

PUBBLICITÀ DEGLI ATTI. — I. La pubblicità riguarda non la persona che la pretende, ma l'atto rispetto al quale è pretesa: ed è la facoltà riconosciuta in un atto di potere essere consultato più o meno liberamente da chi ne abbia interesse. Essa vale in confronto dei privati, non dell'amministrazione in generale, alla cui azione non può opporsi limite alcuno per gli alti scopi che deve raggiungere a beneficio dello Stato e dei consociati.

Scomponendone l'essenza nei suoi elementi giuridici, si vede come la pubblicità debba essere a tutti manifesta; non ammetta pretesa, ma semplice concessione; si muova dall'interesse di chi la pronunzi, ma si applichi unicamente all'interesse di chi intenda servirsene; dipenda, dunque, esclusivamente dalla volontà del detentore dell'atto: volontà, che si esplica in un senso o nell'altro, a seconda della concordanza o della discrepanza dei di lui interessi con quelli dell'utente. Quando gl'interessi dell'uno e dell'altro collimano, la pubblicità è *illimitata*; quando contrastano, essa è *limitata*.

Lo Stato, rappresentante degli interessi di tutti i cittadini, non avrebbe teoricamente ragione di contrasto con gli interessi dei cittadini stessi. Non ne ha, certamente, coi vari organi dei quali si serve; donde la conseguenza che questi organi, queste autorità o magistrature, quando domandino ricerca o copia per uso del loro ufficio, non soggiacciano alle norme relative alla pubblicità degli atti (¹). Ma, praticamente, rispetto ai privati, le supreme ragioni dell'ordine pubblico, della politica, della sicurezza propria lo inducono, invece, a moderare la portata della libertà lasciata ai privati medesimi.

E, perciò, mentre, come norma generale, lo Stato proclama la pubblicità degli atti conservati nei suoi archivi, per alcuni di essi determina quando questa pubblicità cominci o termini; per una sola categoria invece nega addirittura ogni pubblicità.

L'articolo I della legge olandese del 1918 sugli archivi, pur riconoscendo la piena pubblicità degli atti raccolti, dispose che ne fossero eccettuate quelle eccezioni che fossero precisamente specificate al momento del versamento. E di tali riserve si valsero spesso donatori e depositari di atti; come, per esempio, il marchese Aymaro di Cavour quando consegnò il carteggio del suo illustre zio il conte Camillo di Cavour, e stipulò non si potesse pubblicare se non cinquanta anni dopo la morte del grande statista. Il figlio di Teodoro Mommsen, regalando alla Biblioteca reale di Berlino il carteggio di suo padre,

(¹) Ministeriale dell'interno al prefetto di Catanzaro, 30 novembre 1875, n.º 30118.

convenne che non fosse pubblico prima del 1933; la signorina Dosne, nell'atto di donare alla Biblioteca nazionale di Parigi le carte del Thiers, ne vietò la comunicazione prima della propria morte; Augusto Ivernois, consegnando il carteggio di suo padre Francesco, acerimo nemico di Napoleone I, alla biblioteca pubblica di Ginevra fece obbligo di non renderlo pubblico se non venti anni dopo la propria morte e di non lasciarne usufruire se non i cittadini di Ginevra; l'imperatore Francesco Giuseppe vietò che fossero esaminate prima di cinquanta anni le carte lasciate dall'arciduca Francesco Ferdinando, ucciso, nel 1914, a Serajevo; ec.

Praticamente, dunque, abbiamo tre specie di pubblicità: una pubblicità *illimitata* o intera; una pubblicità *limitata*; una pubblicità *denegata*.

L'eccezione, in questo complesso di disposizioni, è costituita dalla negazione di pubblicità applicata ad atti determinati. Questi atti devono essere precisamente indicati, appunto perchè costituiscono una deroga al principio generale; e, siccome potrebbero non essere proprii di un secolo, ma ritrovare i loro simili in tutti i secoli, abbracciati dalla suppellettile racchiusa negli archivi, così devono ancora recare una data determinata.

