IL DOVERE DI RICORDARE E L'ACCESSO AGLI ARCHIVI DEI SERVIZI*

Giulia Barrera

Alla metà degli anni Novanta, la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite incaricò il giurista francese Louis Joinet di identificare un corpus di principi a cui gli Stati si dovrebbero attenere per evitare che le violazioni dei diritti umani restino impunite. Nell'introduzione a tali principi, pubblicati nel 1997, Joinet formulò una definizione di diritto alla conoscenza («right to know») molto rilevante per chi si occupi di archivi:

> Il diritto alla conoscenza non è solo il diritto di ogni singola vittima o dei suoi congiunti di sapere cosa sia successo, un diritto alla verità. Il diritto alla conoscenza è anche un diritto collettivo che permette di trarre frutto dalla storia per impedire che violazioni dei diritti umani si verifichino nuovamente in futuro. Il suo corollario è un dovere di ricordare che gli Stati devono assumersi, a garanzia contro le perverse deformazioni della storia che vanno sotto il nome di negazionismo o revisionismo (...)[1].

Da questa nozione di diritto alla conoscenza, Joinet faceva discendere la necessità di conservare gli archivi:

> Principio 13: Il diritto alla conoscenza implica che gli archivi debbono essere conservati. Si dovranno prevedere misure tecniche e sanzioni penali per prevenire ogni sottrazione, distruzione, occultamento o falsificazione degli archivi, specialmente se finalizzati allo scopo di garantire l'impunità di chi ha commesso violazioni dei diritti umani[2].

I principi enucleati da Joinet sollecitavano inoltre gli Stati a inventariare gli archivi e a facilitare l'accesso ad essi, e incoraggiavano la collaborazione archivistica internazionale, finalizzata alla ricerca della verità.
Nel 2005, la Commissione ONU per i diritti umani ha prodotto un aggiornamento di questi principi (rielaborati dalla giurista statunitense Diane Orentlicher) ed ha

* Ringrazio Giancarlo Capaldo (procuratore aggiunto a Roma) per le informazioni che mi ha cortesemente fornito. Grazie ad Antonella Mulè e Lucilla Garofalo per i loro commenti ad una precedente stesura di questo pezzo. Ho molte volte ragionato sui temi di cui tratta il presente articolo con Paola Carucci, Michele Di Sivo, Linda Giuva e Ilaria Moroni: le mie idee in materia sono maturate nel corso di questi scambi e ho un debito di gratitudine nei confronti di tutti loro. Inutile dire che ogni errore presente in queste pagine è mia esclusiva responsabilità. Le traduzioni dall'inglese sono mie.

1 - United Nations Commission on Human Rights. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Forty-ninth session. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, *The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees. Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political). Revised final report prepared by Mr. Joinet pursuant to sub-commission decision 1996/119*. 2 Oct 1997, punto 17.

2 - Ibidem.

nuovamente sottolineato il «dovere degli Stati di conservare gli archivi» relativi alla violazione di diritti umani (principio 3), strumento essenziale per garantire il «diritto inalienabile alla verità».

> Ogni popolo ha il diritto inalienabile di conoscere la verità su eventi passati concernenti l'esecuzione di crimini odiosi e sulle circostanze e le ragioni che hanno portato, attraverso massicce o sistematiche violazioni, a consumare tali crimini[3].

La versione aggiornata dei principi ha inoltre riaffermato la necessità di facilitare l'accesso agli archivi, e non solo «per permettere alle vittime e ai loro parenti di rivendicare i propri diritti» ed agli accusati, di esercitare il proprio diritto di difesa; infatti: «L'accesso agli archivi dovrà essere facilitato anche nell'interesse della ricerca storica» (fatte salve «ragionevoli restrizioni» a tutela della privacy)[4]. Le Nazioni Unite hanno ribadito principi analoghi anche in una risoluzione adottata dal Consiglio per i diritti umani nel 2009[5].

Vi è dunque, ormai, a livello internazionale un *corpus* consolidato di elaborazioni che individuano un preciso dovere dello Stato di conservare gli archivi relativi alle violazioni dei diritti umani e di permetterne la consultazione. Non credo che sia improprio ritenere che queste indicazioni siano valide anche per il caso degli archivi relativi al terrorismo e alle stragi in Italia. È vero che quando si parla di violazioni dei diritti umani ci si riferisce ai crimini commessi dagli Stati; le Nazioni Unite, infatti, hanno prodotto i principi sopra ricordati nell'ambito di una complessiva azione a sostegno della costruzione della democrazia nei paesi post-dittatoriali. Ma purtroppo è stato ampiamente provato che la storia dello stragismo in Italia è stata caratterizzata da pesanti complicità da parte di pezzi di apparati dello Stato. I principi messi a fuoco dall'ONU in materia di diritto alla conoscenza chiamano dunque in causa anche l'Italia. Come assolve lo Stato italiano al «dovere di ricordare» e all'obbligo che da esso discende di conservare gli archivi relativi al terrorismo e alle stragi e renderli accessibili? In modo insufficiente, non all'altezza di quanto ci si aspetterebbe da un grande paese democratico[6].

3 - *Principle 2: The inalienable right to the truth*. United Nations Commission On Human Rights. Sixty-first session, E/CN.4/2005/102/Add.1, *Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher. Addendum: Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity*.

4 - *Principle 15: Measures for facilitating access to archives*, Ibidem.

5 - United Nation General Assembly, Human Rights Council. Twelfth session. A/HRC/RES/12/12. *Resolution adopted by the Human Rights Council: 12/12. Right to the truth*.

