

**La bozza dei *Principles of Access to Archives* del Consiglio
Internazionale degli Archivi e l'accesso agli archivi in Italia**

Modena, Archivio di Stato, Sala d'Ercole, 26 gennaio 2012

Stefano Twardzik

*Alcuni nodi problematici del rapporto tra libera consultabilità dei documenti e
disciplina del segreto a tutela della sicurezza dello Stato*

Vi sono diversi modi, purtroppo, con cui è possibile ritardare o rinviare *sine die* la pubblica fruizione delle fonti documentarie che ormai dovrebbero entrare nel “dominio” prevalente della ricerca storica: archivi in disordine (o dei quali si asserisca il disordine) o archivi privi di mezzi di corredo possono essere altrettanto non fruibili di archivi soggetti a limiti legali alla libera consultabilità, cosicché spesso tali limiti, comunque legati al decorrere del tempo, non costituiscono l'unico (e giustificato) ostacolo all'accesso degli studiosi ai documenti dell'età contemporanea. Occorre però dire che anche la non sufficiente chiarezza nella formulazione delle norme vigenti nel nostro Paese e, contestualmente, l'incertezza derivante da un insieme non coordinato di fonti legislative, ha favorito e continua a favorire l'inaccessibilità di rilevanti fondi e serie risalenti agli anni Cinquanta e Sessanta, una distanza temporale che arriva quindi al cinquantennio o lo supera più o meno ampiamente.

Se facciamo un passo indietro, possiamo constatare che la relazione di maggioranza a firma di Erminio Pennacchini, che ormai 35 anni fa, nel 1977, accompagnava il disegno di legge di riforma dei servizi di informazioni e sicurezza e del segreto di Stato (diventerà la legge 801 del 1977) riconosceva, dimostrando pieno dominio intellettuale su un tema complesso, la perdurante necessità di una disciplina di riordinamento dei diversi segreti esistenti nell'ordinamento giuridico italiano. La relazione, agganciandosi all'articolo 18 della legge allora in corso di approvazione, che contemplava una futura emanazione “di una nuova legge organica relativa alla materia del segreto”, riportava un lungo elenco di norme stratificatesi nel tempo attinenti a tale materia, tra le quali anche quelle della nota “legge sugli archivi”, il d.p.r. 1409 del 1963.

In questo senso, la legge 124 del 3 agosto 2007, sul *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, approvata quasi all'unanimità, è stata un'occasione mancata, e il grado di consapevolezza degli estensori delle nuove norme appare,

per diversi aspetti, inferiore rispetto al legislatore del 1977. Nel testo licenziato dalle Camere nella scorsa legislatura, in merito alla questione che qui più ci riguarda, ossia l'introduzione della novità della temporalizzazione del segreto di Stato, che non può ora superare il limite di 30 anni, e della declassificazione automatica dei documenti coperti da classifiche di segretezza, non è presente alcun riferimento ad altre disposizioni di legge, tuttora vigenti, che coinvolgono questa materia: l'articolo 122 del Codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004), il quale come sappiamo fissa un termine di 50 anni per la libera consultabilità delle carte riservate relative alla politica estera o interna dello Stato, e la legge sul procedimento amministrativo del 1990, come modificata nel 2005 (l. 15/2005), che, pur escludendo dal proprio ambito applicativo il segreto di Stato, enumera diversi "casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi", e tra questi anche i documenti dalla cui divulgazione "possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione" (art. 24). Una definizione, quest'ultima, che presenta delle connessioni proprio con alcune delle "materie oggetto di classifica" indicate in uno dei provvedimenti di attuazione della legge di riforma del 2007: il decreto del presidente del Consiglio n. 7/2009 (G.U. 6 luglio 2009, n. 154), dedicato per l'appunto alla determinazione dell'ambito dei diversi livelli di tutela amministrativa della riservatezza-segretezza (classifiche di segretezza).

Ciò che va notato, oltre a questo quadro di sottili rimandi tra disposizioni appartenenti a differenti filiere di produzione normativa, è il fatto che la legge sull'azione amministrativa del 2005 (così come già la legge 241 del 1990) non pone espliciti limiti temporali alla durata dei casi di esclusione del diritto di accesso enumerati dall'articolo 24 (diversamente dalla nuova disciplina del segreto di Stato e dal Codice dei beni culturali), ma demanda la questione a fonti normative di rango secondario che sono ancora in attesa di emanazione: ne deriva una situazione assai farraginosa, poiché sotto questo particolare aspetto – la determinazione della durata dei casi di esclusione – risulta ancora in vigore un articolo del vecchio regolamento di attuazione della legge 241 (il d.p.r. 352/1992), che rinvia a sua volta a decreti delle singole amministrazioni via via emanati nel corso degli anni Novanta, che ovviamente non tengono conto delle novità nel frattempo sopravvenute.

E' proprio il mancato riferimento, nella legge 241 e nella sua riscrittura del 2005, all'elemento del decorrere del tempo quale condizione che rimuove gli ostacoli all'accesso, che ha favorito – a mio avviso – quelle interpretazioni restrittive della disciplina del 2007 di riforma del segreto di

Stato, fatte proprie dalla Commissione di studio presieduta da Renato Granata (istituita presso la Presidenza del Consiglio nel 2008), secondo le quali, una volta venuto meno il vincolo del segreto di Stato per effetto del decorrere del trentennio, l'accesso possa essere negato qualora sussistano gli altri casi di esclusione del diritto di accesso enunciati dalla legge 241 (ad uno di questi casi ho fatto prima riferimento). Inoltre, questa interpretazione restrittiva della riforma del 2007 ha potuto sorreggersi anche su una lacuna dell'articolo 42 del testo di legge, non so quanto frutto di una dimenticanza o quanto intenzionale. Tale articolo, infatti, pur prevedendo una durata ordinaria delle classifiche di segretezza non superiore a dieci anni, ne consente una proroga motivata per un periodo non determinato che, stante il silenzio della norma, potrebbe – si dice – anche superare la durata massima dei trent'anni prevista per il segreto di Stato.