Motivi di ordine pubblico suggeriscono di non prestare fede assoluta alle informazioni confidenziali e segrete sin dall'origine, che l'amministrazione in generale, e la pubblica sicurezza e la magistratura, in particolare, assumono o hanno assunto per loro servizio sulla vita, specialmente privata, di determinate persone: informazioni, che per le fonti alle quali furono attinte, gli agenti che le attinsero, il modo col quale furono raccolte, lo scopo specifico e spesso momentaneo, il contenuto spesso inquinato dalla passione, dall'ignoranza, dalla falsità e quindi infamante e ingiurioso per quelle persone e pei loro discendenti, sono atte a turbare la quiete della popolazione e delle famiglie, e quindi non devono essere senz'altro date in pascolo alla morbosa curiosità e, talvolta anche, al risentimento del pubblico. Sono gli elementi che l'amministrazione o la magistratura ha raccolto per esplicare la propria attività, ma che essa non ha tutti accettati per veri, per positivi, ch'essa ha vagliati e che spesso rimangono a giustificazione dell'ampiezza delle indagini da essa compiute anche nel campo dell'inammissibile, prima di pronunziare la finale sua decretazione.

Di consimili elementi furono fatte ampie raccolte anche nei secoli precedenti; ma molte di esse scomparvero nei trambusti, o nelle eliminazioni, dei quali abbiamo tenuto parola. Siccome però, per l'Italia

le restaurazioni dinastiche verificatesi dopo la caduta dell'impero napoleonico iniziarono quell'era di sospetto e di persecuzione, che costituì il glorioso martirologio del nostro Risorgimento, nè ebbero tempo di tutto distruggere, e lasciarono copiose raccolte di tali informazioni confidenziali e segrete sì da fare il paio cogli atti d'istruttoria della magistratura inquirente dei giorni nostri, così in Italia fu negata, in via di massima, la pubblicità di tutti gli atti contenenti tali informazioni dal 1815 in poi. Le stesse disposizioni vigono in Francia in forza della circolare del ministro dell'istruzione del 22 aprile 1908 (1).

Tuttavia quando l'interesse generale lo consenta, la serietà del richiedente dia affidamento sull'uso che ne voglia fare, e sia evidente l'utilità di derogare a tale divieto per il progresso degli studi e persino anche per la fama della persone contemplate in quelle informazioni, l'amministrazione, richiestane e sorretta dal parere della direzione archivistica competente, e, nei casi più gravi, da quello del Consiglio superiore per gli archivi, sicura che l'uso di quegli atti non possa ormai più turbare le norme supreme che ne avevano consigliato l'ostacolo, non insiste nel diniego e ne concede la consultazione.

Nella ormai lunga nostra esperienza non abbiamo quasi mai saputo di rifiuto opposto dall'amministrazione a domande giuste ed oneste d'interessati e di studiosi; non ricordiamo se non alcuni dinieghi emessi rispetto ad istanze, che sotto mentita veste nascondevano propositi avversi all'erario, alla sicurezza e quiete generale. Ricordiamo altresì che, se taluno rimase colpito da tale ripulsa, dovette la propria disgrazia ascrivere più che ad iniziativa superiore a quella tale discrezionalità lasciata agli organi esecutivi del governo e, spesso, a propria intemperanza.

Ciò che c'induce a concludere che le proteste di molte calandre sono, per lo più, artificiose, nè hanno fondamento, come non hanno quelle di coloro i quali per indisciplina e presunzione pretendono sottrarsi all'obbligo, che spetta ad ognuno di presentare una domanda per ottenere la rimozione di quel diniego o della limitazione, e di aspettarne con qualche pazienza la concessione.