6 - P. Carucci, *Fonti documentarie sulle stragi*, in *Come studiare il terrorismo e le stragi: fonti e metodi*, a cura di C. Venturoli, Venezia, Marsilio, 2002, pp. 47-54; EAD., *La ricerca storica e le fonti contemporanee. Mancati versamenti, dispersione e distruzioni*, in «Archivi e cultura», XXXVIII, n.s. (2005), pp. 47-72; *Rete degli archivi per non dimenticare: guida alle fonti per una storia ancora da scrivere*, a cura di I. Moroni, Roma, Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario, 2010; S. Twardzik, *Fonti archivistiche, «riservate» o «segrete», per la storia dell'Italia repubblicana: tra normativa e prassi*, in «Studi storici», LII (2011), 3, pp. 681-763.

In parte, ciò è dovuto alla complessiva situazione critica in cui versano gli Archivi di Stato italiani, a causa di carenza di spazi (molti Archivi hanno difficoltà a ricevere nuovi versamenti, a causa della carenza di depositi), di risorse, ma soprattutto di personale: in vent'anni il personale tecnico di Archivi di Stato e Sovrintendenze è diminuito di oltre il 40%[7], vi sono ormai diversi Archivi di Stato che non hanno neppure un archivista e la situazione è destinata a peggiorare rapidamente nel prossimo futuro, posto che circa il 60% degli archivisti ha almeno 60 anni (è quindi prossimo alla pensione) e non è stato preparato un ricambio generazionale: meno del 5% degli archivisti attualmente in servizio ha un'età inferiore ai 50 anni[8].
Soffriamo, inoltre, a causa di importanti ritardi normativi. Ad esempio, siamo ormai l'unico paese europeo che prevede il versamento degli atti agli Archivi di Stato dopo 40 anni dall'esaurimento degli affari: negli altri paesi, i versamenti avvengono dopo 30 o a volte 20 anni dalla data di creazione dei documenti[9], e per quelli digitali i termini tendono ad essere ancora più brevi. Siamo inoltre l'unico paese della UE a non avere un *Freedom of Information Act* (FOIA), ovverosia una legge che garantisca a chiunque l'accesso ai documenti della pubblica amministrazione senza bisogno di motivare la richiesta (fatte salve le ovvie limitazioni per tutelare la privacy, la lotta alla criminalità, la difesa nazionale, ecc.)[10].
Limiti normativi incidono, inoltre, sulla conservazione e accessibilità degli archivi prodotti dalle amministrazioni che non versano i propri archivi storici agli Archivi di Stato (Carabinieri, Guardia di finanza, Esercito, ecc.)[11] e dai servizi di informazione, su cui si concentra questo articolo. Nelle prossime pagine prima segnalerò alcuni aspetti critici dell'attuale normativa relativa ai servizi di *intelligence* e al segreto, limitatamente a quanto di più diretto interesse per ricercatori e archivisti (accesso

7 - Nel 1992, archivisti e documentalisti (tecnici non laureati) di Archivi di Stato e Sovrintendenze (esclusi quindi Ufficio centrale per i beni archivistici e Centro di fotoriproduzione, legatoria e restauro degli Archivi di Stato) erano 1.049. Nel 2012, il numero degli archivisti di Stato di area C (categoria che comprende anche le figure un tempo chiamate «documentalisti») di Archivio centrale dello Stato, 101 Archivi di Stato, 34 Sezioni di Archivio di Stato e 19 Sovrintendenze archivistiche ammontava a 604, con una diminuzione di 445 unità, pari al 42,4%. *L'attività dell'Amministrazione archivistica nel trentennio 1963-1992. Indagine storico-statistica*, a cura di M. Cacioli, A. Dentoni-Litta, E. Terenzoni, Roma 1996. I dati relativi al 2012 sono tratti dal Sistema statistico nazionale del Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo, on line nella rete privata virtuale del Ministero.

8 - Mie elaborazioni su dati relativi al personale dell'intera amministrazione archivistica fornitimi dalla Direzione generale degli archivi (DGA).

9 - Per una critica ai termini di versamento eccessivamente lunghi, si veda: P. CARUCCI, *La ricerca storica*… citata.

10 - Si vedano: D. Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*, s.l., Privacy International, 2006; T. Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Paris, Unesco, 2008.

11 - Sulle normative relative alla consultabilità si veda S. Twardzik, *Fonti archivistiche*… cit., nonché il suo capitolo su *La consultabilità dei documenti* in *Archivistica. Teorie, metodi, pratiche*, a cura di L. Giuva e M. Guercio, Roma, Carocci, 2014, pp. 237-261.

ai documenti non più coperti da segreto di Stato, declassificazione e archivi storici dei Servizi)[12]. Concluderò avanzando alcuni suggerimenti di modifica della normativa italiana.

Le innovazioni introdotte dalla legge di riforma dei Servizi e del segreto di Stato

In continuità con il precedente ordinamento[13], nel 2007 il legislatore ha scelto di riunire in un unico testo di legge la riforma dei Servizi di informazione e la disciplina del segreto. Non è stata dunque accolta la sollecitazione che era venuta da giuristi come il presidente emerito della Corte costituzionale Giovanni Conso, che avevano suggerito una distinzione tra le due normative, ricordando, fra le altre cose, come il segreto non riguardi solo i Servizi, dato che anche altre Amministrazioni possono conservare documenti coperti da segreto di Stato. Ma era soprattutto la necessità di migliorare l'immagine pubblica dei Servizi e far riguadagnare loro la fiducia dei cittadini, a suggerire una distinzione tra le due normative:

> Poiché tra le ragioni che hanno messo in crisi i Servizi vi è il loro connubio con il segreto, al punto di creare l'equivoco nominalistico consistente nel far ritenere tutto segreto ciò che riguarda i Servizi, il modo migliore per rompere questa impostazione, fonte di grave malessere per chi oggi chiede trasparenza, sarebbe quello di scindere le due sottotematiche[14].

