritto personalissimo* (a proposito delle «carte Petacci»), in «Riv. trimestrale di diritto e procedura civile», 1953, I, pp. 283-290.

sentò un contributo notevolissimo alla soluzione della questione. Criticando la tesi che il diritto di proprietà dello Stato sugli atti che lo interessano sorgerebbe per effetto della sentenza del giudice, il quale solo sarebbe idoneo a valutare se le carte rinvenute presso il defunto interessano o no lo Stato, osserva acutamente il Torrente: « Orbene, se si domanda al giudice un potere siffatto, si esorbita senza dubbio dai limiti dell'accertamento della corrispondenza del caso concreto con la fattispecie legislativa astratta e si penetra nella sfera propria di quel particolare processo che la dottrina (v. per tutti, CARNELUTTI, *Ist. del nuovo processo civile it.*, I, Roma, p. 32) chiama "dispositivo". Rispetto al conflitto di interessi fra lo Stato e gli eredi del defunto circa l'appartenenza delle carte rinvenute presso gli eredi stessi la norma non detta, e non può dettare, un precetto rigoroso e preciso, limitandosi ad indicare in forma vaga la prevalenza dell'interesse dello Stato. I limiti di questa generica nozione sono tutt'altro che precisabili in maniera oggettiva, in guisa che il compito di chi deve applicare la norma si esaurisca nella mera constatazione della coincidenza della fattispecie concreta con il modello legislativo ».

Chè anzi, rileva con lungimiranza il Torrente, non solo la valutazione sfugge, per il suo stesso intrinseco carattere di genericità, alla competenza del giudice ordinario, ma non può neanche essere oggetto di precise limitazioni per l'esaminatore competente, cioè per il funzionario della P. A., per la sua fluidità e mutevolezza condizionata dal dinamismo storico:

« " Interesse dello Stato ", o " interesse pubblico ", non è nemmeno una nozione statica, una formula cristallizzata, ma è piuttosto una direttiva, un criterio elastico, che si adegua alla multiforme contingente realtà della vita del massimo organismo politico, informandosi ai bisogni della collettività e alle mete ideali che la collettività stessa segue col suo cammino. Chi deve applicare la norma non ha davanti a sé una traccia sicura: è egli stesso che deve trarre dalla considerazione dei fini particolari o specifici che l'attività politica o amministrativa persegue in quel determinato momento storico la determinazione della consistenza e dei confini che l'interesse dello Stato presenta ».

Donde la necessaria ed evidente conclusione: « Per principio generale la valutazione del pubblico interesse è sempre affidata alla Pubblica Amministrazione ». « È dunque la P. A. che valuta se le carte che esistono presso il pubblico ufficiale o il funzionario o il personaggio defunto presentano interesse per lo Stato ».

Nonostante ciò il Torrente non esclude che il giudice ordinario possa intervenire, ma solo per l'accertamento delle condizioni « di le-

gittimità dell'atto amministrativo di devoluzione degli atti all'Archivio dello Stato », cioè sulla qualità di pubblico funzionario o di persona che abbia avuto incarichi pubblici ecc. in colui presso cui esisteva la corrispondenza: ritrovamento dell'atto presso tali persone, « esclusa ogni indagine sulla sussistenza dell'interesse dello Stato agli atti medesimi ». Anche per altra via, del resto, il Torrente dimostra che la situazione si sottrae alla sfera del diritto privato, quella cioè dell'esame della causa dell'acquisto. « Causa dell'acquisto degli atti allo Stato è l'interesse dello Stato medesimo: un criterio che, se non erro, non ha e non può avere cittadinanza nella sfera del diritto privato, dove non può evidentemente bastare l'attrazione che un bene suscita in noi per giustificare l'apprensione, chè altrimenti... saremmo tutti condomini dei vari beni terreni ai quali siamo tutti, più o meno, interessati. Solo la considerazione che l'interesse dello Stato si pone su un piano superiore a quello dei singoli giustifica l'acquisto. Il che, se non erro, importa l'appartenenza del rapporto alla sfera del diritto pubblico e la applicazione da parte dello Stato di un potere che trascende il diritto dei singoli ». ¹⁾

Non solo quindi rapporto di diritto pubblico, ma rapporto che implica un acquisto. In altri termini la proprietà dello Stato può non preesistere su gli atti di cui all'art. 13-b (e infatti solo per gli « atti di Stato » in senso stretto preesiste al provvedimento di accertamento); per gli altri « in forza di questa valutazione la P. A. acquista *iure publico* la proprietà degli atti medesimi ».

È quindi irrilevante che gli atti non si presentino come ufficiali; l'essenziale per il Torrente è che sorge il diritto dello Stato se in queste carte « — magari frammisti alle tracce di sentimenti personali o di una attività meramente privata — si trovano accenni o spunti relativi alla vita pubblica ». L'inciso, come si vede, è importante, perchè si riferisce in modo esplicito ed inequivoco ad atti che non sono di Stato, pur senza essere veramente privati, cioè alla categoria che, sola, è stata il vero pomo della discordia.

Quanto infine all'ultimo argomento a favore della tesi di un rapporto di diritto privato, quella che si avvale della disposizione dell'art. 13-c che dà facoltà ai Soprintendenti, ove occorra, di promuovere l'azione di revindica per ottenere gli atti di cui al 13-b, il Torrente, premesso che in forza dell'accertamento la P. A. acquista *iure publico* la proprietà degli atti medesimi, aggiunge: « In base al principio della

¹⁾ E infatti, rileva il Torrente, l'interesse non rientra in alcuno dei modi di acquisto a titolo originario previsto dal Cap. III del titolo II del libro terzo del Codice civile.

esecutorietà degli atti amministrativi, essa potrebbe far valere coattivamente la sua pretesa all'impossessamento degli atti medesimi; ma la delicatezza della materia, l'opportunità di salvaguardare il diritto alla riservatezza e al segreto epistolare che spetta al defunto e che, ... compete anche ai suoi congiunti hanno consigliato il temperamento del ricorso all'azione giudiziaria, nel senso che la possibilità del ricorso della P. A. all'autotutela rappresenta soltanto l'*id quod plerumque accidit*, ma non è necessario ed essenziale (v. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1914, p. 1445)». L'azione giudiziaria quindi prevista dall'art. 13-b non implica affatto che si stia sul piano del diritto privato.

Ma una volta promossa, con quali richieste ed a qual fine essa dovrà esserlo, per evitare di affidare al giudice ordinario quella valutazione sull'interesse che le carte presentano per lo Stato, in base a quanto già acquisito, cioè alla competenza esclusiva in materia, da parte della P. A. ?

Il Torrente ritiene che il giudice potrebbe essere invocato solo se e quando gli interessati contestino le « condizioni di legittimità » dell'atto amministrativo, cioè del provvedimento di accertamento, cioè la qualità della persona le cui carte sono dichiarate di interesse per lo Stato e il ritrovamento degli atti presso la stessa.

Riassumendo, le affermazioni basilari del Torrente mi sembrano le seguenti:

1) A valutare l'interesse dello Stato in simili casi è competente solo la P. A. e non il giudice ordinario, il quale potrà solo giudicare delle condizioni di legittimità dell'atto, nel senso sopra chiarito.

2) Il provvedimento di accertamento non è un mero accertamento, ma rappresenta un modo di acquisto della proprietà degli atti (se questi, ovviamente, non sono già dello Stato).

3) Il rapporto Stato-eredi del *decuius* è in questo caso su di un piano di diritto pubblico.

4) L'azione di revindica concessa ai Soprintendenti non contraddice alla precedente conclusione e dovrà limitarsi comunque solo a quanto abbiamo visto essere di competenza del giudice ordinario.

Ritornando ora all'*iter* giudiziario, ricorderò che il Ministero dell'Interno, soccombente in prima istanza, propose appello contro la sentenza del Tribunale.

La sentenza della Corte di Appello di Roma, del 4 maggio-3 giugno 1953, fu anch'essa sfavorevole al Ministero. Tuttavia, prescindendo dalla conclusione, è da rilevare che nel corso della sentenza, la Corte

stessa fece degli importanti riconoscimenti a favore della tesi dal Ministero sostenuta, con precisazioni che vale la pena di ricordare, perchè indicano già chiaramente uno sviluppo della situazione.¹⁾

In contraddittorio con il parere del Tribunale la Corte di Appello rileva infatti: « Se è incontestabile la potestà dell'autorità giudiziaria a decidere a chi spetta un documento del quale si chieda la revindica, esorbita da siffatta potestà ogni indagine sulla sussistenza nell'interesse dello Stato all'acquisizione a sè del documento.

La valutazione del pubblico interesse è di competenza esclusiva e non sindacabile della Pubblica Amministrazione, la quale con la dichiarazione di pubblico interesse pone il titolo originario costitutivo della demanializzazione del documento ed importa *ipso jure* l'affievolimento di ogni contrario diritto del privato.

L'indagine del giudice deve pertanto arrestarsi all'accertamento della legittimità dell'atto amministrativo di acquisizione del documento ».

« Anche l'interesse della storia concretantesi nell'esigenza di assicurare alle future generazioni le fonti di cognizione su di un determinato periodo della vita dello Stato, può giustificare la dichiarazione discrezionale di pubblico interesse, col conseguente affievolimento del diritto dei congiunti del defunto ».

Affermazioni, come si vede, lucide, basilari, che però non valsero a far vincere la causa. La Corte, infatti, ritenendo che solo nell'art. 13-a fosse regolato il contrasto fra un diritto soggettivo ed individuale e l'interesse pubblico, ritenne che il 13-b regolasse invece il contrasto fra due diritti soggettivi, e citò a conferma il 13-c per avvalorare la tesi che il contrasto era — a suo avviso — sul piano del diritto privato.

Chè anzi la Corte di Appello vide una contraddizione nell'atteggiamento del Ministero: « Ben vero, il fatto stesso che lo Stato invochi il suo diritto originario di proprietà degli atti contraddice alla pretesa di far valere un interesse superiore e generale dello Stato come potere sovrano ». ²⁾

Con gli occhi rivolti ai soli atti di Stato, la Corte prosegue che « la dichiarazione di interesse storico degli atti in contestazione non ha rilevanza ai fini del decidere, perchè ritenendo lo Stato il diritto origi-

¹⁾ Il testo della sentenza è interamente trascritto nel successivo ricorso dell'Avvocatura dello Stato alla Corte di Cassazione.

²⁾ Questo argomento appare effetto della confusione fra atti di Stato ed atti che interessano lo Stato: quando, come abitualmente avviene, i primi si trovano frammentati ai secondi, l'invocare ambedue i diritti non costituisce contraddizione.

nario di proprietà sui detti atti, è evidente che tale dichiarazione non è posta come causa giuridica dell'atto ma come semplice motivo». ¹⁾

Venendo quindi ad una distinzione fra funzione e funzionario, per sè esatta, ma da cui trae conclusioni poi ritenute erranee dalla Suprema Corte, la Corte di Appello afferma: « La 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 appartengono a questo solo gli atti creati nello esercizio delle funzioni e non anche quelli composti per effetto di libera ispirazione e dettati da ragioni relative alla vita privata del funzionario e fuori dell'adempimento delle funzioni ».

La interpretazione, come si vede, è ingiustificatamente restrittiva della dizione « atti che interessano lo Stato » fino a farla coincidere con quella di « atti di Stato ».

Tale argomento è stato poi ripreso e fatto proprio dal legatario delle carte Graziani.

Sulla base di questo e di altri motivi di minore interesse la Corte di Appello rigettò l'appello proposto dal Ministero dell'Interno avverso la sentenza del Tribunale di Roma e lo condannò al pagamento delle spese.

Si inserisce a questo punto della controversia uno studioso di problemi di diritto relativo agli archivi, il Cantucci, il quale pubblicò, dopo la sentenza sfavorevole della Corte di Appello sul caso Petacci e prima che su di esso si pronunziasse la Cassazione, un interessante articolo, in cui si occupava anche del caso Petacci. ²⁾

Il Cantucci rileva che la dicitura « atti che interessano lo Stato », di cui agli artt. 12 e 13, non può non suscitare ragionevoli dubbi sulla sua equivalenza a quella di « atti pertinenti allo Stato » di cui agli artt. 9 e 10, ma crede di risolverli in senso affermativo.