2. — Abbiamo adoperato l'espressione regolamentare di atti contenenti informazioni confidenziali e segrete sin dall'origine; non abbiamo detto atti riservati, perchè fra le due espressioni corre un reciso divario. Gli atti *confidenziali e segreti* sin dall'origine portano in sé e con sé un carattere indelebile, che li distingue da tutti gli altri, in

(1) Pubblicata nel *Bibliographe moderne*, n. 67-69, (1908), p. 208-209.

quanto non sono scopo a se stessi, ma semplicemente mezzi più o meno diretti per conseguire uno scopo determinato. Quelli *riservati*, invece, conservano quel carattere per un tempo determinato, dopo il quale lo perdono per rientrare nella massa di tutti gli altri atti liberamente consultabili; conservano la qualità di non potere essere comunicati altrui se non a coloro cui siano diretti, finchè non sia conseguito lo scopo per il quale furono elaborati. E, perciò non possiamo menar buona l'interpretazione che taluni ancora danno della voce *riservata*, che leggono in testa di atti comunque archiviati; poichè se questi atti sono in archivio, la pratica, alla quale si riferiscono, deve essere considerata come del tutto esaurita e lo scopo conseguito; nè quindi v'ha più ragione di limitarne la consultazione.

3. — Ciò posto, la pubblicità è *illimitata* per tutti gli atti, coi quali l'autorità competente o il magistrato determina un provvedimento o si pronunzia sopra un fatto, che implichi l'osservanza della legge; e, cioè, per tutti gli atti che lo Stato stesso abbia già reso pubblici e pubblicati al cospetto del popolo, come i decreti, le decisioni amministrative, le sentenze e ordinanze giudiziarie, ec.

È altresì illimitata per gli atti, che concernono i diritti e doveri soggettivi dei cittadini e lo stato delle persone: come gli atti di stato civile, quelli per l'esercizio dell'elettorato, pei servizi civili e militari, ec.

Altrettanto può dirsi degli atti d'indole privata per colui, cui si riferiscano direttamente e pei di lui eredi, non per gli estranei: poichè si presuppone che possano giovare a tutela o conseguimento d'un diritto e quindi, rientrare nella categoria or ora elencata. E a questo medesimo ordine di presunzioni si riconnettono per le amministrazioni autarchiche gli atti che servano alla loro gestione, quando detti atti ad esse appartengano e da esse provengano, e siano per una ragione legale qualunque già entrati in archivio: come, ad esempio, le deliberazioni sottoposte all'approvazione prefettizia, ec.

Sono illimitatamente pubblici gli atti, che servono all'incremento della cultura.

4. — La pubblicità è invece *limitata* per tutti gli altri atti amministrativi e giudiziari.

Motivi d'ordine pubblico e patrimoniale intervengono a limitare quella dei primi. Infatti, occorre nelle pratiche amministrative che indiscrezioni, commesse anche in buona fede, non vengano ad intralciare l'opera dell'amministrazione, a danneggiarla nel suo svolgimento. Bi-

sogna che l'amministrazione possa legittimamente e liberamente compiere la propria azione; e che, finchè questa non sia compiuta, cioè, non abbia conseguito tutti gli scopi che le siano stati prefissi, nessuno venga a distrarla più o meno lecitamente. In altre parole, la pubblicità accordata alle decisioni delle autorità amministrative, qualunque sia la loro data, non è attribuita agli atti che siano preparatorii o servano alla esecuzione della decisione (1). E, quindi, un limite è posto alla pubblicità delle relazioni, e delle pratiche stesse, ec.

Siccome in un archivio, sia di deposito, sia generale, sono versati gli atti non più necessari all'andamento del servizio ovvero ritenuti esauriti, almeno pel momento, così, senza difficoltà vi si possono trovare e vi si trovano in effetto, atti amministrativi recenti, che per varie ragioni può convenire di riassumere.

La pubblicità di essi può essere ammessa quando siano colpiti dalla prescrizione trentennale, che li libera da tutte le conseguenze patrimoniali della decisione.

Le scritture giudiziarie narrative, come i processi di espropriazione forzata, per vendita volontaria, i verbali di perizia, i verbali di esame testimoniale, i verbali di giudici, gli atti di patrimoni sacri, le procure, i documenti depositati in cancelleria, i rendiconti, le deliberazioni di consigli di famiglia, le copie delle scritture private e di istrumenti notarili, le specifiche di spese, i repertorii dei cancellieri e degli uscieri, le scritture relative alle camere notarili e notai, i registri giudiziari o finanziari, quando siano conservate, non sono fra quelle considerate pubbliche: e quindi per darne copia a richiesta sarà d'uopo ottenerne volta per volta la preventiva autorizzazione, da segnarsi sulla istanza (2).