Quindi, concludeva Conso, «Occorre una disciplina più attenta, slegata per il segreto dalla normativa sui Servizi»[15].
Si è persa questa occasione per scindere le due normative, ma comunque le novità nella disciplina del segreto introdotte dalla riforma sono di grande rilievo; la legge

12 - Per un'approfondita analisi complessiva della legge, si rinvia a *I servizi di informazione e il segreto di Stato (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, Giuffrè, 2008. Per una lettura della legge con un'ottica archivistica, si vedano P. Carucci, *La ricerca storica*… cit. e S. Twardzik, *Fonti archivistiche*… cit. Per una disamina delle novità introdotte dalla l. 124/2007 in materia di segreto che non si limiti agli aspetti trattati dal presente articolo, si vedano: T.F. Giupponi, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007,* in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, IV, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1677 - 1751 (disponibile anche on line sul sito <http://www.forumcostituzionale.it>); A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in «Giurisprudenza costituzionale», 53 (2008), 5, pp. 4041-4067 (disponibile anche on line sul sito <www.associazionedeicostituzionalisti.it>); A. Vedaschi, *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo» 3 (2012), pp. 978-1012 (ringrazio Gabriele Marino per avermi segnalato questo articolo).

13 - Legge 24 ottobre 1977, n. 801 «Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato».

14 - G. Conso, *Sicurezza fra informazione, segreto e garanzie*, in «Per Aspera ad Veritatem. Rivista di intelligence e di cultura professionale» 1995, 3 <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/MainDb.nsf/HomePages/3> (Relazione tenuta nell'ambito del ciclo di conferenze organizzato dalla Scuola di addestramento del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE), Roma, 1° giugno 1995).

15 - Ibidem. Sulla stessa linea anche, ad esempio, T.F. Giupponi, *Servizi di informazione*… cit.

124 del 2007 «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto» ha, infatti, per la prima volta posto un limite temporale alla durata del segreto di Stato e delle classifiche di segretezza. Come ha osservato Giovanni Salvi:

> Si tratta dell'innovazione forse più significativa dell'intera riforma, anche perché essa si lega ad altre previsioni fortemente innovative (come l'istituzione del servizio ispettivo e la disciplina archivistica) per render possibile un effettivo controllo delle attività segrete e quindi un reale presidio ai valori posti in bilico dall'esistenza del segreto[16].

La segretezza assoluta favorisce gli illeciti. Come ha spiegato Giovanni Conso,

> l'unico modo per scongiurare illiceità gravi è quello di far sì che prima o poi si possa venire a conoscenza che uno o più funzionari hanno mancato gravemente. Quindi, mai distruggere documenti fino a che il segreto non sia venuto a cadere, dando almeno per un certo periodo la possibilità di indagare su ciò che in partenza è stato coperto da segreto[17].

Ma non è solo per prevenire o punire possibili illeciti che è necessario porre limiti temporali al segreto e rendere accessibili gli archivi. Il punto è che – come ha affermato Norberto Bobbio in un celebre saggio – il segreto illimitato nel tempo non è compatibile con la democrazia:

> uno dei principi fondamentali dello Stato costituzionale [è che] la pubblicità è la regola, il segreto l'eccezione e ad ogni modo un'eccezione che non deve fare venire meno la regola, giacché la segretezza è giustificata, non diversamente da tutte le misure eccezionali (…) soltanto se è limitata nel tempo[18].

Impedire la divulgazione di determinate informazioni può essere necessario per proteggere gli individui o la collettività. È quindi non solo legittimo, ma doveroso che lo Stato secreti determinate informazioni. Ma il segreto deve essere regolato dalla legge, circoscritto a finalità legittime volte a tutelare interessi superiori all'interesse pubblico alla conoscenza; la sua apposizione deve essere sottoposta ad adeguati controlli e deve essere limitato nel tempo[19]. I tempi di desecretazione

16 - G. Salvi, *Il Segreto di Stato. Durata massima di quindici anni*, in «Guida al diritto. Il Sole 24 ore», 13 ottobre 2007, 40, p. 74.

17 - G. Conso, *Sicurezza fra informazione*… citato.

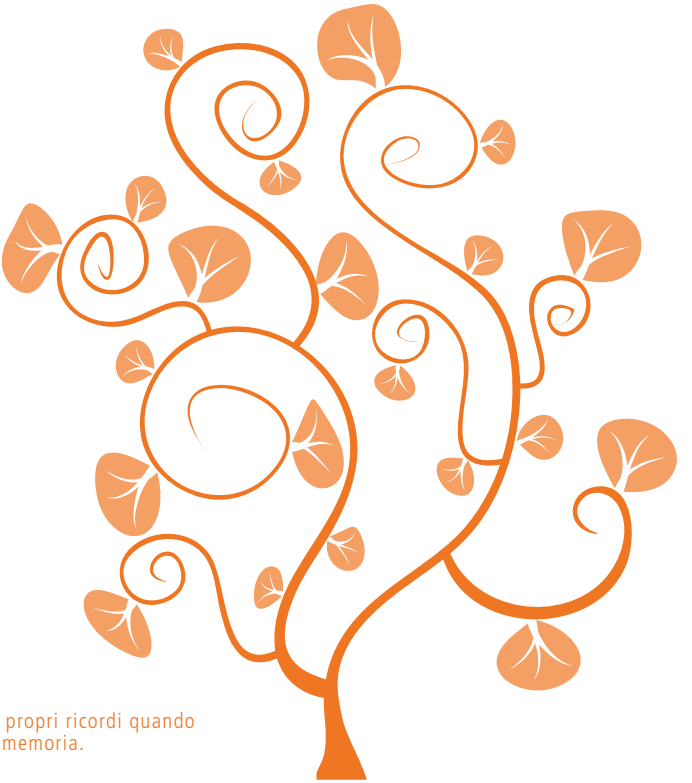
18 - N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in «Rivista italiana di scienza politica», X (1980), p. 184.