Ed è in questa affermazione l'essenza del suo pensiero al riguardo. Egli giustifica la diversa dicitura solo con la esigenza di comprendere nella categoria degli atti recuperabili anche gli atti dei funzionari di fatto, che non nascono come atti di Stato, ma lo divengono per legittimazione a posteriori (pp. 71-72).

Egli obietta d'altra parte che, se si dovesse interpretare l'espressione usata dall'art. 12 nel senso di atti che hanno interesse per lo

¹⁾ Vale in proposito il rilievo fatto sopra.

²⁾ CANTUCCI MICHELE, *Sulla tutela giuridica degli atti pubblici*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico » (1954, fasc. 3), poi riprodotto in « R.A.S. », XV (1955), gennaio-febbraio, pp. 64-79.

Stato, bisognerebbe ammettere che « il funzionario o comunque le persone che hanno avuto incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico interesse potessero esercitare una valutazione discrezionale sugli atti in loro possesso facendosi portatori dell'interesse pubblico alla conservazione di certi atti piuttosto che di altri » (p. 72).¹⁾

Da questi due argomenti il Cantucci deduce, senza esitazioni: « bisogna ammettere che la espressione citata dalla legge nell'art. 12 sia equivalente a quella usata dagli artt. 9 e 10 dove parla di atti pertinenti allo Stato »; quindi sono « da ritenersi escluse dal deposito le carte personali del funzionario anche se queste riguardano lo Stato ».

Passando quindi ad esaminare l'art. 13-b egli lo giudica strettamente connesso con l'art. 12 (p. 73) e, indagando sui rapporti fra il 13-c e 13-b, argomenta che, se si può promuovere l'azione di rivendicazione, che presuppone necessariamente la proprietà della cosa, se ne deve dedurre che l'espressione anche dell'art. 13-b, « atti che interessano lo Stato » si deve assumere come uguale a quella di « atti pertinenti allo Stato ».

Da ciò deduce, in nota, che, per le carte Petacci, poteva essere solo notificata la dichiarazione di importante interesse e non avanzata la pretesa di requisizione allo Stato, pretesa che la Corte di Appello aveva respinto, con decisione che egli pienamente condivide.²⁾

La trattazione del Cantucci, indubbiamente interessante e pregevole, urta però contro difficoltà ermeneutiche, che esamineremo nella seconda parte di questa trattazione.

Proseguiva intanto l'iter giudiziario, in quanto il Ministero adiva, contro la sentenza sfavorevole della Corte di Appello, la Suprema Corte di Cassazione. Questa, con sentenza del 10 dicembre 1955, n. 896-1956, a Sezioni Unite Civili, giudicò sui ricorsi principali ed incidentali presentati dal Ministero dell'Interno e dagli eredi Petacci.

La sentenza critica la decisione della Corte di Appello, che aveva visto nell'art. 13, lettera b) e c) il regolamento del contrasto fra due diritti soggettivi, deducendone che la controversia verteva perciò in materia devoluta per principio all'autorità giudiziaria ordinaria.

Essa stabilisce che l'accertamento dell'interesse dello Stato spetta alla P. A. e che nel dettato della legge non vi sono vincoli che determinino la valutazione dell'interesse dello Stato in questa particolare materia.

¹⁾ È da obiettare, al riguardo, che l'argomento, per sè esatto, vale solo per l'art. 12 e non per il 13, che è quello di cui ci occupiamo.

²⁾ CANTUCCI, cit., p. 74.

Il provvedimento di accertamento dei Soprintendenti affievolisce qualunque eventuale concorrente diritto privato. L'azione di revindica, prevista dall'art. 13-c non indica che si sia sul terreno del diritto privato, ma conferma che l'accertamento basta a conferire allo Stato la proprietà degli atti.

La Corte, dopo l'esame di questioni marginali, conclude cassando senza rinvio la sentenza della Corte di Appello, per difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.¹⁾

Pubblicata la sentenza della Corte di Cassazione sulle carte Petacci, decisa, come si è visto, in senso favorevole allo Stato, il Cantucci, in una sua nota,²⁾ è ritornato sull'argomento, non contestando il diritto dello Stato ad appropriarsi degli atti, ma considerando come dubbio che l'art. 13, lettera b) e c) « possa considerarsi il punto di partenza logicamente e tecnicamente valido, per motivare l'acquisizione da parte dello Stato del Carteggio in questione ». Egli pone a base della sua critica l'esigenza di una interpretazione sistematica, e comincia subito coll'applicare tale principio, unificando gli atti che interessano lo Stato con quelli che interessano la Storia.

Il Cantucci riconosce tuttavia che « qualche dubbio può sorgere » se l'espressione « atti che interessano lo Stato » possa senz'altro considerarsi come equivalente di quella « atti pertinenti allo Stato », anche se poi risolve tale dubbio in senso affermativo.

Poco prima, inoltre, egli aveva ammesso che gli atti rivendicabili sono non solo gli atti che il funzionario od equiparato pone in essere nell'esercizio delle sue funzioni, ma anche tutti quelli « che comunque hanno carattere documentale nei confronti delle funzioni esercitate », anche se successivamente limita la sua ammissione ai soli atti « che sono stati posti in essere in occasione delle funzioni esercitate ».

Siamo quindi già sulla via di una interpretazione non più restrittiva del testo dell'art. 13-b.

Dalle esposte premesse il Cantucci deduce che « non vi è dubbio che nel caso concreto ricorressero i presupposti necessari per l'esercizio della espropriazione di cui all'art. 13-a della legge », in quanto riconosce senza riserve il diritto dello Stato ad espropriare le carte « di inte-

¹⁾ Sul contenuto di questa e della successiva sentenza non mi soffermo, in questa prima parte, perchè esso viene analiticamente esposto e commentato nella seconda parte.

²⁾ CANTUCCI M., *In tema di requisizione di documenti da parte dello Stato*, in « Il foro amministrativo », XXXII (1956), p. II, Sez. I, Giurisprudenza della Corte di Cassazione, p. 244 e seg.

resse storico», anche se si tratta di un diritto soggettivo personalissimo che viene in tal caso ad affievolirsi.

Egli è quindi pienamente cosciente dei diritti dello Stato; solo trova che la via da seguire era un'altra, con argomenti che verranno esaminati nella seconda parte di questo scritto.

LE CARTE GRAZIANI E LA SECONDA SENTENZA DELLA CASSAZIONE. — In termini simili a quelli del caso Petacci, anche se con qualche diversità, veniva impostata, qualche anno dopo, sempre davanti alla Autorità Giudiziaria, una nuova questione: quella relativa alle carte Graziani.

Si tratta di un materiale costituito da varie accessioni, ultima delle quali il compendio dei documenti rinvenuti nelle abitazioni di Roma e di Affile del defunto maresciallo d'Italia Rodolfo Graziani, all'atto della rimozione dei sigilli apposti dal Pretore di Roma, allorchè sorse vertenza fra gli eredi.

Fu la predetta Autorità Giudiziaria che, nel febbraio 1955, dovendo procedere alla compilazione dell'inventario, sollecitò l'intervento del Soprintendente dell'Archivio Centrale dello Stato per l'adozione dei provvedimenti di competenza della P. A.

Le operazioni, svoltesi alla presenza e con la partecipazione dei legali rappresentanti degli eredi, si conclusero il 30 settembre successivo: le scritture riconosciute di pertinenza statale furono acquisite allo Archivio Centrale dello Stato.

Tale operato non apparve legittimo al reverendo Don Salvatore Marsili, al quale il Maresciallo Graziani aveva lasciato in legato le proprie carte, i ricordi e i cimeli personali. Questi chiamò in causa, con atto 3 marzo 1956, il Ministero dell'Interno, dichiarando di voler rivendicare l'oggetto del legato, ad eccezione dei documenti che allo esame risultassero interessare lo Stato e purchè (si noti) gli stessi apparissero redatti dal maresciallo nell'esercizio di una pubblica funzione conferitagli dalla legittima autorità.

Il nocciolo della controversia era dunque qui: il reverendo Marsili non contestava il diritto dello Stato a riprendersi i suoi atti, ma escludeva da tale diritto gli atti non ufficiali e quelli ufficiali redatti quale funzionario di fatto rispetto al governo legittimo. Faceva cioè coincidere la nozione di « atti che interessano lo Stato » con quella di « atti di Stato ».

A ciò si aggiunge che, sia pure in termini ambigui, il Marsili chiedeva che l'accertamento dell'interesse dello Stato sugli atti venisse eseguito dall'autorità giudiziaria ordinaria.

Il che veniva esplicitamente chiesto per le « carte private », meno esplicitamente per le altre carte. Comunque anche solo la prima richiesta implicava necessariamente che il giudice ordinario procedesse ad una selezione fra le carte interessanti lo Stato (nel senso voluto dal Marsili) e quelle non interessanti.

Eccepsiva infine che l'azione di *rei vindicatio*, di cui all'art. 13, lettera c) costituiva in ogni caso il passaggio obbligato perchè il Ministero potesse far sue le carte.

In sostanza il Marsili eseguiva un'azione di revindica verso lo Stato, che si era già appropriato delle carte contestate.

Il Ministero dell'Interno, per contro, costituitosi, sollevava regolamento preventivo di giurisdizione, eccependo che gli atti del Graziani interessavano lo Stato.

Sulla questione del detto regolamento si è pronunciata la Suprema Corte di Cassazione, a Sezioni Unite Civili, con sentenza n. 3303/57 dell'11 aprile 1957.

Tale sentenza conferma i principî contenuti nella precedente sentenza sulle carte Petacci, alla quale fa esplicito richiamo, e chiarisce alcuni fondamentali criteri ermeneutici relativi all'art. 13-b.

La Corte conclude dichiarando il Marsili soccombente e condannandolo alle spese.

Si è avuta così una seconda sentenza, anch'essa di capitale importanza per l'interpretazione dell'art. 13-b e di particolare peso, dato che consolidava la precedente giurisprudenza.

PARTE SECONDA

COMMENTO ILLUSTRATIVO

IMPORTANZA DELLE DUE DECISIONI. — Torniamo adesso sulle due sentenze della Corte di Cassazione, per dedurne le conclusioni ermeneutiche, negative e positive, che esse autorizzano, e per valutare, anche col loro conforto, le opposte tesi che abbiamo enunciato.

È da segnalare, anzitutto, la notevolissima importanza di questa concorde giurisprudenza in un caso così controverso, in quanto la interpretazione della Suprema Corte, benchè fuori delle parti valga solo come interpretazione scientifica, è di singolare autorevolezza, sia per la sua natura pubblica, sia per il supremo livello dell'organo giudiziario che l'ha espressa, sia infine perchè si è consolidata attraverso una seconda sentenza.

LA COMPETENZA ESCLUSIVA DELLA P. A. A VALUTARE L'INTERESSE DELLO STATO E AD EMANARE IL PROVVEDIMENTO DI ACCERTAMENTO. — Il primo fondamentale punto messo in evidenza dalle due sentenze è che l'esame dell'interesse dello Stato spetta esclusivamente alla Pubblica Amministrazione. ¹⁾

« La norma attribuisce perciò allo Stato un diritto esclusivo sugli atti in essa contemplati, qualora concorrano due ordini di condizioni: uno relativo alla natura degli atti stessi, ossia dell'essere questi di interesse per lo Stato; l'altro afferente ai soggetti da cui gli atti promanano, che debbono aver disimpegnato pubblici uffici od incarichi connessi con questioni di pubblico interesse. Ora la prima di queste condizioni poggia evidentemente sopra un mero apprezzamento, di carattere amministrativo e nel quale è insito il concetto della discrezionalità, perchè il perseguire pubblici interessi è per antonomasia compito della P. A. e nel dettato della legge non sono fissati criteri che vincolino la Amministrazione stessa nella determinazione dell'interesse dello Stato in questa particolare materia ». ²⁾

L'accertamento se le carte interessino lo Stato « è impossibile al giudice ordinario ». ³⁾

« Si tratta — dice infatti la Corte — di accertare fino a che punto lo Stato annetta valore per i propri fini di massimo ente, nella sua complessa essenza politica ed amministrativa, alle carte attinenti ad una funzione pubblica svolta dai suoi organi, che si è compenetrata, attraverso le attività di questi, con la propria, quale generatrice di forze storiche e di operazioni che attengono al suo essere e al suo divenire ». ³⁾

Si noti l'espressione « carte attinenti ad una funzione pubblica » e non carte redatte nell'esercizio di una pubblica funzione, come pretendeva il Marsili.