Le sentenze dei magistrati in materia sì civile che penale sono pubbliche; ma questa pubblicità ammette qualche eccezione, secondo l'indole dell'affare trattato e la forma seguita nel giudizio (3), per esempio, rispetto a giudizi espressivi su determinate persone, perchè questo particolare cade invece sotto la massima generale da noi or ora esposta nel § 2.

Parimente, motivi di ordine pubblico inducono a ritardare la pubblicità degli atti dei processi penali sino a quando si possa presumere che gli attori e i testimoni dei medesimi siano scomparsi, ed il fatto,

(1) Ministeriale dell'interno 12 ottobre 1875, n.º 32400. 17.

(2) Ministeriale dell'interno 12 ottobre 1875, n.º 32400. 17.

(3) Min. interno 29 novembre 1875, n.º 32425. 7.

che li promosse, abbia perduto ogni ragione di risentimento o di eccitazione.

Tuttavia, può darsi il caso che per le norme, tante volte citate, che presiedono ai versamenti, atti di processi penali da riassumere per prosecuzione, revisione o connessione di causa siano già archiviati. Quando tutti o alcuni di essi debbano esser riassunti e ripresentati dalla parte, che non possa altrimenti sostituirli, l'autorità giudiziaria può naturalmente derogare a questo, come a tutti gli altri divieti, nell'interesse della giustizia, sia richiedendo direttamente in comunicazione provvisoria tutto il processo, che li contenga, sia autorizzando con ordinanza motivata la direzione archivistica competente al rilascio, cui interessi, di copia di atti determinati, non mai all'ispezione di tutti gli atti del processo.

La procedura moderna dispone che gli atti dei processi civili siano restituiti alle parti. Non dovrebbe quindi parlarsi di questi processi, ma soltanto della sentenza e delle scritture ad esse connesse, che sono pubbliche. Senonchè in alcuni archivi sono rimasti processi civili, condotti secondo la precedente giurisprudenza. Essi non sono pubblici; e la licenza per darne notizia ai privati è attribuzione del ministro guardasigilli (1).

A rigor di termine, dovrebbero rientrare nella stessa categoria dei processi penali i processi politici, qualunque sia il nome che assumano presso i vari stati che hanno costituito l'Italia. Ma essi assunsero sempre un carattere speciale dalle circostanze, che li promossero. Perciò, più che come materia giudiziaria, sono stati e sono considerati come materia politica, alla stessa stregua delle carte di polizia, dalle quali spesso presero le mosse; e vanno trattati come tali.

Piuttosto è bene accennare che nei primi anni dall'inclusione di Roma nel Regno, sorse il dubbio se le sentenze, pronunziate in tali processi dal magistrato competente nello Stato pontificio, vale a dire dalla Sacra Consulta, fossero pubbliche come tutte le altre decisioni dei magistrati, poichè sostenevasi che fossero state pronunziate non in forma pubblica, ma in forma privata. I dicasteri dell'interno e di grazia e giustizia respinsero recisamente tale dubbio, osservando che tanto nel regolamento organico di procedura criminale, quanto nel regolamento giudiziario, ambedue riguardanti l'ordinamento dei tribunali romani e la loro rispettiva competenza sotto l'abolita legislazione pontificia, non si trovava alcuna disposizione, in forza della quale le sentenze della Sacra Consulta dovessero essere pronunziate in forma privata; e per-

(1) Min. interno 29 nov. 1875, n.º 32425. 7.

tanto ch'esse erano da ritenersi atti pubblici, de' quali l'archivio di Stato può rilasciare copia ai richiedenti (1).