19 - *Global Principles On National Security and the Right To Information*, Tshwane, South Africa, 12 June 2013; questi principi, noti come «The Tshwane Principles», sono stati messi a punto da una rete di 22 ong e centri universitari, con la consulenza di oltre 500 specialisti di più di 70 paesi, con il supporto della One Society Justice Initiative, avendo sentito anche i quattro relatori speciali per il diritto all'informazione di ONU, OCSE, OSA e ACHPR e il relatore speciale dell'ONU su antiterrorismo e diritti umani. Vedi anche G. Arconzo – I. Pellizzone, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2012, 1, on line sul sito della rivista <http://www.rivistaaic.it/>.

in particolari circostanze possono essere anche lunghi (si pensi ad esempio alle informazioni relative all'identità delle fonti confidenziali, che se divulgate prematuramente possono mettere in pericolo la vita degli informatori e delle loro famiglie). Ma nessun ordinamento democratico può tollerare che vi siano delle sfere di azione dello Stato che restino permanentemente sottratte alla conoscenza e al controllo dei cittadini[20].

Fino al 2007, la legge non stabiliva una durata massima per la classificazione dei documenti e per il segreto di Stato, né prevedeva la possibilità che gli archivi dei servizi di *intelligence* potessero un giorno diventare consultabili dai cittadini,

20 - M. Brutti, *Disciplina degli archivi dei servizi e riforma del segreto di Stato,* in *Segreti personali e segreti di Stato: privacy, archivi e ricerca storica*, a cura di C. Spagnolo, Fucecchio, European Press Academic Publishing, 2001, p. 115.



È facile scrivere i propri ricordi quando si ha una cattiva memoria.

Arthur Schnitzler

seppure dopo molti anni. La legge di riforma dei Servizi ha invece fissato un limite temporale al segreto e ha introdotto la possibilità di versamenti di documentazione dei Servizi all'Archivio centrale dello Stato. La legge 124/2007 ha dunque acceso in molti la speranza che lo Stato italiano volesse finalmente aprirsi ad una cultura della trasparenza e fare i conti con le pagine più oscure e dolorose del proprio recente passato. Tali speranze sono però, purtroppo, andate spegnendosi negli anni successivi. Innanzi tutto, bisogna osservare che la legge stessa presenta limiti e debolezze importanti; i regolamenti attuativi hanno, inoltre, introdotto norme più restrittive rispetto a quanto previsto dalla legge e le disposizioni in materia di trasferimento degli atti dei Servizi all'Archivio centrale dello Stato hanno prodotto solo modesti risultati.

La durata massima del segreto di Stato

La legge 124/2007 prevede che il segreto di Stato (che, è bene ricordare, a differenza delle classifiche di segretezza di cui si tratterà più avanti, preclude la conoscenza di un'informazione anche da parte della magistratura) possa essere apposto solo dal presidente del Consiglio, per la durata di 15 anni, prorogabili fino ad un massimo di 30 anni dalla data dell'apposizione o della sua opposizione[21]. Appare una norma chiara, ma la realtà lo è assai di meno. A leggere la legge, sembra che l'iter standard sia il seguente: quando vi sono informazioni la cui diffusione fuori dalle sedi autorizzate può «ledere gravemente» alla «integrità della Repubblica» e ad altri interessi supremi[22], il presidente del Consiglio appone con un atto formale il vincolo del segreto di Stato, che viene possibilmente annotato sul documento (art. 39) e registrato[23]. Poi, se un dipendente pubblico è chiamato a deporre su tale materia, dovrà astenersi dal farlo ed opporre il segreto di Stato, che dovrà essere confermato dal presidente del

21 - L'opposizione del segreto ha luogo quando un impiegato pubblico è chiamato a deporre in tribunale su fatti coperti da segreto; secondo la legge, «I pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato». In questi casi, dunque, il testimone «oppone il segreto di Stato», che però deve essere confermato dal presidente del Consiglio. In caso di conferma, se quanto coperto da segreto risulta essenziale per la definizione del processo, «il giudice dichiara non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato» (art. 40). L'art. 41 fa inoltre divieto agli stessi soggetti di «riferire» su fatti coperti da segreto di Stato. La Corte costituzionale ha interpretato tale norma come applicabile non solo ai testimoni, ma anche agli imputati (Sentenza 106/2009). Per una critica a tale interpretazione, si veda A. Spataro, *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Roma – Bari, Laterza, 2010, pp. 4 e 541.

22 - «Sono coperti dal segreto di Stato le informazioni, i documenti, gli atti, le attività, le cose o i luoghi la cui conoscenza, al di fuori degli ambiti e delle sedi autorizzate, sia tale da ledere gravemente» alla «integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato» (art. 39, cc. 1 e 3).

23 - «Presso l'Ufficio centrale per la segretezza (UCSe) sono istituiti: a) l'"Ufficio Inventario", che cura la registrazione dei provvedimenti di apposizione, conferma e proroga del segreto di Stato e dei documenti coperti da segreto di Stato, aggiornandone periodicamente la situazione; (…)». D.p.c.m. 22 luglio 2011 n. 4, *Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate*, art. 7, c. 2.

Consiglio (art. 40). Nella prassi, però, sembra che di fatto l'iniziativa di sottoporre al vincolo del segreto di Stato determinate informazioni venga presa più che altro a fronte di un'inchiesta giudiziaria o parlamentare[24]. L'apposizione del segreto da parte del presidente del Consiglio di propria iniziativa, in assenza di un'inchiesta, nonostante sia esplicitamente prevista dalla legge, sembra più un'ipotesi teorica che una prassi abituale. Questo vuol dire che il termine da cui iniziano a decorrere i 30 anni (limite massimo della durata del segreto di Stato) è nei fatti la «opposizione», che può essere anche molto posteriore alla data dei fatti o dei documenti[25] (proprio per questo, secondo Paolo Pisa, «Non rispecchia il requisito dell'attualità dell'interesse tutelato l'ipotesi in cui il *dies a quo* decorra dall'opposizione al segreto di Stato»[26]).
Quanto la materia sia complessa, se non confusa, è dimostrato implicitamente dalla direttiva del presidente del Consiglio del 14 febbraio 2012, con cui il presidente Monti ha chiesto a tutti i ministri di effettuare «una esatta ricognizione di ogni singolo segreto vigente, anche con riferimento ai vincoli sorti anteriormente alla legge n. 124/2007». Nel ricordare che il d.p.c.m. 22 lug. 2011, n. 4 ha affidato all'Ufficio inventario (creato nell'ambito del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza) il compito di «censire e monitorare costantemente la situazione dei segreti di Stato»[27], la direttiva ha sottolineato che