« Questo giudizio — ha proseguito la Corte — spetta all'Autorità Amministrativa, che presiede alla tutela dello specifico interesse dello Stato e alla conservazione di ciò che attiene alla sua storia e, come è stato osservato in dottrina e deciso da questa Corte Suprema (sent. n. 896 del 1956), ⁴⁾ basta ad attribuire allo Stato la proprietà dei documenti ». ⁵⁾

¹⁾ La decisione è in contrasto col parere del Tribunale, cit. e conforme a quello del Torrente, cit.. Per la Corte di Appello, v. a suo luogo.

²⁾ Sentenza Petacci, cit.

³⁾ Sentenza Graziani, cit.

⁴⁾ Si tratta, ovviamente, della sentenza sulle carte Petacci.

⁵⁾ Sentenza Graziani, cit.

Ribadisce quindi che « è impossibile al giudice separare le carte veramente private [si noti questa espressione che è importante per le deduzioni che ne saranno fatte più avanti] da quelle di interesse dello Stato ». ¹⁾

D'altra parte l'Amministrazione Pubblica non ha solo la competenza esclusiva ad esaminare se ci sia o meno un interesse dello Stato. Allo stato della legge essa non ha neanche criteri vincolanti per stabilire come tale interesse debba essere valutato. ²⁾ Si può solo dire che l'interesse dello Stato (inteso in senso stretto, cioè come supremo ente giuridico) va valutato secondo i tempi e le circostanze e secondo un prudente apprezzamento.

Esclusa ogni ingerenza nel merito, potrebbe chiedersi se almeno l'A. G. possa essere investita del giudizio sulla legittimità dell'atto. Anche qui la risposta è negativa. ³⁾ La Corte stabilisce quali siano i requisiti di legittimità dell'atto, rilevando che la norma attribuisce allo Stato un diritto esclusivo sugli atti contemplati, « qualora concorrano due ordini di condizioni: uno relativo alla natura degli atti stessi, ossia all'essere questi di interesse dello Stato; l'altro afferente ai soggetti da cui gli atti promanano, che debbono aver disimpegnato pubblici uffici od incarichi connessi con questioni di pubblico interesse ». ⁴⁾

Confermato che la prima di queste condizioni poggia sopra un mero apprezzamento di carattere amministrativo e quindi di esclusiva competenza della P. A., la Corte riconosce che in astratto, il secondo aspetto, quello cioè « attinente alla qualità dei soggetti » concerne, in parte, l'esistenza di « condizioni obbiettive, alla cui sussistenza è vincolato il potere dell'autorità » e che quindi l'Autorità Giudiziaria deve considerare, per stabilire se la P. A. abbia agito « nel caso di specie; nell'ambito del potere stesso ». Ciò in base a due considerazioni: la prima è che per determinare la giurisdizione occorre ricercare se e fino a qual punto l'attività amministrativa che viene in disputa abbia radice in un effettivo potere della P. A., e la seconda è che nelle questioni di giurisdizione la S. C. è anche giudice del fatto, non potendosi prescindere per la loro soluzione dall'accertamento delle condizioni obbiettive col cui concorso la giurisdizione si determina. « Ma su questo terreno di indagine — prosegue la Corte — è d'uopo distinguere, e più precisamente *astenersi*, per non invadere l'ambito di competenza dell'Ammi-

1) Sentenza Graziani, cit.

2) Come appunto aveva visto il Torrente, cit.

3) Il Torrente, cit., la ammette per la qualità della persona ed il ritrovamento degli atti presso la stessa.

4) Sentenza Petacci, cit.

nistrazione, giusta i concetti sopra esposti, da ogni apprezzamento inerente al pubblico interesse, cui deve rapportarsi l'incarico disimpegnato dal soggetto e *contenere* la indagine al solo elemento obbiettivo, coll'accertare se il soggetto avesse effettivamente disimpegnato un incarico nel quale il pubblico interesse potesse *in astratto* venire in considerazione». ¹⁾ Ciò premesso, la Corte riconosce che anche le funzioni di fatto hanno rilevanza per l'applicazione della legge.

Come si vede, la Corte riconosce che la competenza della P. A. è piena ed esclusiva e, anche nella valutazione dei due requisiti di legittimità del provvedimento di accertamento, ha riconosciuto la propria incompetenza, tranne ad attribuirsi, per il secondo requisito, e in caso di questione di giurisdizione, la possibilità di valutare, solo in astratto, se nella fattispecie in esame vi sia o meno la possibilità di un incarico di pubblico interesse. In pratica, anche su questo punto, vi è un riconoscimento di totale incompetenza. ²⁾

L'INTERESSE DELLO STATO COME CRITERIO UNICO DI ACQUISIZIONE DEGLI ATTI. - Il secondo fondamentale punto che viene messo in luce è il seguente, relativo alla inammissibilità di una interpretazione restrittiva della espressione « atti che interessano lo Stato », di cui allo art. 13-b, e quindi della sua irriducibilità a quella di « atti di Stato ». ³⁾

Dice infatti la Corte: « nel dettato della legge non sono fissati criteri che vincolino l'Amministrazione stessa nella determinazione dell'interesse dello Stato in questa particolare materia ». ⁴⁾

Si noti: la Corte di Cassazione non ritiene che sia il solo art. 13 a non porre limiti alla valutazione dell'interesse dello Stato, ma ritiene che nessun altro articolo della legge (e quindi neanche l'art. 12) abbia

¹⁾ Sentenza Petacci, cit. Il corsivo è dello scrivente. Nella sentenza Graziani la qualità di funzionario è considerata cosa del tutto ovvia e quindi fuori discussione.

²⁾ Quanto alla forma del provvedimento ed alla sua notificazione, ritengo utile segnalare quella adottata dallo scrivente per il caso Graziani, ed approvata dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Il provvedimento appare come un formale atto di accertamento, in cui, preceduta dalla intestazione e dalla motivazione generica, si è usata la seguente formula « Il Soprintendente » ... « a norma dell'art. 13, lettera b) della legge 22 dicembre 1939, n. 2006, *accerta* che gli atti appresso descritti, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo interessano lo Stato ». Segue l'elenco, con la descrizione analitica degli atti e la motivazione specifica. La comunicazione del provvedimento agli interessati è avvenuta col sistema della notifica amministrativa, già in uso presso le Soprintendenze Archivistiche per le dichiarazioni di importante interesse.

³⁾ In conformità si è espresso il Torrente, cit.; contro la C. Appello ed il Cantucci, cit.

⁴⁾ Sentenza Petacci, cit.



funzione di limitazione rispetto al criterio di accertamento di cui al 13-b. L'art. 13-b, quindi, secondo la Cassazione, non sottintende la restrizione di cui all'art. 12 (atti « temporaneamente detenuti per causa delle funzioni esercitate »), nè si richiama ad essa, ma ne prescinde totalmente, così come prescinde da ogni altro articolo e quindi anche dall'art. 9.

Non può ritenersi casuale che il testo della sentenza parli di « dettato della legge » e non di « dettato dell'art. 13 ».

Gli « atti che interessano lo Stato », concludendo, non sono soltanto gli atti di Stato. Fondamentale conclusione, che dà via libera ai Soprintendenti nell'acquisizione allo Stato, senza limitazioni, di tutto ciò che lo interessa. D'altra parte il limite di tale applicabilità è chiaramente, anche se incidentalmente, indicato dalla seconda sentenza: « è impossibile — essa afferma — al giudice separare le carte veramente private da quelle di interesse dello Stato ». ¹⁾

È chiaro quindi che le carte veramente private sono escluse dall'applicabilità all'art. 13-b. Esse, se presentano un interesse per la storia, saranno sottoposte alle altre norme di cui alla legge n. 2006, che prevedono e regolano questo caso.

Naturalmente, per essere « veramente private », occorrono insieme due requisiti essenziali: il primo è che non siano atti di stato (redatti in forma ufficiale o officiosa, perfetta o imperfetta, poco importa); il secondo è che il loro contenuto non presenti tuttavia un qualche interesse per lo Stato, perchè, in caso positivo, anche se la carta apparisse privata, non sfuggirebbe all'applicabilità della legge. Nel primo caso sarebbe un atto di Stato. Nel secondo un atto che interessa lo Stato. In ambedue i casi dovrebbe essere versato all'Archivio di Stato competente.

Veramente privata è dunque solo la carta che non interessi lo Stato.

A miglior chiarimento e per una più analitica illustrazione di questo primo punto, ritengo opportuno utilizzare alcuni brani del ricorso a firma dell'Avvocato dello Stato, Achille Salerni, relativo alle carte Petacci, nel quale sono enunciate interessanti ed opportune precisazioni, che conviene ricordare. Quanto alla natura mista di quei documenti che, oltre a rivestire forma privata hanno anche un parziale contenuto privato, l'Avvocatura rileva che « i documenti (carte o lettere che siano) non possono essere scissi o frazionati (anche se singo-

¹⁾ Sentenza Graziani, cit.

larmente considerati), per la semplice circostanza che, frammisti a fattori o a segnalazioni e a "rivelazioni", d'indole politica si trovino "tracce di sentimenti personali o di attività meramente privata", ».

Rileva altresì che « a nessuno è venuto mai in mente di ritenere che gli atti, le lettere, le memorie o i diari (che dir si voglia) scritti da pubblici funzionari o da persone che abbiano rivestito incarichi pubblici o politici abbiano carattere demaniale, e, *come tali*,¹⁾ si appartengano alla pubblica Amministrazione, se attinenti alla vita privata dei funzionari o degli agenti predetti » ... « nessuno ha mai contestato il carattere privato di tali atti o scritti, ove essi, per il loro contenuto od oggetto, attengano strettamente alla predetta vita privata ». Ciò non toglie ovviamente, che « non potrebbe... non considerarsi come rientri nella citata disposizione di cui alla lettera *b*) dell'art. 13 della legge 22 dicembre 1939, n. 2006 tutto ciò che non attenga al contenuto strettamente intimo e privato del pubblico funzionario o dello agente della pubblica Amministrazione ». « Il che si riferisce e comprende, alla evidenza, anche fatti o eventi venuti a loro conoscenza appunto per effetto dello espletamento di tali incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico interesse.

Ed è indifferente che tali fatti o eventi siano contenuti o riassunti in memorie, diari, lettere a chiunque diretti (e, quindi, anche a privati), poichè — *ai fini del concorso dei requisiti subiettivi e obbiettivi voluti dalla legge* — sono la *personalità (di ex pubblico funzionario o di ex agente, di diritto o di fatto della pubblica Amministrazione) e il contenuto dell'atto o dello scritto che contano*. Non altro ». ²⁾

Come si vede la questione è stata acutamente approfondita e nettamente messa a fuoco dall'Avvocatura dello Stato.

Proseguendo nello sforzo di chiarire tutto il contenuto della nozione di « atti che interessano lo Stato », l'Avvocatura segnala, e con ragione, che « può trattarsi anche di atti o documenti compilati o prodotti da terzi in relazione a fatti o eventi d'interesse dello Stato: documenti di cui i pubblici funzionari o gli incaricati di pubblici servizi oppure ancora le persone, che abbiano avuto incarichi connessi con questioni di pubblico interesse siano potuti venire anche occasionalmente in possesso per effetto di tali incarichi ». Interessante anche, se pure per diversa ragione (contestazione della legittimazione ad agire degli eredi Petacci) la citazione dell'art. 95 della legge sul diritto di autore (n. 633 del 22 aprile 1941), il quale precisa che le disposizioni

1) Il corsivo è mio.