5. — Per quel che concerne la politica estera e l'amministrazione generale dello Stato, i vari paesi hanno più o meno ritardata la pubblicità degli atti, che vi si riferiscono, secondo i propri interessi, le proprie condizioni storiche e politiche, secondo le esigenze scientifiche del momento. Sicchè, comparando le varie legislazioni in proposito, si scopre quanta influenza conservino ancora qua e là le norme restrittive o liberali, delle quali è stato tenuto discorso nella parte storica. Ricordiamo quel che abbiamo scritto dell'avventura toccata in Simancas a don Diego Giuseppe Dormer, storiografo del Regno di Aragona. Isidoro Carini narra come Guglielmo Robertson, autore della storia della guerra d'America, volendo consultare atti conservati in quel medesimo archivio, ne facesse domanda pel tramite di lord Grantham, ambasciatore inglese presso la corte di Madrid; ma, ammesso a esaminare i documenti soltanto esteriormente, non ottenesse la licenza di consultarli e se ne lagnasse fortemente nella prefazione all'edizione del 1777 (2).

Quell'opposizione proveniva sempre dal divieto imposto da Filippo II. Ma nuove idee si fecero strada nel secolo XIX anche nella penisola iberica, come abbiamo detto; e, per la prima volta, agli ordini draconiani del figlio di Carlo V fu derogato, il 20 aprile 1844, in favore del Gachard, poi, del Tiran, incaricato di studi dal Governo francese. I nuovi ordinamenti, emanati nel 1857, permisero a G. A. Bergenroth d'iniziare, nel 1860, la raccolta degli atti, che dovevano comporre il suo notevole *Calendar of letters, despateshes* ec. pubblicato nel 1862-68, e proseguito, nel 1873, da Pasquale de Gayangos; e, più tardi, al barone Kervyn de Lettenhove, al von Hoeffler, al Carini stesso e a una pleiade di studiosi, di compiervi i loro lavori. Con larghezza sempre maggiore le autorità competenti spagnuole accolgono ora le domande, volta per volta ad esse dirette a scopo di studio.

Giacomo Gorrini, nella dotta e diligente relazione presentata sulla pubblicità degli atti suddetti al Congresso internazionale di scienze storiche tenuto in Roma nell'aprile 1903 (3), c'insegna che, per gli

(1) Min. interno 24 nov. 1875, n.º 32400. 17; e grazia e giustizia 7 ottobre 1875, n.º 8677 r e 23 nov. 1875, n.º 9831.

(2) CARINI, *op. cit.*, p. 376.

(3) GORRINI GIACOMO, *Opportunità di un coordinamento delle norme legi-*

art. 33 e ss. del *Regulamento do archívo da Torre do Tombo* del 14 giugno 1902, la pubblicità degli atti era libera in Portogallo sino al 1500; pei, tre secoli seguenti era subordinata al permesso del direttore; dal 1801 in poi, a una speciale autorizzazione del ministero competente.

Nella Russia imperiale, colle debite autorizzazioni, potevansi consultare i documenti anteriori al 1725 e, con eccezioni e limitazioni, sino al 1762. Nell'Unione delle Repubbliche sovietiche la pubblicità degli atti sembra riservata, pei suoi interessi politici, al solo governo centrale. In Ungheria i documenti di una certa importanza, posteriori al 1847, non sono consultabili senza speciale permesso ministeriale; astrazione fatta da quelli erariali, posteriori al 1740, che non sono pubblici. In Danimarca libera è la consultazione degli atti sino al 1750; con autorizzazioni speciali e, talvolta, persino con licenza regia, sino al 1809 e al 1850. Nel Baden per gli atti posteriori al 1771 è necessario un permesso speciale. Lo stesso avviene in Baviera per gli atti dal 1825 in poi. In Inghilterra la pubblicità è, in qualche maniera, limitata al 1.º gennaio 1803; previa autorizzazione del ministro competente, per gli atti degli affari esteri, delle colonie e del tesoro, posteriori al 1759, e dell'interno, posteriori al 1775. Invece gli archivi del Ministero della marina sono accessibili sino al 1815 e quelli del Ministero della guerra sino al 1850. Nei Paesi Bassi il limite della libera consultazione è fissato al 1.º gennaio 1814, salvo che per il Limburgo, ove quella data è ritardata sino al 1.º gennaio 1815. Agli archivi Vaticani sono pubblici gli atti anteriori alla elezione di Pio IX (16 giugno 1846). Nella Svizzera e nel Belgio quel limite è portato al 1848; in Germania e nell'Austria, dopo la guerra, al 1894. I documenti conservati negli archivi nazionali e dipartimentali in Francia sono pubblici quando dalla loro redazione siano trascorsi 50 anni; quelli concernenti personalità politiche, dopo la loro morte. Ma per quel che riguarda l'archivio del Ministero degli affari esteri, il decreto del 12 giugno 1909 dispone che sia aperto alle ricerche sino al 23 febbraio 1848, quando quelle ricerche non concernano che la corrispondenza politica, i memoriali, i documenti, e sino al 14 settembre 1791, quando invece si voglia esaminare la corrispondenza consolare, in considerazione degli interessi privati, che vi sono di frequente trattati; ferma restando la disposizione, per la quale ogni istanza