> La possibilità di disporre in un quadro organico ed unitario di tutti gli elementi relativi ai segreti di Stato è senza dubbio un passaggio essenziale sia in relazione alla puntuale delimitazione della durata, sia con riguardo alla sicura identificazione dell'oggetto (…). Avere certezza sul *dies a quo* del segreto di Stato è indispensabile per l'applicazione delle norme che ne disciplinano l'efficacia nel tempo[28].

24 - Giancarlo Capaldo, comunicazione personale.

25 - Ad esempio, nel 1988 venne opposto il segreto di Stato relativamente all'abbattimento nel 1973 dell'aereo Argo16 in dotazione al Servizio informazioni difesa – SID (e utilizzato dall'organizzazione Gladio): quando il giudice istruttore Carlo Mastelloni ordinò al Servizio informazioni e sicurezza militare (SISMI) di esibire una serie di documenti al riguardo, il direttore del Servizio, ammiraglio Fulvio Martini, rispose: «Comunico che tutti i dati richiesti sono coperti dal segreto di Stato. Il presidente del Consiglio, informato per le vie brevi, ha autorizzato quanto sopra». Il presidente Ciriaco De Mita confermò il segreto (il segreto su Gladio venne revocato nel 1990 da Andreotti, ma nello stesso anno il SISMI distrusse una quantità consistente di documenti conservati nei propri archivi). G. Flamini – C. Nunziata, *Segreto di Stato: uso e abuso*, Roma, Editori riuniti, 2002, pp. 26-27 e 54-55.

26 - P. Pisa, *Riforma 2007 e Regolamento 2008: segreto di Stato in evoluzione*, in «Gnosis», 2008, n. 2, p. 5.

27 - «Per assicurare il monitoraggio della situazione relativa ai segreti di Stato, le amministrazioni che detengono informazioni coperte da segreto di Stato comunicano annualmente all' "Ufficio Inventario" di cui all'articolo 7, comma 2, lettera a) per la parifica, gli estremi identificativi dei documenti in loro possesso, annotati con numero progressivo in apposito registro. A tal fine, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento, le amministrazioni provvedono all'istituzione del predetto registro, trasmettendone copia conforme all'"Ufficio Inventario"». D.p.c.m. 22 luglio 2011 n. 4, *Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate*, art. 72, c. 4.

28 - Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2012, *Attuazione delle disposizioni concernenti la tutela amministrativa delle informazioni coperte da segreto di Stato e degli atti relativi al segreto di Stato, contenute nel D.P.C.M. 22 luglio 2011*, n. 4.

Se il presidente del Consiglio ha sentito il bisogno di sottolineare quanto sia importante avere un quadro preciso di cosa e quando sia stato coperto da segreto di Stato, vuol dire che questo quadro non era chiaro per niente.
Definire con precisione la decorrenza del segreto di Stato è importante dal punto di vista archivistico (per capire quando cesseranno i vincoli di segretezza), ma lo è ancor di più per le drammatiche ricadute che può avere sul piano processuale. Si pensi che proprio l'incertezza sulla data iniziale del vincolo di segretezza e la sua esatta delimitazione sono stati al centro dei cinque conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, tra Presidenza del consiglio da un lato e Procura, Tribunale e giudice dell'udienza preliminare (GUP) di Milano dall'altro, in merito al caso del sequestro a Milano, nel 2003, dell'imam Abu Omar da parte di agenti della CIA, coadiuvati – secondo la Corte d'appello di Milano – da uomini SISMI[29]. Infatti «sugli atti inizialmente sequestrati presso la sede del SISMI dalla Procura di Milano non era stato opposto il segreto di Stato», né era stato opposto durante i primi interrogatori di agenti del SISMI, ma solo successivamente[30]. La Corte costituzionale ha chiarito che «l'apposizione del segreto non può avere effetto retroattivo»; allo stesso tempo, però, l'apposizione tardiva «non può neppure risultare indifferente rispetto alle ulteriori attività dell'Autorità giudiziaria, requirente e giudicante» (un'affermazione di difficile interpretazione, che ha suscitato vivaci polemiche tra i giuristi[31]). La Corte ha inoltre ricordato che, già nel 1985, una direttiva riservata del presidente del

29 - Usama Mustafa Hassan Nasr (noto come Abu Omar) dopo essere stato sequestrato a Milano nel quadro di una delle così dette *extraordinary renditions* venne trasferito in Egitto, trattenuto in detenzione segreta per oltre un anno e, secondo quanto da lui denunciato, sottoposto a torture. Per il suo sequestro sono stati condannati in contumacia, con sentenza passata in giudicato, 23 agenti della CIA (tra i quali il colonnello Joseph Romano, graziato dal presidente Napolitano il 6 aprile 2013, benché latitante).
Le vicende processuali relative agli imputati italiani sono invece più intricate: nel 2010 la Corte d'appello di Milano dichiarò la improcedibilità dell'azione penale (a causa dell'opposizione del segreto di Stato) nei confronti del direttore del SISMI Nicolò Pollari, del suo vice Marco Mancini e degli agenti Giuseppe Ciorra, Raffaele Di Troia e Luciano Di Gregori. Nel 2012, la Cassazione ha annullato con rinvio questa sentenza. Il 12 febbraio 2013, la Corte d'appello di Milano ha condannato, per la loro collaborazione al sequestro, Pollari a 10 anni di reclusione, Mancini a 9 anni, e a 6 anni Ciorra, Di Troia e Di Gregori. Avverso la sentenza della Cassazione, la Presidenza del consiglio ha sollevato un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato e il 10 febbraio 2014 la Corte costituzionale ha annullato le sentenze della Cassazione del 2012 e della Corte d'appello del 2013. Quest'ultima sentenza (n. 24/2014) è la seconda pronuncia della Corte costituzionale relativa al sequestro Abu Omar: in precedenza, infatti, la corte si era pronunciata (sentenza 106/2009) su ben cinque conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevati da Presidenza del consiglio, Procura, GUP e Tribunale di Milano. Per una dettagliata descrizione della vicenda (che si ferma però al 2010) da parte del PM che ha condotto l'inchiesta, si veda A. Spataro, *Ne valeva la pena*…citata.

