



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0020517-22/11/2012
Cl. 02.01.00/64.63

Al Direttore generale
per gli archivi
SEDE

e. p.c.. Al Segretario generale
SEDE

OGGETTO: Federazione fra le Società filateliche italiane. Quesito concernente la possibilità di presumere l'appartenenza alle pubbliche raccolte dei documenti indirizzati ai soggetti pubblici.

Si fa riferimento alla nota di codesta Direzione generale prot. n. 13630 del 25 settembre 2012, con la quale è stata sottoposta a questo Ufficio la questione in oggetto, sollevata dalla Federazione fra le Società filateliche italiane.

La suddetta Federazione evidenzia, in particolare, la necessità di chiarire il regime giuridico di due tipologie di documenti, di varia epoca, formati anche nell'ambito degli Stati italiani preunitari, ossia le buste - con o senza francobollo - recanti in indirizzo una pubblica amministrazione, nonché le lettere e gli scritti autografi parimenti indirizzati a soggetti pubblici. Rispetto a tali cose viene, invero, segnalata la frequente adozione di provvedimenti di sequestro in occasione di aste pubbliche, sulla base della ritenuta appartenenza delle carte in parola allo Stato, in quanto necessariamente provenienti da una pubblica raccolta archivistica.

In considerazione di tali riferite circostanze, la Federazione sunnominata chiede sostanzialmente a questa Amministrazione di chiarire due distinti profili problematici.

In primo luogo, si pone il tema di stabilire se per i documenti delle tipologie sopra indicate possa ritenersi presunta l'appartenenza allo Stato, sulla base della sola circostanza che essi siano indirizzati ad un'Amministrazione statale ovvero provengano da un soggetto pubblico preesistente allo Stato italiano unitario.

Sotto diverso profilo, ove al primo quesito dovesse darsi risposta negativa, si chiede di chiarire se i suddetti documenti debbano comunque considerarsi *ex se* beni culturali, ovvero se sia a tal fine necessaria l'adozione di un apposito provvedimento di dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

1. Questo Ufficio ritiene che in materia di documenti indirizzati a soggetti pubblici non possa ritenersi esistente, nell'ambito del nostro ordinamento, un generale



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

principio di presunzione di appartenenza allo Stato o, comunque, di appartenenza alle pubbliche raccolte.

E' noto, invero, come, secondo i principi, chi intenda far valere in giudizio un diritto sia tenuto a provare i fatti che ne costituiscono fondamento (art. 2967 cc), mentre presentano carattere eccezionale le ipotesi di inversione dell'onere della prova, le quali richiedono apposite previsioni normative o pattizie. Tale assunto, certamente valevole con riferimento alla prova della proprietà, che deve ordinariamente essere fornita da chi la rivendica, non sembra trovare eccezioni con riferimento ai documenti in parola.

D'altra parte, la regola sopra richiamata non è certamente contraddetta né smentita dalle disposizioni in materia di presunzioni (artt. 2727 e ss. del codice civile), correttamente richiamate da codesta Direzione generale, poiché la presunzione è essa stessa una prova, ove - beninteso - correttamente formata, ossia sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti (art. 2729, primo comma, cc).

Anche sotto quest'ultimo profilo, peraltro, questo Ufficio ritiene che, in linea di massima, la prova della proprietà statale delle carte sopra menzionate non possa inferirsi sulla scorta della sola circostanza che le stesse siano indirizzate a un soggetto pubblico, in mancanza di altri indizi atti a dimostrarla (timbri o signature dimostranti l'inclusione in un pubblico archivio, mancata indicazione nei verbali di scarto, denunce di sottrazione, e via dicendo).

E' ben vero, infatti, che tali documenti sono certamente appartenuti, per un certo periodo di tempo, alla pubblica amministrazione cui risultano indirizzati, ed è parimenti innegabile che tale circostanza "candida" potenzialmente i suddetti atti a confluire in un pubblico archivio. Parimenti indubitabile è che, succedendo agli Stati preunitari, il Regno d'Italia e poi la Repubblica italiana abbiano acquisito la proprietà degli archivi di questi ultimi; ciò, però, non basta a presumere che, ad oggi, qualunque documento, di qualsivoglia epoca, indirizzato ad una pubblica amministrazione debba considerarsi, fino a prova contraria, un bene culturale appartenente allo Stato, per le ragioni che di seguito si espongono.

Occorre, anzitutto, ricordare che, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera *bi*, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, "gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico" sono beni culturali *ex se*, senza che occorra un'apposita dichiarazione. Inoltre, l'articolo 822, secondo comma, del Codice civile stabilisce che le raccolte degli archivi appartenenti allo Stato abbiano natura demaniale.