slative o consuetudinarie rispetto alla consultazione e pubblicazione de' documenti degli archivi di Stato, riferentisi alla storia recente e contemporanea, negli Atti del Congresso internazionale di scienze storiche (Roma, Salviucci, 1906), III, p. 23 e ss.

sia sottoposta al controllo e all'approvazione della Commissione degli archivi diplomatici, sola competente a giudicare dell'ammissibilità della medesima.

La Svezia non ammette pubblicità per gli atti che non datino di 50 anni; e, per quelli successivi, impone una autorizzazione speciale. Gli Stati Uniti, per consuetudine, considerano storici e pubblici gli atti redatti 30 anni addietro.

In Italia gli atti dei Ministeri degli affari esteri, della guerra, della marina ec. non sono pubblici. Tuttavia con permesso speciale del Capo del Governo alcune ricerche storiche vi sono pur state fatte da studiosi particolari. Per gli archivi pubblici in generale la norma vigente fu presa d'accordo dai vari ministeri competenti col r. d. 27 maggio 1875, n.º 2552, art. 11-14; le cui disposizioni, opportunamente corrette, furono ripetute dal regolamento approvato con r. d. 9 settembre 1902, n.º 445, art. 71, 72 e 73; e da quello approvato con r. d. 2 ottobre 1911, n.º 1163, art. 77 e ss., che fissa come limite della pubblicità di quegli atti la data del 31 dicembre 1847.

Le esigenze della cultura e lo svolgimento degli studi storici, non meno che gli eventi vorticosi di questi ultimi anni inclinano gli animi ad una correzione di questa data che la spinga sino alla proclamazione del regno d'Italia (17 marzo 1861), sebbene vi sia chi abbia l'ardire di chiederne l'arretramento sino all'occupazione di Roma dalle truppe italiane (20 settembre 1870). La data del 1861 sarà senza dubbio accettata come quella dalla quale comincia un'era nuova per la Penisola intera: e sarà tanto più facilmente ammessa quanto più rafforzato sarà il potere discrezionale degli organi del governo di opporsi alla pubblicità di quegli atti, anche anteriori ad essa, che possano ancora conservare in sè elementi atti a inacerbire e a turbare l'ordine pubblico.

Del resto, fin d'ora, detti organi hanno quel potere, quando sospettino che qualche interesse superiore possa uscir lesa da comunicazione di atti anteriori al limite prefisso alla pubblicità. Noi stessi, al momento delle trattative di Ouchy (1912), negammo per questi motivi la comunicazione di atto, che risaliva nientemeno che al 1828.

6. PUBBLICITÀ DEGLI ATTI PRIVATI E DEI CARTEGGI PRIVATI. — Rispetto agli atti che rivestano un carattere meramente privato e siano in archivio, il termine della pubblicità è, per ovvie ragioni domestiche, ritardato sino a cinquant'anni dal giorno della richiesta, quando il richiedente non sia direttamente interessato a detti atti, ma sia puramente