30 - G. Arconzo – I. Pellizzone, *Il segreto di Stato*… p. 12.

31 - G. Salvi, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in «Cassazione Penale», 2009, 10, pp. 3729-73; A. Anzon Demmig, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte Costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 54 (2009), 2, pp. 1020 – 1033; G. Arconzo – I. Pellizzone, *Il segreto di Stato*… cit., p. 12.

Consiglio aveva indicato come coperte dal segreto di Stato le informazioni relative i rapporti con gli «organi informativi di altri Stati»[32]. La situazione, come si vede, è ingarbugliatissima e come tale fonte di conflitti, che avrebbero potuto essere molto ridotti, se fosse stata tenuta una sistematica registrazione dei segreti, come prescritto dalle norme (ma questo presupporrebbe la volontà politica di delimitare con precisione la sfera del segreto e non è detto che vi sia tale volontà).

Un regime particolare è previsto per i segreti di Stato che «in base ad accordi internazionali» incidono anche «su interessi di Stati esteri o di organizzazioni internazionali»: in questi casi, infatti, la legge prevede che il provvedimento di cessazione del vincolo sia adottato d'intesa con le autorità estere o internazionali competenti (art. 39, c. 10). Tra i giuristi che hanno commentato questa norma non vi è accordo sulle sue implicazioni: vi è infatti chi ritiene che comunque, passati i 30 anni, il segreto di Stato decada anche se relativo a fatti che interessano Stati esteri[33], e chi ritiene che invece in questi casi si deroghi al limite dei 30 anni (in altre parole, per il segreto sovranazionale non vi sarebbe un limite temporale predefinito[34]). Se la prassi e la giurisprudenza dovessero confermare questa interpretazione, si tratterebbe evidentemente di una pesante deroga, che vanificherebbe in buona misura il portato innovativo della legge.

È bene ricordare, a questo proposito, che il segreto di Stato è stato spesso opposto per coprire informazioni relative a rapporti con altri Stati e con servizi di *intelligence* stranieri[35], come nel citato caso del sequestro dell'imam Abu Omar. Nella sentenza 106/2009, la Corte costituzionale ha precisato che «il segreto di Stato non è stato apposto sul reato di sequestro di persona, bensì soltanto sulle fonti di prova attinenti a rapporti tra Servizi italiani e stranieri». La Corte ha inoltre spiegato che l'autorità giudiziaria era «libera di indagare, accertare e giudicare il fatto di reato, non essendo lo stesso coperto da segreto

32 - Corte costituzionale, sentenza 106/2009.

33 - G. Scandone, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, e S. Gambacurta, *Il diritto di accesso*, in *I servizi di informazione*… cit., rispettivamente alle pp. 549-51 e 750-751.

34 - G. Salvi, *Il Segreto di Stato. Durata*… cit.; A. Spataro, relazione alla riunione a Tbilisi del Committee on Legal Affairs and Human Rights dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa su *Abuse of State Secrecy and National Security: Obstacles to Parliamentary and Judicial Scrutiny of Human Rights Violations*, 16-17 settembre 2010; T.F. Giupponi, *Servizi di informazione e segreto di Stato*... citata.

35 - A partire dagli anni Cinquanta, fino al 1990, il segreto è stato ripetutamente opposto a inchieste che avrebbero portato alla luce la rete Gladio e i rapporti di collaborazione in chiave anticomunista con la CIA e altri servizi esteri. Anche altre aree delle relazioni estere e dei rapporti con servizi di *intelligence* stranieri sono state oggetto di segreto: ad esempio, durante l'inchiesta sulla scomparsa in Libano nel 1980 dei giornalisti Italo Toni e Graziella De Palo, venne opposto il segreto di Stato in merito ai rapporti del SISMI con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP); le vicende relative al ritrovamento dell'archivio di Gelli in Uruguay sono state coperte da segreto; il segreto è stato ripetutamente opposto anche nei confronti delle diverse commissioni parlamentari che stavano indagando sullo scandalo ENI-Petromin (1979-1980-1982). G. Flamini – C. Nunziata, *Segreto di Stato*… cit. pp. 18-19, 35.

di Stato» ma non poteva

> avvalersi di quelle fonti di prova che, sebbene connesse al sequestro di persona, «hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri»; rapporti da intendersi, evidentemente, con riferimento non soltanto alle linee generali e strategiche di collaborazione tra i Servizi interessati, ma anche agli scambi di informazioni ed agli atti di reciproca assistenza posti in essere in relazione a singole e specifiche operazioni[36].

Si tratta di una affermazione di non facile interpretazione, che ha suscitato molte discussioni fra gli addetti ai lavori[37], e che sembra in parole povere voler dire che non è stato secretato il sequestro, ma le informazioni relative ad esso che riguardavano in qualsiasi modo la collaborazione tra CIA e SISMI. In altre parole, le informazioni relative alle relazioni con i servizi di *intelligence* stranieri vengono protette così gelosamente che il segreto in materia può finire per coprire un'area molto vasta di informazioni; la deroga al limite dei 30 anni per il segreto transnazionale può avere quindi ricadute importanti sull'accessibilità dei documenti relativi alla storia italiana recente.