D'altra parte, in virtù del disposto dell'articolo 824 del Codice civile e dell'articolo 11, primo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, i medesimi beni, ove appartenenti alle regioni, alle province e ai comuni rientrano, parimenti, nel relativo demanio. Dalla natura demaniale discende, tra l'altro, secondo i principi,



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

l'esclusione della eventualità di un acquisto a titolo originario per usucapione (artt. 823, primo comma e 1145, primo comma, del Codice civile).

Tali ultime disposizioni non presentano antecedenti specifici nel Codice civile del Regno d'Italia, emanato con Regio Decreto 25 giugno 1865, n. 2358, poiché la scarna previsione ivi contenuta all'articolo 427 includeva nel novero dei beni demaniali esclusivamente *"Le strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze"*, mentre il successivo articolo 428 disponeva che *"Qualsiasi altra specie di beni appartenenti allo Stato forma parte del suo patrimonio"*. Conseguentemente, i documenti presenti negli archivi dello Stato e degli enti territoriali hanno acquisito natura demaniale soltanto a seguito dell'entrata in vigore del Codice civile del 1942.

Da ciò può trarsi una prima importante conclusione, ossia che i documenti presenti nei pubblici archivi che siano stati per qualsiasi ragione dispersi, o anche illecitamente sottratti, antecedentemente a tale data non avevano ancora acquisito natura demaniale e, pertanto, non solo non è possibile escludere, ma deve, invece, probabilmente presumersi l'eventualità di un acquisto a titolo originario per usucapione.

Ma anche al di là della possibilità di una dispersione o sottrazione di documenti già inclusi in un pubblico archivio antecedentemente all'acquisto della natura demaniale, non può neppure trascurarsi l'eventualità, in realtà del tutto fisiologica, di mancata inclusione *ab origine* di determinate carte nell'ambito della stessa raccolta d'archivio.

E' noto, invero, come ogni archivio - o fascicolo d'archivio - attraversi almeno tre fasi, potendosi distinguere un periodo iniziale, più o meno lungo a seconda degli affari cui si riferisce e del tipo di attività svolta dall'Istituzione cui appartiene, in cui il fascicolo rimane - come suol dirsi - "attivo", ossia disponibile per l'ordinario e quotidiano svolgimento della "vita" stessa dell'Istituzione. Vi è poi una fase di semiattività, nel corso della quale l'accesso al fascicolo per lo svolgimento dell'attività corrente presenta carattere più o meno sporadico. Infine, vi è una fase di "storicizzazione" del fascicolo, il quale non presenta più interesse per lo svolgimento dell'attività ordinaria dell'Istituzione e viene destinato - previa effettuazione delle indefettibili operazioni di scarto - alla conservazione.

Tali diversi momenti trovano una puntuale disciplina nel vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio, che stabilisce un preciso criterio cronologico per la definizione degli archivi storici, *"costituiti dai documenti relativi agli affari esauriti da oltre quaranta anni"* (articolo 30, comma 4, secondo periodo). Il medesimo Codice, inoltre, prescrive che il versamento dei suddetti documenti all'archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato sia necessariamente subordinato alla previa effettuazione delle operazioni di scarto (articolo 41, comma 3).



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

In proposito, occorre rilevare come in almeno due fasi della vita di ogni fascicolo d'archivio sia possibile l'esclusione di documenti dalle raccolte. Anzitutto, nella fase di ordinaria vita dell'archivio può accadere che un documento non sia originariamente accluso al fascicolo, e ciò non solo nei casi, certamente rari e patologici, di sottrazione o soppressione di pubblici documenti, che presentano rilevanza penale (art. 490 cp), ma anche in ipotesi del tutto ordinarie, come la non inclusione negli stessi fascicoli delle buste con le quali gli atti sono stati trasmessi.

Quanto ai documenti oggetto di scarto, occorre svolgere due ulteriori considerazioni. Anzitutto, come è noto e correttamente ribadito da codesta Direzione generale, non esistono ad oggi regole certe e definibili a priori ai fini dei criteri da seguire nello svolgimento delle operazioni di scarto. Pertanto, anche nell'attuale epoca storica, in cui l'archivistica ha da tempo definitivamente acquisito carattere scientifico, non può stabilirsi con certezza *a priori* se una certa tipologia di documenti, astrattamente considerata, debba formare oggetto di scarto. Ne deriva l'impossibilità di presumere, sulla base dei soli caratteri tipologici di un documento, se lo stesso avrebbe dovuto o potuto essere stato scartato in occasione della formazione dell'archivio storico dell'Istituzione cui era indirizzato oppure no.

