



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

SCHEDATO

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, Pierro, 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 emendarsi. 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-