2) Il testo è quasi tutto in corsivo nell'originale.

relative ai diritti di disponibilità o di pubblicazione dell'opera e della corrispondenza tutelate dalla legge medesima « non si applicano agli atti e corrispondenze ufficiali » e nemmeno « agli atti e corrispondenze che presentano interesse di Stato ». Si noti la sostanziale identità tra questa dizione della legge n. 633 e quella dell'art. 13-b della legge n. 2006.¹⁾

Come si è visto, la decisione della Cassazione, è del tutto contraria alla tesi che riduce il significato della espressione « Atti che interessano lo Stato » a quella di « atti di Stato », sia pure largamente intesa e quindi anche a quella che, per gli atti privati, se di interesse storico, dovrebbe provvedersi con la dichiarazione di importante interesse.²⁾

A tale tesi, del resto, anche a prescindere dal pronunciato giurisprudenziale, possono muoversi le seguenti obiezioni:

Anzitutto, vi è una considerazione di fondo da fare: l'esigenza della interpretazione sistematica, alla quale tale tesi sembra ispirarsi, col confrontare vari articoli fra loro (13, 12, 9) è in sè ovviamente giusta, ma non giustamente applicata nella fattispecie, perchè in suo nome non si possono imporre alle norme forzate interpretazioni restrittive, nè si possono stabilire, nel cercare relazioni di affinità con altre norme, equivalenze solo presuntive, in presenza di testi discordanti, se non là dove qualunque altra interpretazione risulti logicamente impossibile. Una norma, infine, come questa, di diritto amministrativo, cioè pubblico, si deve interpretare, tenendo presente, come ricorda il Sandulli³⁾ « il principio della preordinazione dell'azione amministrativa alla realizzazione dell'interesse pubblico generale », non già di quello dei privati. Quanto poi al dilemma: atti di Stato o atti privati, è da osservare, che non esistono solo queste due categorie di atti. Qui, come spesso del resto, *tertium datur*, e il *tertium* è costituito appunto dalla numerosa categoria di atti che si presentano con forma privata e hanno talora anche un parziale contenuto privato, ma che hanno anche, o soltanto, un contenuto che interessa lo Stato.

Per questo particolare caso solo l'art. 13-b può soccorrere e non si vede perchè lo Stato dovrebbe rinunciare ad utilizzarlo.

¹⁾ Col secondo ricorso, a firma dell'avv. Foligno, tali concetti sono stati confermati e ribaditi con chiarezza ed acume.

L'Avvocatura dello Stato, anche in tal modo, ha dato il suo valido contributo alla questione dell'interpretazione dell'art. 13-b.

²⁾ Mi riferisco, in particolare, al primo dei due articoli pubblicati dal Cantucci. Il secondo ha una impostazione consequenziale alla tesi base, ma diversa per quanto riguarda gli atti privati. Sarà esaminato in seguito.

³⁾ SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, ed. VI, Napoli, 1960, p. 52.

Per questa ragione le carte Petacci non potevano e non dovevano soltanto essere dichiarate di importante interesse — come era stato proposto¹⁾ — perchè ciò equivaleva a disconoscere l'interesse che ad esse aveva lo Stato, cioè una situazione di fatto che l'organo competente aveva constatato e che doveva quindi ritenersi conforme ai fatti: ma una volta ammesso che esse presentavano interesse per lo Stato non si vede perchè non dovevano ricadere sotto il disposto che le riguardava, cioè il 13-b.

Per quanto riguarda poi, l'altra soluzione proposta,²⁾ di utilizzare l'art. 13-a (espropriazione delle carte di importanza storico-scientifica) a parte l'obiezione fondamentale alla sua interpretazione restrittiva dell'art. 13-b, mi sembra opportuno ricordare che interesse storico e interesse dello Stato sono due nozioni che per sè non coincidono, tanto che si può persino giungere ai casi limite di atti che interessano la Storia, ma non lo Stato (atti meramente privati di interesse storico), e, dall'altra parte, di atti che interessano lo Stato, ma non la Storia (atti relativi ad attività marginali espletate dal pubblico funzionario), che lo Stato può persino prendere prima e scartare poi.³⁾

Concluso così che gli atti che interessano lo Stato non sono veramente privati e vanno quindi acquisiti allo Stato, si potrebbe addirittura porre un quesito marginale: se nella dizione « atti che interessano lo Stato » sono compresi anche gli « atti di Stato », o se il 13-b si riferisca solo agli atti privati di interesse per lo Stato.⁴⁾

1) Dal Cantucci, cit.

2) Dal Cantucci, nel secondo articolo citato.

3) Non posso non rilevare, incidentalmente, a proposito dell'art. 13-a, che esso non è ancora operante, perchè mancano le prescritte norme regolamentari, e che per ora bisogna utilizzare, per la rivendicazione, l'art. 76 del Regolamento che in questa parte non può ritenersi abrogato (nonostante il corsivo del testo nella pubblicazione ufficiale della legislazione archivistica), come del resto avvertiva la Circolare Ministeriale 9800.17 del 20 gennaio 1940, mentre per l'espropriazione prevista dal detto articolo bisognerà attendere il regolamento. V. anche GIORDANO V., *Elementi di archivistica ed esegesi di diritto archivistico*, Livorno, 1957, p. 119. Il testo di questo articolo è citato dopo.

4) Dall'art. 13-b (v. ricorso Petacci) l'Avvocatura dello Stato ritiene esclusi gli atti ufficiali, per cui ricorre al 13-a (rivendicazione). Non ne fa però menzione nel ricorso Graziani.

Il Cantucci, al contrario, esclude dal 13-b gli atti non ufficiali, per i quali propone l'applicazione dell'art. 13-a (espropriazione). Per le tesi del Cantucci vedi prima. Il testo dell'art. 13-a è il seguente: [spetta ai Soprintendenti] « promuovere la rivendicazione o la espropriazione, con le norme da determinarsi nel regolamento, dei documenti di pubbliche amministrazioni e, rispettivamente, delle carte d'importanza storico-scientifica, esistenti presso privati, quando tali atti siano stati o siano per essere posti in vendita o comunque distolti dalla sede ordinaria e vengano ad essere sottratti alla possibilità di consultazione ».

Premetto che la questione ha interesse solo teorico, ed è priva di conseguenze pratiche, perchè in base all'art. 9 anche solo i singoli atti di Stato sono inalienabili, con tutte le conseguenze del caso. Poi, non vedo come si possa vietare ai Suptendenti di dichiarare che anche tutti gli atti di Stato esistenti presso l'ex funzionario sono di interesse per lo Stato (e non v'è dubbio che la prima preoccupazione dei detti funzionari sarà proprio quella di recuperare gli atti di Stato), rendendo così del tutto inutile ogni eventuale dissenso teorico.

Anche in sede teorica, comunque, io ritengo che ragioni storiche e logiche del tutto ovvie inducono a pensare che nella dizione in esame siano compresi anche gli atti di Stato.

Anzitutto, la genesi storica dell'articolo dimostra che esso si è sviluppato dalla originaria dizione che prevedeva appunto gli atti di Stato, di cui principalmente si è occupato e preoccupato il legislatore, e che è stata solo allargata per renderla più comprensiva e non per escluderne gli atti di Stato. Una interpretazione che li escludesse, annullerebbe, a mio avviso, il fine principale del disposto legislativo. Del resto le citate espressioni del Signorelli non lasciano dubbi in proposito.

Ma anche a prescindere da tale motivo, resta un complesso di argomenti logici che si oppone a tale esclusione:

Anzitutto, il più comprende il meno e non si vede come possano non interessare lo Stato gli atti che sono già suoi e che lo interessano quindi per la loro stessa natura.

Poi, non si vede perchè il legislatore avrebbe dovuto pensare a due separati provvedimenti presso la stessa persona, nella stessa occasione e per lo stesso fine.

A mio avviso, invece, l'art. 13-a, anche solo per ciò che riguarda gli atti di pubbliche amministrazioni, si riferisce a tutt'altra ipotesi. I « privati », infatti, di cui all'art. 13-a, presso cui possono rivendicarsi i « documenti di pubbliche amministrazioni » sono una qualunque persona, *quisque de populo*, e non già un funzionario o assimilato, per il quale vale lo specifico disposto dell'art. 13-b.

L'art. 13-a, inoltre, pone una tale limitazione alla revindica (« quando tali atti siano stati o siano per essere posti in vendita », ecc.) da frustrare sostanzialmente il fine oggettivo di cui all'art. 13-b e lo stesso, fondamentale, art. 9, che pure è stato deliberato per consentire un'azione pronta ed efficace a favore di tutti gli atti pertinenti allo Stato.

La Corte Suprema, su questo punto, ha riconosciuto la comprensività totale dell'art. 13-b, quando ha stabilito che nessun vincolo è posto dalla legge alla determinazione dello interesse dello Stato. Se ne ha una conferma quando, sostenendo il prevalente interesse dello Stato,

essa ha affermato che per esso viene affievolito qualunque eventuale concorrente diritto di terzi sugli atti stessi. L'espressione « eventuale » sembra indicare chiaramente che la Corte ha ritenuto che tale concorrente diritto può anche non sussistere, e quindi non venire in conflitto con quello dello Stato. Il che può verificarsi solo per gli atti di Stato, che quindi essa considera normalmente comprensibili nel provvedimento di accertamento.

Nè d'altra parte in alcun luogo delle due sentenze la Corte ha fatto alcuna distinzione fra atti di Stato ed atti che interessano lo Stato, o cenno a separate procedure di acquisizione. Essa si è solo preoccupata di precisare che la espressione « atti che interessano lo Stato » non aveva alcuna limitazione, in evidente contrasto con la tesi delle parti private, che, appunto, volevano limitarla ai soli atti di Stato.

IL PROVVEDIMENTO DI ACCERTAMENTO AFFIEVOLISCE QUALUNQUE EVENTUALE CONCORRENTE DIRITTO DI PRIVATI. - Il terzo punto fondamentale messo in evidenza dalle due sentenze è che si tratta (per gli atti che non siano già di Stato, ma che lo interessino, ovviamente) di una categoria in relazione alla quale sorge un conflitto di interessi. Questo conflitto è fra diritti soggettivi degli interessati, fra interessi, cioè, condizionatamente protetti, e l'interesse dello Stato, che deve, ovviamente, prevalere. Verificatasi la condizione per cui debbano essere sacrificati, i primi, declassandosi, costituiscono una speciale categoria di interessi legittimi, i così detti « diritti affievoliti ». ¹⁾

Ora, il provvedimento di accertamento determina appunto il verificarsi della condizione prevista per questo sacrificio è declassamento. « Occorre cercare — osserva la Corte — se nel dettato della legge il pubblico potere effettivamente sussiste e se per esso venga ad essere sacrificato all'interesse generale il diritto del singolo, sì da degradarlo in interesse legittimo (diritto affievolito) » « Ma al quesito così posto devesi rispondere affermativamente ». ²⁾ « Il diritto dello Stato sorge dalla sola constatazione da parte dell'autorità dell'utilità pubblica ed il suo acquisto è quindi estrinsecazione di un pubblico potere, che porta all'affievolimento di ogni eventuale concorrente diritto privato ». ²⁾

¹⁾ Si veda la esauriente trattazione in ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, ed. VIII, Milano, 1958, pp. 185-187, con bibliografia in nota a pag. 187; v. anche SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 61 e sg.. Anche questa tesi è in contrasto con quella del Tribunale e conforme a quella del Torrente, cit.. La Corte d'Appello la ammette solo per l'art. 13-a.

²⁾ Sentenza Petacci, cit.

E altrove ribadisce: « Lo Stato diviene titolare, per solo effetto della dichiarazione di pubblico interesse, di un diritto sugli atti di cui trattasi, diritto che nel concetto della legge è di natura dominicale e precisamente di demanio pubblico ai sensi dell'art. 822 c. c. ». ¹⁾

Conferma infine successivamente: « Questo giudizio... basta ad attribuire allo Stato la proprietà dei documenti ». ²⁾

Potrebbe porsi a questo punto — benchè la questione abbia interesse secondario — il quesito se trattasi della espropriazione per pubblica utilità di cui agli artt. 834 del c.c. e 42 della Costituzione. Su questo punto la Corte non si è pronunciata, limitandosi a constatare che l'accertamento affievolisce qualunque eventuale concorrente diritto, senza preoccuparsi di stabilire quale sia la natura di questo diritto. Certo, tale espropriazione è un esempio tipico di affievolimento di diritti soggettivi. Ma un complesso di considerazioni fa dare una risposta negativa.

Anzitutto, manca ogni indicazione del genere nell'art. 13-b della legge, che pure parla esplicitamente di espropriazione nel 13-a.

Poi, non troviamo nel procedimento di accertamento l'elemento dell'indennizzo, che è requisito di legittimità del provvedimento, ³⁾ e che non è previsto (così come, del resto, non è prevista neanche la procedura abituale per quel tipo di espropriazione).

E infine manca anche, secondo il Torrente, un motivo logico per tale identificazione, perchè allo Stato non interessa il pezzo di carta, ma il contenuto dello scritto. ⁴⁾

Qual'è allora, il diritto che viene ad affievolirsi?

Secondo il Torrente è un diritto della personalità (diritto alla riservatezza e al segreto epistolare), che spetta al defunto, e, a suo avviso, anche ai suoi congiunti. ^{5).6)}

¹⁾ Sentenza Petacci, cit.