L'accesso ai documenti non più coperti da segreto di Stato

La legge 124/2007 dispone che, una volta trascorso il periodo di secretazione, «chiunque vi abbia interesse può richiedere al presidente del Consiglio dei ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal segreto di Stato» (art. 39, c. 7). Si tratta di una norma molto liberale, che stabilisce criteri di accessibilità anche più ampi rispetto a quelli previsti dalla legge 241/1990 relativa all'accesso a documenti della pubblica amministrazione. Infatti, mentre la legge 241/1990 limita il diritto di accesso a quanti «abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso» (art. 22, c. 1, lett. b), tale limitazione non è prevista dalla legge 124/2007. Ci hanno pensato però i decreti applicativi ad introdurre questa ed altre restrizioni.

Infatti il d.p.c.m. 8 aprile 2008 «Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato» dispone che, in caso di richiesta di accesso, il presidente del Consiglio

> valuta preliminarmente la sussistenza in capo al richiedente di un interesse diretto, concreto ed attuale collegato all'oggetto dell'accesso, nonché meritevole di giuridico apprezzamento in relazione alla qualità soggettiva del richiedente ed alla finalità per la quale l'accesso sia richiesto (art. 10, c. 2).

36 - Corte costituzionale, sentenza n. 106/2009.

37 - G. Salvi, *La Corte costituzionale e il segreto*... cit.; A. Anzon Demmig, *Il segreto di Stato ancora*... cit.; G. Arconzo – I. Pellizzone, *Il segreto di Stato*... cit., p. 12.

Il d.p.c.m. 8 aprile 2008, dunque, modifica in senso restrittivo la disciplina sull'accesso prevista dalla legge 124/2007 ed essendo norma di rango inferiore, sono stati sollevati dubbi sulla legittimità di tale restrizione. Stefano Gambacurta ha osservato, tra le altre cose, che da un regime di accesso più liberale di quello previsto dalla l. 241/1990, con il citato d.p.c.m. si passa ad un regime anche più restrittivo, perché non solo si prevede che il richiedente debba avere «un interesse diretto, concreto ed attuale collegato all'oggetto dell'accesso» e giuridicamente tutelato, ma si prevede anche che il presidente del Consiglio, prima di accettare una domanda di accesso, valuti la «qualità soggettiva del richiedente»: cosa questo significhi non è chiaro neppure ai giuristi[38].

38 - S. Gambacurta, *Il diritto di accesso* ... cit., pp. 712-713.

Nei ghiacciai della memoria.
Guillaume Apollinaire

Non è neppure chiaro se al richiedente che abbia tutte le caratteristiche soggettive ritenute necessarie debba sempre essere consentito l'accesso o possa essere negato invocando i casi di esclusione previsti dalla l. 241/1990[39]. Né la legge, né il regolamento fanno esplicito riferimento alla legge 241/1990. Inoltre, il d.p.c.m. 8 aprile 2008 da un parte afferma: «La cessazione del vincolo del segreto di Stato non comporta l'automatica decadenza del regime della classifica e della vietata divulgazione» (art. 7, c. 2), ma da un'altra dispone che «Una volta cessato il vincolo del segreto di Stato in nessun caso può esservi esclusione del diritto di accesso motivata con ragioni di segretezza.» (art. 10, c. 3). Se il termine «segretezza» in questo comma si riferisse solo al segreto di Stato, la frase risulterebbe una inutile tautologia. Se, d'altra parte, il termine «segretezza» alludesse anche alla documentazione classificata, allora vorrebbe dire che i documenti classificati che precedentemente erano stati coperti da segreto di Stato sarebbero accessibili, mentre quelli che precedentemente non lo erano non lo sarebbero, il che sarebbe incongruo. Il giurista che ha esaminato più in profondità la questione, Stefano Gambacurta, pur sottolineando come la legge susciti incertezze interpretative, propende per l'ipotesi che – cessato il segreto di Stato – permangano comunque i casi di esclusione dall'accesso previsti dalla l. 241/1990[40]. Invece Stefano Twardzik esclude che, trascorsi 30 anni dall'apposizione del segreto di Stato, un documento possa essere escluso dal diritto di accesso perché classificato[41]. Infine, secondo Giancarlo Capaldo, l'art. 7, c. 2, si applica alle classifiche poste prima della cessazione del segreto di Stato (se un documento è stato sia classificato che sottoposto al vincolo del segreto di Stato, quando cessa quest'ultimo non è detto che venga anche declassificato e quindi il documento rimane escluso dal diritto

39 - L'esclusione dal diritto di accesso è disciplinata dall'art. 24 della l. 241/1990. Sono esclusi dall'accesso, tra gli altri, 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 alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione» (c. 6, lett. a), nonché i documenti che «riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini» (c. 6, lett. c) e i documenti che «riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono» (c. 6, lett e). La legge però specifica che «Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale». (art. 24, c. 7).

40 - S. Gambacurta, *Il diritto di accesso*… cit., pp. 713-14.

41 - S. Twardzik, *Fonti archivistiche, «riservate»*… cit., pp. 719-20

d'accesso), mentre l'art. 10, c. 3 deve essere interpretato come un divieto a classificare ex novo un documento che precedentemente era sottoposto al vincolo del segreto di Stato ma non classificato[42]. Solo la giurisprudenza potrà chiarire questi e altri dubbi interpretativi.
Vale la pena infine di notare che, a differenza della legge 241/1990, che prevede solo l'accesso ai documenti, la legge 124/2007 prevede che – una volta decorsi i termini per la desecretazione – si possa chiedere «di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi» che erano stati coperti dal segreto di Stato (art. 39, c. 2). Il segreto di Stato può infatti coprire non solo documenti, ma anche «le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica» (art. 39, c. 1), nonché «i luoghi» (art. 39, c. 2) (uno degli ultimi casi di opposizione del segreto di Stato ha riguardato proprio un luogo, la villa di Berlusconi in Sardegna[43]). Concedere l'accesso, a distanza di anni, a cose che non siano documenti, luoghi od oggetti fisici pone seri problemi interpretativi ed applicativi. Per quanto riguarda le «informazioni», fa notare Gambacurta che la legge sembra offrire agli interessati la possibilità di

> acquisire una ricognizione di fatti o luoghi non contenuti in documenti già formati ed individuabili, a seguito di una specifica indagine da parte dell'Amministrazione, ovvero ancora di richiedere l'elaborazione di informazioni trasfuse in diversi atti[44].