Sotto diverso profilo, neppure può ritenersi certo che i documenti scartati siano sempre stati soppressi, poiché invero le disposizioni normative succedutesi almeno negli ultimi cento anni hanno previsto possibilità - ordinarie e non eccezionali - di loro diversa destinazione. Ci si riferisce, in particolare, all'articolo 69 del Regio Decreto 2 ottobre 1911, n. 1163, il quale contemplava espressamente l'eventualità che la documentazione oggetto di scarto potesse essere ceduta in libero uso, nonché all'articolo 16 del Regio Decreto Legge 10 agosto 1928, n. 2034, il quale aveva previsto per un certo periodo di tempo (ossia fino alla data del 30 giugno 1931) la cessione alla Croce Rossa Italiana delle carte di cui fosse ritenuta inutile la conservazione.

Pertanto, già con riferimento ai documenti formati e raccolti durante la vigenza del Regno d'Italia deve considerarsi plausibile l'eventualità di una loro non originaria inclusione nelle raccolte storiche, sia per effetto di una selezione operata nella stessa fase corrente dell'archivio (ad esempio, come detto, per le buste non unite ai documenti in esse contenuti), sia a seguito di una loro cessione a terzi dopo l'effettuazione delle operazioni di scarto finalizzate al versamento nelle raccolte storiche.

Ancor più verosimile deve ritenersi l'eventualità di una legittima circolazione al di fuori degli archivi storici dei documenti indirizzati alle magistrature degli Stati italiani preunitari.

Occorre, invero, tenere presente come l'archivistica abbia origini relativamente recenti e come la prima disciplina organica della materia da parte del Regno d'Italia sia stata emanata con il Regio Decreto 27 maggio 1875, n. 2552. Nelle epoche



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

antecedenti, in assenza di puntuali e prescrittive regole in materia, la tenuta degli archivi delle istituzioni politiche e religiose avveniva secondo modalità variabili. Non è certo possibile, pertanto, presumere astrattamente e in via generale che tutti i documenti indirizzati a qualsiasi magistratura di qualunque Stato italiano preunitario siano stati sempre necessariamente inclusi nella relative raccolte d'archivio e che tutti i documenti scartati siano sempre stati distrutti.

Invero, presunzioni in tal senso possono trarsi correttamente solo valutando le circostanza del caso concreto e alla luce della conoscenza della storia di ciascun archivio e della sua formazione.

In conclusione, sulla scorta delle considerazioni sin qui svolte, deve ritenersi possibile l'esistenza di carte e documenti indirizzati a soggetti pubblici, sia risalenti all'epoca del regno d'Italia che a quella degli Stati Italiani preunitari, legittimamente possedute da soggetti privati, poiché è astrattamente plausibile: a) che tali carte siano state ritenute irrilevanti già al momento del loro utilizzo per l'attività corrente (circostanza certamente non inverosimile, ad esempio, con riguardo alle buste); b) che, ove ritenute irrilevanti in momenti successivi, a seguito di operazioni più o meno accorte di selezione e di scarto, non siano state destinate alla distruzione; c) che siano state disperse o sottratte in un momento diverso, ma antecedente all'entrata in vigore del Codice civile, che ha attribuito alle raccolte archivistiche degli enti territoriali carattere demaniale, così sottraendole all'ordinario regime dell'usucapione.

E', pertanto, da ribadire come, ad avviso di questo Ufficio, la mera circostanza che un documento sia indirizzato a una pubblica amministrazione non solo non possa, per sé sola considerata, fondare una presunzione di attuale proprietà pubblica della cosa ma, ancora prima, non possa neppure far presumere che la cosa sia effettivamente stata inclusa in una pubblica raccolta archivistica alla quale sia stata illecitamente sottratta. Occorre, invero, a tal fine, come sopra detto, il concorso di ulteriori elementi concordanti, idonei a dimostrare l'effettiva e attuale appartenenza allo Stato.

2. Da quanto sopra detto discende pianamente anche la soluzione del secondo quesito posto.

Invero, in tutti i casi in cui non sia dimostrabile la proprietà pubblica del documento, questo non potrà neppure essere qualificabile come bene culturale, se non in esito allo svolgimento del procedimento di dichiarazione ai sensi degli articoli 13 e seguenti del Codice dei beni culturali e del paesaggio, poiché, come detto, la qualificazione *ex lege* di bene culturale dei singoli documenti opera unicamente in caso di appartenenza a soggetti pubblici.

IL CAPO DELL'UFFICIO

Cons. Paolo Carpentieri