²⁾ Sentenza Graziani, cit.

³⁾ E che lo era, si noti, anche nel precedente Codice civile, (art. 438) e nello Statuto Albertino (art. 29), che vigevano quando la legge n. 2006 fu emanata. Sull'argomento vedi, nel campo del diritto pubblico, ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., vol. IV, V ed., Milano 1958, pp. 246-313.

Sull'espropriazione in generale, v. la legge base nel R. D. 25 giugno 1865, n. 2359, e successive modificazioni e, per affinità di materia, la legge 10 giugno 1939, n. 1089.

⁴⁾ TORRENTE, cit., p. 287 e 288-290.

⁵⁾ Sul diritto alla riservatezza, di qualche utilità può essere la pubblicazione di FRANCESCHELLI FR., *Il diritto alla riservatezza*, Napoli, 1960.

⁶⁾ Per quanto riguarda il diritto di autore sugli atti che interessano lo Stato, il Torrente ricorda, come ha fatto anche l'Avvocatura dello Stato, che l'art. 93 della legge sul diritto di autore lo esclude dall'applicabilità della norma.

Il che non toglie — egli aggiunge — che, « pur incidendo l'affievolimento su un diritto personalissimo, ciò che il privato è tenuto a prestare è sempre una *res*, l'atto, il documento nella sua entità corporea e il dovere del privato medesimo consiste in un dare ».

È una tesi autorevole.

Comunque, sia per l'omissione del termine « espropriazione » nell'art. 13-b, sia per la mancanza dell'indennizzo, sia anche, come vuole il Torrente, perchè la *res* non è il bene che principalmente allo Stato interessa, resta che di espropriazione per pubblica utilità, nel senso degli articoli di legge citati, non si può, a mio avviso, parlare.

L'ARTICOLO 13-c E L'AZIONE DI REVINDICA. — La più importante deduzione che la Corte ha ricavato dal principio che il contrasto è sul piano del diritto pubblico e non privato, è che l'art. 13-c, relativo alla *revindicatio*, è stato usato a sproposito, dalle parti e anche dalla dottrina.

La Corte si è occupata di proposito dell'argomento ed ha rilevato che dal dettato dell'art. 13-c, anche se esso implichi un limite all'autotutela, non può dedursi che si tratti di « un conflitto di diritti tra le parti contendenti ». ¹⁾

Non siamo quindi sul terreno del diritto privato, come si sosteneva da più parti e persino dalle stesse Corti di merito, ma su quello del diritto privato.

Nè, d'altra parte, l'azione di revindica costituisce un passaggio obbligato, come sosteneva il Marsili, per attribuire allo Stato la proprietà dei documenti, in quanto a ciò basta, come si è visto, il provvedimento di accertamento. Deduce quindi la Corte: « Nè occorre che lo Stato sia tenuto all'esercizio di una *revindicatio* per far valere questo diritto ». ²⁾

La giustificazione logica poi, dell'articolo, la Corte la vede nel fatto che il provvedimento di accertamento dei Soprintendenti attribuisce, per ciò stesso, allo Stato la proprietà degli atti. In conseguenza, « non può sorprendere che la norma in esame abbia contemplato l'azione tipicamente diretta alla tutela della proprietà, quale l'azione di revindica ». ¹⁻³⁾

1) Sentenza Petacci, cit.. Conforme è il TORRENTE, cit.. Contro, la C. Appello.

2) Sentenza Graziani, cit.

3) Viene così esaurientemente risposto all'obiezione del Cantucci, secondo cui esisterebbe una contraddizione fra l'interpretare la dizione « atti che interessano lo Stato » in senso ampio e la possibilità, prevista dall'art. 13-c, di un'azione di revindica.

Analoga posizione aveva preso la Corte di Appello, che viene esplicitamente citata e confutata dalla Suprema Corte.

Premessa questa logica giustificazione, non resta che trarre le conseguenze sul fine pratico del disposto dell'art. 13-c: esso serve, come rileva la Corte, solo ad ottenere gli atti quando la P. A. « non abbia, e intenda conseguire, il possesso delle carte da coloro che le detengono e che ne contestano il diritto ». ¹⁾

Quanto ai privati, l'art. 13-c non potrà certo loro servire ad alcunchè, una volta eseguito l'accertamento. Anche su questo la Corte è stata recisamente esplicita:

Dopo aver sostenuto che dall'art. 13-c non si può dedurre che venga in controversia un conflitto di diritti tra le persone contendenti, essa, infatti, aggiunge:

« E tanto meno se ne può dedurre che *dopo la dichiarazione di pubblico interesse* ²⁾ sugli atti di cui all'art. 13 lettera b), le parti private in possesso degli atti stessi possano presentarsi come titolari del diritto di proprietà al punto di farsi essi stessi promotori di un'azione di revindica ». ³⁾

ANCHE I FUNZIONARI DI FATTO SONO COMPRESI SOTTO L'ART. 13-b. — Vi sono altre precisazioni della Corte, che, pur non potendosi considerare fondamentali, meritano tuttavia di essere citate.

La prima è relativa alla portata della espressione « pubblici funzionari » o « persone che abbiano avuto incarichi pubblici, o connessi con questioni di pubblico interesse ». Su questo punto (che è venuto, ovviamente, in questione per Clara Petacci e non per il Maresciallo Graziani) la Corte, limitandosi, si noti (ed è già stato sottolineato questo suo atteggiamento nel paragrafo I di questa seconda parte) solo ad « accertare se il soggetto avesse effettivamente disimpegnato un incarico nel quale il pubblico interesse potesse *in astratto* ⁴⁾ venire in considerazione », ha riconosciuto la esistenza anche del secondo requisito voluto dalla legge, cioè della possibilità che la Petacci potesse considerarsi investita di un incarico di pubblico interesse, considerando « irrilevante l'assenza di una formale investitura » di essa ai compiti che di fatto esercitava. ⁵⁾

¹⁾ Sentenza Graziani, cit.. Per questa ragione, nella seconda sentenza, la Corte rileva che lo Stato non aveva alcun motivo per proporre un'azione intesa ad ottenere gli atti, dal momento che già li possedeva.

²⁾ Si noti l'importante inciso; il corsivo è dello scrivente.

³⁾ Sentenza Petacci, cit.

⁴⁾ Il corsivo è dello scrivente.

⁵⁾ Il primo requisito è, come si ricorderà, che gli atti abbiano interesse per lo Stato.

A tale tesi — è giusto ricordarlo — aveva già aderito il Cantucci nel suo studio, quando aveva pienamente riconosciuto che il funzionario di fatto era compreso nella categoria di persone alle quali la legge è applicabile.¹⁾

L'Avvocatura dello Stato, per parte sua, aveva insistito anche su questo punto, con alcune utili considerazioni, che conviene riportare:

Essa considera compresi nella categoria delle persone alla quale la legge si riferisce anche i « funzionari di fatto e, persino, i semplici confidenti, i quali (come avviene nel campo politico e in quello diplomatico) sono spesso depositari di segreti e di “atti che interessano lo Stato”,, anche per il loro semplice contenuto sostanziale di molto maggior rilievo e importanza di quello che possa essere il contenuto degli “atti”,, o degli “scritti”,, che possono trovarsi in possesso di pubblici funzionari al tempo della loro morte». ²⁾

LA DIZIONE «ATTI» È DA INTENDERSI IN SENSO LATISSIMO. — L'ultimo punto che conviene ricordare è che il termine «atti», di cui all'articolo 13-b, ha significato latissimo, come ha autorevolmente confermato la Corte, che così si è espressa:

«nel dettato della norma il termine “atti”,, ha manifestamente un significato latissimo, pari a quello generico di “documenti”,, essendo dalla loro funzione documentale che trae ragione l'acquisizione agli Archivi di Stato». ³⁾

Nella seconda sentenza la Corte ha posto sullo stesso piano le carte e i documenti fotografici, considerandoli tutti come acquisibili allo Stato ove questi ritenga di avervi interesse. ⁴⁾

Anche su questo punto, l'Avvocatura aveva dato il suo contributo, sostenendo che «con il termine generico di “atti”,, la legge non ha voluto riferirsi a scritti nel senso stretto della parola, ma comprendervi invece anche tutti i documenti, quali la tecnica moderna comporta (come, ad es. documentari fonografici, fotografici e cinematografici)». ⁵⁾

1) CANTUCCI, cit.

2) Ricorso Petacci, cit.

3) Sentenza Petacci, cit.

4) Sentenza Graziani, cit.

5) Ricorso Petacci, cit.

RIEPILOGO

Volendo ora riassumere i dati essenziali acquisiti da questa consolidata giurisprudenza, mi sembra di poterli così evidenziare:

1) L'esame dell'interesse dello Stato agli atti ed il conseguente provvedimento di accertamento è di competenza esclusiva dell'autorità amministrativa.

2) La dizione « atti che interessano lo Stato » va intesa senza limitazione alcuna, nel senso cioè che in tale categoria rientra qualunque atto, di qualsiasi forma e contenuto (quindi anche se di contenuto parzialmente privato), che interessi lo Stato. Sono esclusi da tale categoria solo gli atti « veramente privati », che siano cioè tali per forma ed il cui contenuto, nella sua totalità, sia privo di interesse per lo Stato in quanto tale.¹⁾

3) Il provvedimento di accertamento affievolisce ogni eventuale concorrente diritto di privati e basta ad attribuire allo Stato la proprietà su tali atti, che ne vengono demanializzati.

4) L'azione di revindica di cui all'art. 13-c non implica che l'eventuale contrasto fra lo Stato ed i privati sia sul piano del diritto privato e serve solo ad assicurare allo Stato il possesso, per via giudiziaria, degli atti che siano stati accertati di interesse dello Stato e di cui quindi lo Stato sia già divenuto proprietario.

5) Non occorrono formali investiture perchè una persona possa rientrare nell'applicabilità della legge, a ciò essendo sufficienti che essa abbia esercitato, anche solo di fatto, funzioni che lo Stato giudichi di pubblico interesse.

6) Il termine « atti » va inteso in senso lato, come documenti in genere.

Queste mi sembrano le conclusioni fondamentali cui è giunta la Corte di Cassazione, e che le Soprintendenze potranno d'ora in poi utilizzare nel futuro esercizio della loro vigilanza.

RENATO PERRELLA

¹⁾ Il che, si è visto, non esclude che l'atto possa avere un interesse storico, nel qual caso rientra sotto altri articoli della legge n. 2006.

APPENDICE

I. - LA SENTENZA SULLE CARTE PETACCI

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

composta dei Sigg. Magistrati:

EULA dott. Ernesto - Primo Presidente;

LOMBARDO dott. Pietro;

LANZARA dott. Arrigo;

CELENTANO dott. Ginevrino;

DUNI dott. Mario;

MASTROPASQUA dott. Luigi;

SICILIANI dott. Edmondo,

LA VIA dott. Nicolò;

VISTOSO dott. G. Battista;

ROSSI dott. Pietro;

CIVILETTI dott. G. Battista - Relatore;

ARRAS dott. Salvatore;

FLORE dott. Giuseppe;

STELLA Richter dott. Mario;

PECE dott. Luciano - Consiglieri:

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso reg. al n. 2248 del ruolo generale degli affari civili per l'anno 1954, notificato il 10 giugno 1954, depositato in cancelleria il giorno 19 dello stesso mese ed anno, proposto

dal

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro-tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*;

contro

PETACCI Francesco Saverio, **Persichetti** Giuseppina in **Petacci**, **Petacci** Myriam, **Ritossa** Zita quale rappresentante dei figli minorenni **Petacci** Benvenuto (Edgardo) e **Petacci** Ferdinando (Geremia), come sotto indicati.

e

sul ricorso reg. al n. 2687 del ruolo generale degli affari civili per l'anno 1954, notificato il 9 luglio 1954, depositato in Cancelleria il giorno 14 dello stesso mese ed anno, proposto

da

PETACCI Francesco Saverio, Persichetti Giuseppina in Petacci, Petacci Miryam, Ritossa Zita, quale rappresentante dei figli minorenni Petacci Benvenuto (Edgardo) e Petacci Ferdinando (Geremia), elettivamente domiciliati in Roma, Via Firenze 32 presso lo studio dell'avv. Lucio Luciani, che li rappresenta e difende insieme agli avv. Domenico D'Amico e Ugo De Pilato, giusta procure speciali conferite loro mediante deleghe apposte in calce al controricorso e ricorso incidentale.