Pare tuttavia piuttosto capziosa un'argomentazione che voglia sostenere che le classifiche di segretezza, apposte dalle competenti autorità amministrative, possano avere una durata maggiore rispetto al provvedimento apposito del segreto di Stato, che proprio per la sua rilevanza viene affidato alla responsabilità politica del presidente del Consiglio. Quando, trascorso un trentennio, diventa passibile dell'esercizio del diritto di accesso quel genere di segreto protetto originariamente al massimo grado dalla normativa nazionale (di fronte al quale si infrangono pure le esigenze costituzionalmente tutelate di accertamento giudiziario), allora a maggior ragione, in quel momento il medesimo diritto deve essere applicato alla categoria dei documenti classificati, e non può nemmeno sussistere un'ultrattività di quei casi di esclusione del diritto di accesso contemplati dalla legge 241/1990.

Si potrebbe rilevare che la scadenza temporale del segreto di Stato contrasta con il termine ben più lungo (50 anni) fissato dal Codice dei beni culturali per la consultabilità dei documenti di carattere riservato relativi alla politica estera o interna dello Stato, ove tra l'altro l'espressione letterale rinvia alla più ampia sfera della riservatezza piuttosto che al limitato ambito protetto dal segreto di Stato. Effettivamente, ad una prima lettura delle norme del 2007, non si comprende come queste possano collimare con la vigente disciplina sulla consultazione dei documenti per motivi di studio. Oltre a tutto, dai resoconti dell'*iter* parlamentare del disegno di legge emerge, in più occasioni, come l'introduzione della decadenza temporale automatica del vincolo del segreto di Stato sia stata motivata dalla volontà – perlomeno apparente – del legislatore di rendere disponibili alla ricerca storica documenti attinenti a vicende processuali il cui normale percorso, a causa dell'azione di sbarramento del segreto, è stato più volte sacrificato alle necessità della ragion di Stato.

Un regolamento del presidente del Consiglio dell'8 aprile 2008, sui *Criteri per l'individuazione delle notizie, informazioni, documenti, atti, attività, cose e luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato* (G.U. 16 aprile 2008, n. 90), sembra però offrire una possibile soluzione alle difficoltà interpretative provocate da norme tra loro contraddittorie. L'articolo 10 di questo regolamento ha infatti circoscritto i soggetti abilitati all'accesso a coloro che abbiano un interesse giuridicamente qualificato, coordinando in questo modo la disciplina del segreto di Stato con la normativa sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, nella sua attuale e più restrittiva versione (rispetto a quella del 1990), che prevede la sussistenza in capo ai richiedenti di "un interesse diretto, concreto e attuale". E' chiaro come l'introduzione di tali criteri limitativi, che ha sollevato peraltro fondati dubbi di legittimità della norma regolamentare per contrasto con la meno cogente espressione contenuta nell'articolo 39 della legge del 2007 ("chiunque vi abbia interesse"), pone su un piano diverso il diritto di accesso ai documenti svincolati dal segreto di Stato dopo 15 o 30 anni, rispetto al diritto alla ricerca e all'informazione alla cui tutela è preordinata la disciplina sulla consultabilità del Codice dei beni culturali. Nel primo caso le persone legittimate all'accesso sono solo i portatori di una posizione giuridica differenziata; nel secondo lo sono la generalità dei cittadini.

Comunque, al di là dei difetti riscontrabili nella legge 124 del 2007, è innegabile che la novità rappresentata dall'esplicito termine trentennale di durata del vincolo del segreto di Stato determina pure delle conseguenze sulla portata del concetto di "riservatezza" per motivi di politica estera o interna, enunciato dall'articolo 122 del Codice dei beni culturali, conseguenze che vanno in una direzione favorevole ad un più ampio accesso alle fonti archivistiche. Alla luce della riforma del 2007, appaiono oggi più che mai attuali le riflessioni avanzate già nel 1975 da Piero D'Angiolini (P. D'Angiolini, *La consultabilità dei documenti d'archivio*, in "Rassegna degli Archivi di Stato", XXXV, 1975, 1-2-3, p. 233), che collegavano l'espressione della legge archivistica, per il riferimento in essa contenuto all'interesse politico dello Stato, alla definizione di segreto di Stato fornita dal Codice penale, ed escludevano una connessione con i più vasti ambiti interessati dalle diverse forme di segreto d'ufficio, per la cui tutela sono attualmente predisposti i casi di esclusione dal diritto di accesso elencati dalla legge 241/1990. Se infatti periodi di quindici, o al massimo trent'anni, sono oggi considerati dalla legge quali limiti cronologici adeguati a determinare la cessazione del vincolo del segreto di Stato e a radicare l'esercizio del diritto di accesso, allora il più prolungato termine di 50 anni posto dal Codice dei beni culturali dovrebbe valere, a rigor di logica, come limite oltre il quale il diritto alla

conoscenza anche delle notizie originariamente vincolate da quel genere di segreto, diventa applicabile nei confronti di tutti.