Controricorrenti e ricorrenti incidentali

contro

IL MINISTERO DELL'INTERNO in persona del Ministro dell'Interno elettivamente domiciliato, rappresentato e difeso come sopra.

Controricorrente

Tendente ad ottenere l'annullamento della sentenza della Corte d'Appello di Roma - Sez. I in data 4 maggio-3 giugno 1953;

Udita — nella pubblica udienza tenutasi il giorno 10 dicembre 1955 — la relazione della causa fatta dal Consigliere dott. G. Battista Civiletti, all'uopo nominato;

Uditi i difensori delle parti: a) avv. Achille Salerni Sostituto Avvocato Generale dello Stato, nell'interesse del Ministero dell'Interno, il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso principale e il rigetto di quello incidentale; b) Avv. Ugo De Pilato, nell'interesse di Petacci Francesco Saverio ed altri, il quale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso principale e l'accoglimento di quello incidentale;

Udito il P. M. rappresentato dal dott. Sabatantonio Roberto, Avvocato Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, il quale ha concluso chiedendo che venga accolto il ricorso principale e rigettato quello incidentale.

Svolgimento del processo

Con citazione 22 giugno 1950 Francesco Saverio Petacci, Giuseppina Persichetti in Petacci, Myriam Petacci e Zita Ritossa ved. Petacci, quest'ultima in rappresentanza dei figli minori, Benvenuto, Ferdinando ed Edgardo Petacci fu Marcello, convenivano in giudizio avanti al Tribunale di Roma il Ministro degli Interni ed esponentavano: che nel febbraio 1950 l'autorità di P. S. aveva proceduto, con autorizzazione del Procuratore della Repubblica di Brescia, a perquisizione nella Villa Cervis in Gardone ed avevano rinvenuto ed asportato quattro casse, una cappelliera ed un baule già appartenenti alla defunta loro congiunta Clara Petacci; che gli oggetti e gli indumenti rinvenuti erano stati in un secondo tempo consegnati ad essi istanti, mentre era stata rifiutata la restituzione delle fotografie, lettere e carte private, assumendosi che tali documenti erano stati depositati presso l'Archivio di Stato, il cui Direttore aveva dichiarato di non poterne disporre la restituzione; e che nel frattempo i funzionari della Direzione Generale della P. S. avevano consentito ad alcuni reporters di giornali esteri di prenderne visione e di trar copie fotografiche di moltissime lettere a suo tempo scritte dalla Clara Petacci a Mussolini. Essi chiedevano, tutto ciò premesso, dichiararsi di proprietà degli stessi istanti tutto quanto rinvenuto nella perquisizione anzidetta, e condannarsi il Ministero convenuto alla restituzione degli oggetti e documenti trattenuti ed al risarcimento dei danni, da liquidarsi in separata sede, per aver messo i documenti a disposizione della stampa. Nelle successive conclusioni di causa, essi chiedevano, in aggiunta a quanto sopra, che si dichiarasse la illegittimità di quanto direttamente o indirettamente compiuto o disposto dai dipen-

denti dell'Amministrazione degli Interni in relazione ai documenti in questione, e che si dichiarasse la responsabilità dell'Amministrazione per ammanchi verificatisi nelle carte e nei documenti sequestrati, facendosi salvo agli attori, ai sensi dell'art. 28 della Costituzione, il diritto di proporre autonoma azione contro i funzionari, che in qualità di Ufficiali di Polizia Giudiziaria, o comunque di dipendenti dell'Amministrazione degli Interni, avevano manomesso i pacchi sigillati del carteggio in questione e usurpato funzioni di altri organi pubblici, prescindendo in ogni caso da ogni formale garanzia.

L'Amministrazione convenuta opponeva che il carteggio rinvenuto comprendeva 250 lettere autografe di Mussolini, moltissime lettere in minuta della Clara Petacci, e dei diari, intercorrenti dal 1937 al 1943; che tale carteggio atteneva alla vita dell'ex dittatore e d'altra parte la Clara Petacci era stata non soltanto l'amante di Mussolini, ma pure la sua confidente, la consigliera e persino la stenografa, e che perciò il carteggio aveva portata squisitamente politica e storica. Eccepiva che, al cospetto di tali elementi, l'atto con cui era stato disposto il versamento agli Archivi di Stato era atto politico, come tale sottratto al controllo giurisdizionale, e che comunque l'atto era legittimo, trovando fondamento nel disposto dell'art. 13 lettera b, della legge 22 dicembre 1939, n. 2006 sugli Archivi di Stato. Conchiudeva perciò che le domande attrici dovessero essere dichiarate improponibili o comunque respinte.

Il Tribunale, con sentenza 28 luglio 1951 - 24 gennaio 1952, disattesa ogni altra istanza, accoglieva la domanda rivendicatrice nei limiti di una pronuncia di accertamento, dichiarando la proprietà degli attori sugli scritti e sugli oggetti in questione e l'illegittimità dell'atto amministrativo col quale era stata disposta l'acquisizione all'Archivio di Stato. Accoglieva inoltre ed in maniera integrale la domanda di risarcimento dei danni per l'avvenuta divulgazione di alcuni dei documenti in questione.

In ugual decisione andava, con sentenza 4 maggio-3 giugno 1953 la Corte di Appello di Roma, la quale rigettava l'appello proposto dal Ministero dell'Interno.

Quel Collegio, constatato anzitutto, in omaggio alla legge fiscale, che gli attori avevano dimostrato di aver eseguito la denuncia della successione della Petacci Clara e di aver pagato la relativa tassa, come da certificato 7 luglio 1951 dell'Ufficio successioni e manomorte di Roma e da bolletta di quietanza n. 5707 del 27 giugno 1951, disattendeva l'assunto del Ministero che si versasse sul terreno di attività di potere politico. Al quale proposito rilevava che, a mente dell'art. 13 della legge 22 dicembre 1939, n. 2006 sugli Archivi di Stato, l'acquisizione degli atti doveva trovare le sue condizioni di legittimità nell'essere lo Stato titolare di un diritto originario di proprietà, ricorrendo le ipotesi previste — per quanto atteneva al caso di specie — dalla lettera b, del citato art. 13; ed il fatto di invocare lo Stato un diritto originario di proprietà contraddiceva alla pretesa di far valere un interesse superiore e generale dello Stato come potere sovrano, ossia di esercitare un atto di potere politico secondo la comune accezione. Considerato poi che, essendo previsti dalla lettera c, dell'art. 13 il ricorso all'azione giudiziaria per la revindica degli atti da parte dello Stato, il tema del conflitto si poneva sul piano del diritto privato, osservava non ricorrere nella specie le condizioni soggettive ed oggettive volute dalla norma in esame per il vantato acquisto originario della proprietà degli atti da parte dello Stato, non essendo dimostrato che l'estinta Clara Petacci, già in possesso degli atti stessi, avesse rivestito funzioni pubbliche, od incarichi promananti dallo Stato, connessi con questioni di pubblico interesse, e dovendosi escludere, quanto alla corrispondenza epistolare, che la stessa fosse stata scritta in ragione delle pubbliche funzioni esercitate da Mussolini. Riteneva infine infondata, sulla base di queste considerazioni e dei principî fissati dagli artt. 23 e 24 della legge sui diritti di autore del 22 aprile 1941, n. 633, un'eccezione pregiudiziale del Ministero volta a contestare la legittimazione attiva degli avversari.

Contro detta sentenza ha proposto ricorso il Ministero dell'Interno, deducendo tre mezzi di annullamento. Resistono i congiunti Petacci mediante controricorso, e propongono in via condizionata ricorso incidentale con unico mezzo, illustrato con memoria, al quale resiste il Ministero dell'Interno mediante controricorso.

Motivi della decisione

Devesi preliminarmente disporre la riunione dei due ricorsi a sensi dell'art. 335 c. p. c., trattandosi di impugnazione della medesima sentenza.

I tre mezzi del ricorso principale riproducono rispettivamente le tre questioni fondamentali sulle quali il Ministero dell'Interno aveva costruito la sua difesa avanti ai Giudici di merito. Più precisamente vien ripetuta col primo mezzo l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione in relazione coll'asserita natura di atto di potere politico nel provvedimento col quale è stata disposta l'acquisizione allo Stato del carteggio in controversia; col secondo mezzo si insiste nell'eccezione di difetto di giurisdizione, almeno sotto il profilo dell'esercizio di potere discrezionale nel detto provvedimento di acquisizione; e nel terzo mezzo il ricorrente lamenta che non sia stata comunque accolta l'eccezione di difetto di legittimazione *ad causam* degli attori.

Nessun fondamento presenta il primo mezzo. Per costante giurisprudenza di questa S. C. sono qualificabili come atti di potere politico, a sensi dell'art. 31 del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato 26 giugno 1924, n. 1054, solo quegli atti di pubblica potestà che hanno la loro causa oggettiva nell'indeclinabile esigenza di tutelare gli interessi supremi dello Stato in situazioni contingenti, che possono turbarne la vita od il funzionamento nell'ordine interno od internazionale (v. da ultimo sentenza n. 380 del 27 febbraio 1954 e n. 1598 del 5 giugno 1952, entrambe a Sezioni Unite). Ma una ipotesi siffatta non ricorre nella specie, non potendosi riconoscere una causa qualificata nel senso suddetto al provvedimento o alla somma dei provvedimenti che l'Autorità ha emanato per acquisire all'Archivio di Stato il carteggio in questione, e che, pur essendo determinati dallo scopo di conseguire un pubblico interesse — ciò che costituisce elemento proprio, per definizione, di ogni atto amministrativo — non hanno alcun nesso con una situazione di fatto in cui si fosse imposta la salvaguardia di interessi fondamentali per l'esistenza od il funzionamento dello Stato. E poichè, come si è detto, l'elemento che caratterizza l'atto politico è quello causale e non già il suo aspetto formale, e la causa dell'atto nei sensi sopra espressi deve essere oggettiva, vale a dire rispondente ad una situazione reale e non semplicemente supposta, si rivela inconferente la circostanza sulla quale la Difesa dello Stato particolarmente si indugia, nell'essere stato il versamento all'Archivio disposto, prima ancora che per provvedimento del Sovrintendente, per ordine impartito in data 14 marzo 1950 dal Ministro dell'Interno, e per esso, in funzione delegata, dal suo Capo di Gabinetto, e dell'essere espresso in quell'atto l'avviso che ricorressero « motivi di ordine politico per considerare il carteggio di proprietà dello Stato ».

È per contro fondato il secondo mezzo. L'impugnata sentenza ha sostanzialmente tratto la soluzione cui è pervenuta sul problema della giurisdizione prospettato dalla difesa dello Stato sotto il secondo aspetto — quello della discrezionalità del potere di cui l'Amministrazione ha fatto uso — sulla considerazione che nella disciplina data in materia dall'art. 13 lettera b) e c) della legge 22 dicembre 1939 sugli Archivi di Stato sarebbe regolato il contrasto fra due diritti soggettivi aventi ad oggetto gli atti in detta norma contemplati (diritti che la sentenza colloca sul terreno privatistico): quello dello Stato e quello dei privati congiunti dell'autore degli atti stessi, e che la controversia verterebbe perciò in tema di diritti, ossia in materia devoluta per principio all'Autorità Giudiziaria ordinaria. Del che si avrebbe la migliore dimostrazione, sempre ad avviso della Corte in merito, nel fatto dell'essere stato previsto in quell'art. 13, alla lettera c), il ricorso dei Sovrintendenti degli Archivi all'azione di rivendica contro i possessori degli atti. Ma l'argomento è impostato su base erronea. Non è infatti

sulla constatazione dell'incidenza della norma di legge su diritti soggettivi in contrasto che si risolve il problema giurisdizionale di fronte ad un atto della P. A. che si pretende investita di un potere discrezionale, bensì occorre ricercare se nel dettato della legge il pubblico potere effettivamente sussista e se per esso venga ad essere sacrificato all'interesse generale il diritto del singolo, sì da degradarlo in interesse legittimo (diritto effievolito), perchè, se così fosse, non sarebbe configurabile nella controversia instaurata dagli eredi Petacci, secondo l'oggetto sostanziale della domanda, segnatamente sotto il profilo della *causa petendi*, un'azione dell'ordine previsto dall'art. 2 della legge 20 marzo 1865, all. E, sull'abolizione del contenzioso amministrativo, che determina la materia della giurisdizione ordinaria.

Ma al quesito così posto debesi rispondere affermativamente. Il citato art. 13 dispone alla lettera b) che « spetta ai Sovrintendenti degli Archivi di Stato di ... accertare, nel caso di morte di pubblici ufficiali o di persone che abbiano avuto incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico interesse, se presso di essi si trovino atti che interessano lo Stato, curandone il sollecito versamento all'Archivio al quale spettano per ragioni di materia o di luogo ». La norma attribuisce perciò allo Stato un diritto esclusivo sugli atti in essa contemplati, qualora concorrano due ordini di condizioni: uno relativo alla natura degli atti stessi, ossia all'essere questi di interesse dello Stato, l'altro afferente ai soggetti da cui gli atti promanano, che debbono aver disimpegnato pubblici uffici od incarichi connessi con questioni di pubblico interesse. Ora la prima di queste condizioni poggia evidentemente sopra un mero apprezzamento, di carattere amministrativo e nel quale è insito il concetto della discrezionalità, perchè il perseguire pubblici interessi è per antonomasia compito della P. A., e nel dettato della legge non sono fissati criteri che vincolino l'Amministrazione stessa nella determinazione dell'interesse dello Stato in questa particolare materia.

Sotto questo primo e fondamentale aspetto, pertanto il diritto dello Stato sorge dalla sola constatazione per parte dell'Autorità dall'utilità pubblica, ed il suo acquisto è quindi estrinsecazione di un pubblico potere, che porta all'affievolimento di ogni eventuale concorrente diritto dei privati. Quanto al secondo aspetto, quello, cioè, attinente alla qualità dei soggetti, non è dubbio che si tratta in parte di condizioni obbiettive, alla cui sussistenza è vincolato il potere dell'Autorità, e che debbono essere perciò considerate al fine di stabilire se questa abbia agito nel caso di specie nell'ambito del potere stesso. Ciò va detto avendosi presente due principi universalmente accolti ed acquisiti nella giurisprudenza della S. C., ossia da un lato il principio — al quale già si è fatto cenno — che per determinare la giurisdizione occorre ricercare se e fino a qual punto l'attività amministrativa che viene in disputa abbia radice in un effettivo potere della P. A., in difetto del quale apparterebbe all'Autorità giudiziaria ordinaria il sindacato di legittimità, sia pure ai limitati effetti di cui all'art. 4 della legge sulla abolizione del contenzioso amministrativo; e d'altro lato il principio che nelle questioni di giurisdizione il S. C. è anche giudice del fatto, non potendosi prescindere per la loro soluzione dall'accertamento delle condizioni obbiettive nel cui concorso la giurisdizione si determina.

L'indagine non presenta difficoltà per quanto ha tratto cogli atti di provenienza da un pubblico ufficiale, ed è certo che a tale ordine appartengano le lettere scritte da Mussolini, non invece il carteggio (lettere, diari e quant'altro) di provenienza dalla Clara Petacci, ond'è necessario stabilire se ricorra in confronto di questa ultima la seconda delle condizioni alternativamente previste dall'art. 13 lettera b), vale a dire se la Clara Petacci avesse espletato incarichi connessi con questioni di pubblico interesse. Ma su questo terreno di indagine è d'uopo distinguere, e più precisamente astenersi, per non invadere l'ambito di competenza dell'Amministrazione, giusta i concetti più sopra esposti, da ogni apprezzamento inerente al pubblico interesse cui deve rapportarsi l'incarico disimpegnato dal soggetto, e contenere la indagine al solo elemento obbiettivo coll'accertare se il soggetto avesse effettivamente disimpegnato un incarico nel quale il pubblico interesse potesse in astratto venire in considerazione.

Il Ministero ricorrente ha sostenuto avanti ai Giudici di merito e continua a sostenere in questa sede che la Clara Petacci era stata non soltanto la favorita di Mussolini, ma pure la sua confidente, consigliera e stenografa in frequenti circostanze relative alle cure di Stato, ed a sostegno di tale assunto esso Ministero aveva versato in causa numerosi documenti e dedotto all'occorrenza prova per testimoni, del cui mancato esame si duole in questa stessa parte del ricorso. Ritiene questo Collegio che la documentazione fornita corrobori sufficientemente l'assunto, perchè in effetti risulta dalla medesima, in massima parte costituita da epistolario della Petacci e di pubblici funzionari, che costei soleva assumere iniziative, e comunque interloquire, su faccende di Governo e segnatamente sulla destinazione di persone ad importanti cariche dello Stato, persino alla nomina di Ministri, mentre è irrilevante l'assenza di una formale investitura della donna a tali compiti, bastando la loro assunzione di fatto col consentimento di Mussolini, massime in presenza del regime dittatoriale che questi aveva imposto al Paese.

Ciò posto — e considerato che nel dettato della norma il termine «atti» ha manifestamente un significato latissimo, pari a quello generico di «documenti» essendo dalla loro funzione documentale che trae ragione l'acquisizione agli Archivi di Stato — si deve concludere che l'Amministrazione ha effettivamente agito, nell'acquisizione dell'intero carteggio, entro i confini che l'art. 13 assegna al potere discrezionale conferitole, e che ricorre quindi la situazione di fatto e di diritto escludente, per le ragioni svolte, la giurisdizione del Giudice ordinario.

Nè ha valore il rilievo, sul quale si è sostanzialmente adagiata la decisione della Corte di Appello, che l'art. 13 prevede alla lettera c), il ricorso dello Stato all'azione rivendicatoria — quando lo ritenga necessario — degli atti di cui tratta la lettera b). Poichè, come si è visto, lo Stato diviene titolare per solo effetto della dichiarazione di pubblico interesse, di un diritto sugli atti di cui trattasi, diritto che nel concetto della legge è di natura dominicale, e precisamente di demanio pubblico a sensi dell'art. 822 c. c., non può sorprendere che la norma in esame abbia contemplato l'azione tipicamente diretta alla tutela della proprietà, quale l'azione di revindica, ancorchè si sia con ciò discostata dal principio dell'autotutela della P. A. Ma da questo non è lecito inferire, come hanno ritenuto i Giudici di merito, che, proposta l'azione, venga necessariamente in controversia un conflitto di diritti fra le parti contendenti.

E tanto meno se ne può dedurre che dopo la dichiarazione di pubblico interesse sugli atti di cui all'art. 13 lettera b) le parti private in possesso degli atti stessi possano presentarsi come titolari del diritto di proprietà al punto di farsi essi stessi promotori di un'azione di revindica, come precisamente hanno fatto nel caso presente.

Con queste considerazioni viene ad esser superato il terzo mezzo, vale a dire la constatazione della legittimazione *ad causam* degli attori, non essendo prospettabile, nell'acclarato difetto di giurisdizione, un problema del genere.

È necessario a questo punto avvertire che quanto si è detto vale soltanto per la questione dell'acquisizione dei documenti, perchè solo su questa questione si è appuntato il ricorso del Ministro dell'Interno; e poichè i congiunti Petacci-Ritossa avevano promosso in cumulo coll'azione di revindica un'azione personale, non necessariamente legata alla prima, di risarcimento per l'avvenuta divulgazione a mezzo della stampa del contenuto di alcuni degli atti in questione, in ispregio all'art. 95 della legge 22 aprile 1941, n. 633 sulla protezione dei diritti d'autore, la mancata impugnazione della parte della sentenza che ha deciso al riguardo, desunta dall'assoluto silenzio serbatone in ricorso, importa acquiescenza a tutti gli effetti a sensi dell'art. 329 capv. c.p.c.

Una situazione pressochè analoga si presenta per quanto ha tratto con l'unico mezzo del ricorso incidentale, col quale il gruppo Petacci-Ritossa si duole che la Corte di Appello non abbia sottoposto a valutazione l'operato dell'Amministrazione nel tempo anteriore al provvedimento 14 marzo 1954 del Ministro dell'Interno, e crede con ciò ravvisare una lacuna dell'ordine previsto dall'art. 360 n. 5 c.p.c. insieme alla

violazione degli artt. 2697, 2907, 1175 c.p.c., 31 delle Preleggi 227 c.p.p. e 616 c.p. Senonchè il preteso errore in procedendo non investe affatto un punto decisivo della causa nell'impostazione che questa aveva assunto avanti alla predetta Corte, vale a dire in riferimento alle domande di revindica e di risarcimento per essersi l'Amministrazione prestata alla divulgazione di alcuni degli atti attraverso la stampa, alle quali si era ristretta la controversia nel giudizio di secondo grado; e tanto meno sono configurabili i dedotti errori in giudicando. In realtà l'esame del comportamento dell'Amministrazione nella parte non trattata dalla sentenza impugnata, e più precisamente la perquisizione effettuata alla Villa Cervis, la presa di possesso delle cose rinvenute, la dispersione di parte del carteggio e quant'altro del genere lamentato dalla parte attrice, inconferente rispetto alle predette domande, poteva venire in considerazione ed era stato infatti considerato nel giudizio di prime cure, unicamente ai fini di specifiche domande di accertamento di illegittimità di quel comportamento e di risarcimento correlativo dei danni, le quali erano specificamente avanzate in Tribunale. Ma quel Collegio aveva respinto questi due capi di domanda, ed essi non erano stati riproposti in sede di appello, onde era venuta a verificarsi a loro riguardo la decadenza prevista dall'art. 346 c.p.c., fatta valere dal Ministero dell'Interno nel suo controricorso.

Quest'ultimo, nel controricorso, si duole che gli avversari abbiano usato nei loro scritti difensivi espressioni, a suo dire, scorrette ed offensive, e chiede che ne venga ordinata la cancellazione e sia pronunciata condanna ai danni. Ma ritiene questa Corte di non poter accedere a tale istanza non riscontrando nelle espressioni denunciate (« documenti sottratti » « sparizione delle 286 lettere mancanti avvenuta nel palazzo del Viminale » « un furto avvenuto là dove non doveva avvenire »), alcunchè che trascenda dalle necessità di difesa e presenti carattere sconveniente ed offensivo nei sensi di cui all'art. 89 c.p.c.

Accogliendosi il secondo mezzo del ricorso principale, l'impugnata sentenza deve essere cassata senza rinvio, a mente dell'art. 382 c.p.c. I ricorrenti incidentali debbono essere condannati alla perdita del deposito per effetto della loro soccombenza. Per ciò che concerne infine le spese giudiziali, per questo e per i precorsi gradi di giudizio ritiene la Corte che ricorrano giusti motivi di totale compensazione, considerata la peculiarità della specie e della novità sul terreno giurisprudenziale delle questioni sorte.

P. Q. M.

Riunisce i ricorsi iscritti ai nn. 2248 e 2687 del Registro Generale 1954.

Accoglie il secondo mezzo del ricorso principale e rigetta il primo ed il terzo mezzo nonchè l'unico mezzo del ricorso incidentale.

In relazione al mezzo accolto CASSA SENZA RINVIO l'impugnata sentenza per difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Condanna i ricorrenti incidentali, congiunti Petacci-Ritossa, alla perdita del deposito.

Dichiara compensate fra le parti le spese del presente e dei precedenti gradi di giudizio.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio delle Sezioni Unite Civili della Suprema Corte di Cassazione il 10 dicembre 1955.

f.ti Eula, Lombardo, Lanzara, Celentano, Duni, Mastropasqua, Siciliani, La Via, Vistosò, Rossi, Civiletti, Arras, Flore, Stella Richter, Pece.

Il Cancelliere: f.to ACCARDO

Depositata in Cancelleria oggi 29 marzo 1956.

Il Cancelliere: f.to ACCARDO

II. - LA SENTENZA SULLE CARTE GRAZIANI

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

composta dai Sigg. Magistrati:

EULA dott. Ernesto - Primo Presidente;
MASTROPASQUA dott. Luigi - Consigliere;
LA VIA dott. Nicolò - Consigliere;
PEPE dott. Marcello - Consigliere;
NASO dott. Emilio - Consigliere;
NATALE dott. Rocco - Consigliere,
MARLETTA dott. Giuseppe - Consigliere;
PRESTANBURGO dott. Antonio - Consigliere;
ALBANESE dott. Carmelo - Consigliere;
FLORE dott. Giuseppe - Consigliere;
ROSSANO dott. Michele - Consigliere;
DANZI dott. Emanuele - Consigliere;
GENTILE dott. Guglielmo - Consigliere;
BOCCIA dott. Ubaldo - Consigliere;
CESARONI dott. Paolo - Consigliere;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso iscritto al n. 2172 del Registro generale affari civili per l'anno 1956,
proposto

dal

MINISTERO DELL'INTERNO in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato
e difeso dall'Avv.ra Generale dello Stato presso la quale *ope legis* è domi-
ciliato

contro

Rev.do Don Salvatore Marsili elettivamente domiciliato in Roma, via degli Scipioni
191, presso gli Avv.ti Gennaro ed Adolfo Leone, che lo rappresentano e difendono
giusta procura speciale conferita loro mediante scrittura privata autenticata dal notaio
Carlo Capo di Roma in data 19 luglio 1956.

Controricorrente

e contro

Ethel Wanda Graziani in Gualandi; Ines Chionetti ved. Graziani di Neghelli.

Intimate non costituite

tendente ad ottenere il regolamento preventivo di giurisdizione nella causa pendente avanti alla IV Sezione del Tribunale di Roma.

Udita — nella pubblica udienza tenutasi il giorno 11 aprile 1957 — la relazione della causa fatta dal Consigliere Flore dott. Giuseppe, all'uopo nominato;

Udito l'avv. dello Stato Dario Foligno che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

Udito l'avv. Gennaro Leone che ha chiesto il rigetto del ricorso;

Udito il P. M. nella persona del dott. Donato Pafundi, Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, il quale ha concluso chiedendo che sia dichiarata la carenza di giurisdizione del giudice ordinario, e che sia accolto il ricorso.

Svolgimento del processo

Nella causa per la divisione del patrimonio del defunto ex maresciallo d'Italia Rodolfo Graziani, promossa dalla figliola contessa Ethel Wanda Graziani nei confronti della madre Ines Chionetti e del reverendo Don Salvatore Marsili al quale il Graziani ha lasciato in legato le proprie carte, i ricordi e i cimeli personali, il Marsili, autorizzato dall'istruttore, chiamò in causa con atto 3 marzo 1956 l'Amministrazione dell'Interno, dichiarando di voler rivendicare, nei confronti di chiunque, l'oggetto del legato, eccezione fatta per i documenti che all'esame risultassero interessare lo Stato e purchè gli stessi apparissero redatti dal maresciallo nell'esercizio di una pubblica funzione conferitagli dalla legittima Autorità. Conveniva quindi il detto Ministero per sentire, previa adozione degli opportuni provvedimenti conservativi, disporre la prestazione del legato, e sentirvi condannare al rilascio di tutti gli atti e documenti del carteggio non interessanti lo Stato o che non apparissero redatti dal Graziani nell'esercizio di una pubblica funzione.

L'Amministrazione, costituitasi sollevò regolamento preventivo di giurisdizione con atto notificato il 13 giugno 1956, esibendo dichiarazioni del Soprintendente allo Archivio Centrale di Stato di Roma, attestante che gli atti del Graziani che sono stati acquisiti dall'archivio stesso, nel corso di successivi versamenti, interessano lo Stato.

Resiste mediante controricorso il Marsili, che ha illustrato le sue ragioni anche con memoria.

Motivi della decisione

Deduce a sostegno del suo ricorso per regolamento di giurisdizione la ricorrente Amministrazione dell'Interno che la domanda proposta dal reverendo Marsili tende ad ottenere dal giudice ordinario carte dell'ex maresciallo Graziani acquisite allo Stato, perchè trovate presso pubblico ufficiale e interessanti lo Stato.

A nulla rileverebbe che il reverendo Marsili rivendichi le carte « non interessanti lo Stato » perchè, dovendo apprezzare anche in senso negativo appunto un interesse dello Stato, il giudice non potrebbe sceverare fra gli atti Graziani quelli di pertinenza strettamente privata e quelli di pertinenza dello Stato.

Obietta il resistente Marsili che la sua domanda non era di rivendicazione, ma di semplice accertamento del diritto ad ottenere le carte selezionate e trovate non

d'interesse statale; che, inoltre, nel legato erano compresi, oltre le carte, ricordi e cimeli del Graziani, tra i quali alcuni di rilevante valore (come il bastone aureo di maresciallo) che non possono certo qualificarsi documenti interessanti lo Stato; che, del resto, la dichiarazione di pubblico interesse è posteriore al regolamento di giurisdizione (cioè datata del 26 giugno 1956), mentre, anteriormente non vi erano stati che versamenti di atti, l'uno del 1947 curato dalle autorità militari alleate (relativo a documenti privati, a dipinti ecc. - secondo una traduzione dall'inglese della ricevuta, traduzione fatta eseguire dal ricorrente) e da un commissario di P. S. del 1955.

Il resistente afferma che almeno per le carte private, per i cimeli, e per i ricordi sussisterebbe la giurisdizione ordinaria; e sembra adombrare la tesi che anche per le altre carte, sia perchè si tratta di una azione di accertamento, sia perchè la dichiarazione di pubblico interesse è successiva alla proposizione della domanda, il giudice ordinario sarebbe investito legittimamente della controversia.

Aggiunge che, in ogni caso, l'Amministrazione non può far sue le carte senza esperire la *rei vindicatio* di cui all'art. 13 lettera c) della legge n. 2006 del 1939.

Per accertare se la giurisdizione del giudice ordinario sussista la Corte Suprema deve, come elementare logica impone, esaminare quale pretesa il Marsili vuol far valere innanzi al giudice ordinario.

Egli, convenuto innanzi al Tribunale di Roma, nella causa di divisione fra la vedova e la figlia del Graziani, quale legatario dei documenti e dei ricordi e cimeli da questo lasciatigli, chiese ed ottenne di essere autorizzato a chiamare in causa l'amministrazione dell'Interno.

Aveva già affermato nella comparsa di risposta di voler « rivendicare contro chiunque i documenti, le carte, i ricordi, i cimeli formanti oggetto del lascito in suo favore; riaffermò letteralmente nella parte espositiva dell'atto con il quale chiamò in causa l'Amministrazione, quel proposito; ma nel *petitum* chiese, testualmente, che il Ministero « sentisse », disporre la prestazione, in favore, dello istante, del legato di cui in narrativa, e « si sentisse », condannare *in conseguenza al rilascio in favore dello istante di tutti quegli atti e documenti del carteggio, non interessanti lo Stato, o che non apparissero redatti dal de cuius nell'esercizio d'una pubblica funzione commessagli dall'autorità legittima* ».

Traducendo, quindi, dal generico allo specifico l'oggetto del legato richiesto alla Amministrazione dello Stato, si ha che il Marsili chiedeva al giudice ordinario di:

a) procedere ad una selezione fra le carte interessanti lo Stato e quelle non interessanti lo Stato;

b) procedere ad una selezione tra le carte che non apparissero redatte dal Graziani nell'esercizio di una funzione pubblica commessagli dall'autorità legittima e tutte le altre (comprese quelle redatte nell'esercizio di una funzione *non* commessa gli dall'autorità legittima, e cioè anche quelle, per avventura, redatte ed acquisite quando il Graziani era organo della Repubblica Sociale);

c) di condannare l'Amministrazione al rilascio di quelle carte.

È lontano dal vero, pertanto, l'assunto del resistente che egli avesse proposta un'azione di accertamento del diritto ad ottenere quelle carte che lo Stato discrezionalmente avesse in animo di rendergli, e non di condanna.

È lontano, altresì, dal vero che egli abbia chiesto allo Stato la restituzione dei cimeli e dei ricordi-cose (e non dei ricordi-atti): questo ultimo oggetto è fuori del « *petitum* », non essendo minimamente menzionato in esso.

Occorre dunque vedere se l'oggetto della domanda, così come è identificato, rientri nei poteri del giudice ordinario.

L'azione è di rivendica di carte che lo Stato ha fatte proprie mediante versamenti eseguiti in più riprese, da vari soggetti.

Essa urta contro due ostacoli; il primo è l'acquisizione degli atti, avvenuta in fatto, attraverso il versamento, perchè gli atti erano stati reperiti presso un pubblico ufficiale e interessano lo Stato;

il secondo è la dichiarazione espressa di interesse dello Stato diffuso a tutto il carteggio. Si tratta della fattispecie dell'art. 13 lettera b) della legge n. 2006 del 1939, per escludere la quale occorrerebbe dimostrare:

a) che il Graziani non sia stato pubblico ufficiale;

b) che le carte non interessino lo Stato. Questo secondo accertamento (il primo punto è fuori discussione) è impossibile al giudice ordinario.

Si tratta di accertare fino a che punto lo Stato annetta valore per i propri fini di massimo ente, nella sua complessa essenza politica, costituzionale ed amministrativa, alle carte attinenti ad una funzione pubblica svolta dai suoi organi, che si è compenetrata, attraverso l'attività di questi, con la sua propria, quale generatrice di forze storiche, e di perazioni che attengono al suo essere e al suo divenire.

Questo giudizio spetta all'Autorità Amministrativa che presiede alla tutela dello specifico interesse dello Stato alla conservazione di ciò che attiene alla sua storia e, come è stato osservato in dottrina e deciso da questa Corte Suprema (sent. n. 896 del 1956), basta ad attribuire allo Stato la proprietà dei documenti.

Nè occorre che lo Stato sia tenuto all'esercizio di una *rei vindicatio* per far valere questo diritto.

È esatto che la lettera c) dell'art. 13 della citata legge del 1939 legittima lo Stato alla *rei vindicatio*: ma ciò nei casi nei quali l'azione deve essere esperita al fine di ottenere, non già di ritenere, gli atti: nel caso cioè che lo Stato non abbia, e intenda conseguire, il possesso delle carte da coloro che le detengono e che ne contestino il diritto.

Ma qui si ha l'ipotesi inversa: lo Stato è in possesso dei documenti e li ha acquistati attraverso il versamento curato dai suoi organi, versamento voluto perchè le carte lo interessavano.

Vano è poi il tentativo di separare carte da cose, in base ad un'errata traduzione dall'inglese della ricevuta del 1947, nel quale le carte vennero indicate come « personal property » (cioè come beni di pertinenza) del Graziani, e che la difesa del resistente vorrebbe tradurne come documenti « riconosciuti di *natura privata* » dalla stessa autorità ricevente; e le fotografie personali (pictures) venivano tradotte come « dipinti ».

Si tratterebbe in ogni caso di carte, di documenti fotografici e per escludere l'interesse storico dello Stato a ritenerle occorrerebbe una selezione che è preclusa, come si è detto, al giudice.

Va inoltre rilevato appena, che è impossibile al giudice separare le carte veramente private da quelle d'interesse dello Stato; quelle relative a funzioni legittimamente conferite e a funzioni conferite da autorità non legittima.

Premessa la qualità di pubblico funzionario del Graziani, l'ampiezza dell'esercizio dell'attività da lui esplicata, l'intrecciarsi della sua attività pubblica con quella privata, i compiti espliciti in contrasto con gli interessi del Governo legittimo, che parimenti interessano la storia del paese, esigono un esame dell'estensione e dei limiti dell'interesse dello Stato che non può essere compito del giudice ordinario.

L'azione del Marsili, quindi, contro lo Stato (e soltanto verso lo Stato, perchè, ovviamente, per le carte detenute da privati il giudice ordinario ha piena giurisdizione) è impossibile.

Il Marsili soccombe e deve le spese e l'onorario al ricorrente.

P. Q. M.

La Corte Suprema

dichiara improponibile nei confronti dello Stato la domanda proposta dal reverendo Salvatore Marsili con atto 3 marzo 1956.

Lo condanna alle spese del giudizio che si liquida in L. 7.000 oltre L. 80.000 di compenso difensivo in favore dell'Amministrazione dell'Interno, oltre le prenotate.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione l'11 aprile 1957.

S. E. dott. EULA	Dott. MASTROPASQUA
Dott. LA VIA	Dott. PEPE
Dott. NASO	Dott. NATALE
Dott. MARLETTA	Dott. PRESTANBURGO
Dott. ALBANESE	Dott. FLORE (relatore)
Dott. ROSSANO	Dott. DANZI
Dott. GENTILE	Dott. BOCCIA
Dott. CESARONI.	

Il Cancelliere: f.to ACCARDO

Depositata in cancelleria oggi 3 agosto 1957.

Il Cancelliere: f.to ACCARDO

A debito lire cinquemilacentoventi.

REGISTRATO A DEBITO 10 agosto 1957, al n. 153, mod. III, art. 155306 Camp.

Il Direttore (R. FERRI)