Tutto ciò potrebbe comportare un onere non piccolo per le amministrazioni. Sarebbe interessante sapere se anche il Dipartimento informazioni per la sicurezza[45] e le altre amministrazioni che conservano documenti coperti da segreto di Stato interpretano la norma nello stesso modo.
È del tutto oscuro, infine, cosa significhi concedere l'accesso ad «attività» che erano state coperte da segreto, visto che, evidentemente, tali attività quando decade il segreto, sono cessate da un pezzo. Come ha notato sempre Gambacurta,

> quand'anche esse fossero ancora in corso, risulterebbe difficile comprendere come potrebbe estrinsecarsi l'accesso, posto che appare difficilmente ipotizzabile che il dettato normativo abbia, con ciò, inteso permettere all'interessato di assistere allo svolgimento di attività in corso[46].

42 - Giancarlo Capaldo, comunicazione personale.

43 - Nel 2004, la Procura di Tempio Pausania aveva disposto una ispezione all'interno della «Villa La Certosa» (di proprietà di Silvio Berlusconi) per verificare se fossero stati commessi illeciti edilizi. La Presidenza del consiglio si opponeva all'ispezione, affermando che la villa era coperta da segreto di Stato. La Procura sollevò quindi un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Prima che la Corte costituzionale emettesse la sua sentenza, Berlusconi però decise di «concedere» l'ispezione, facendo venire meno la materia del contendere. Corte Costituzionale, Ordinanza 404/2005.

44 - S. Gambacurta, *Il diritto di accesso*… cit., p. 711.

45 - Il Dipartimento presso la Presidenza del consiglio che coordina le attività dei servizi, oggi denominati Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI).

46 - S. Gambacurta, *Il diritto di accesso*… cit., p. 711.

Tutti questi dubbi interpretativi potrebbero forse essere chiariti dal regolamento applicativo della legge relativo all'accesso agli archivi dei Servizi; peccato però che sia stato classificato e quindi non sia possibile per il pubblico conoscerne il contenuto[47]. Classificare le norme che regolamentano l'accesso agli archivi è un'incongruenza talmente clamorosa, da sembrare l'iniziativa di un malintenzionato determinato a gettare discredito sui nostri Servizi.

Materie escluse dal segreto di Stato

Il segreto di Stato ha comprensibilmente attratto molta attenzione sia da parte dei giuristi, che da parte del grande pubblico. Però è bene tenere presente che il segreto di Stato è stato opposto, nel complesso, in un numero relativamente limitato di casi (seppure politicamente rilevanti)[48] e che, già dal 1977, esso non può coprire «fatti eversivi dell'ordine costituzionale»[49]. La l. 124/2007 ha esteso questa esclusione a «notizie, documenti o cose relative a fatti di terrorismo» e relative ai reati di strage, associazione di tipo mafioso, scambio elettorale politico-mafioso, devastazione e saccheggio (art. 39, c. 11), nonché relative alle «condotte poste in essere da appartenenti ai Servizi di informazione per la sicurezza in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione prevista per loro attività» (i membri dei Servizi possono essere autorizzati a commettere dei reati, ma entro limiti ben definiti dalla legge: i reati commessi trasgredendo tali limiti non possono essere coperti da segreto di Stato).

Cosa si debba intendere per «fatti eversivi dell'ordine costituzionale» è questione

47 - «Regolamento disciplinante l'organizzazione ed il funzionamento degli archivi del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI)», d.p.c.m. 20 luglio 2012, n. 1 (pubblicato per comunicato nella G.U. del 1 agosto 2012, n. 178); precedentemente la materia era regolata dal «Regolamento recante la disciplina generale relativa all'organizzazione ed al funzionamento degli archivi del DIS, dell'AISE e dell'AISI, alle procedure di informatizzazione dei documenti e degli archivi cartacei, nonché alle modalità di conservazione e di accesso ed ai criteri per l'invio di documentazione all'Archivio centrale dello Stato» adottato con d.p.c.m. 12 giugno 2009, n. 2 (pubblicato per comunicato nella G.U. del 6 luglio 2009, n. 154), poi abrogato. Quando uscì la legge, Otello Pedini aveva giustamente auspicato che l'amministrazione archivistica venisse coinvolta nella stesura di questo regolamento; purtroppo non è avvenuto. O. Pedini, *La nuova disciplina del segreto di Stato*, in «Il Mondo degli archivi», 2007, 2-3.

48 - Oltre ai casi già menzionati, si può ricordare che il segreto (fino alla riforma del 1977 denominato «segreto politico – militare») venne ad esempio ripetutamente opposto nel corso delle indagini relative al così detto «Piano Solo» (la minaccia di colpo di Stato nel luglio 1964, finalizzata a fermare la svolta riformista in corso, ad opera dell'Arma dei Carabinieri, capeggiata all'epoca dal gen. De Lorenzo). Tali vicende divennero di pubblico dominio grazie alla denuncia del settimanale «L'Espresso» che fruttò un processo per diffamazione al giornalista Lino Jannuzzi e al direttore Eugenio Scalfari (su querela del gen. De Lorenzo), i cui atti sono stati appena versati all'Archivio di Stato di Roma. Il segreto venne anche opposto durante le indagini su: la strage di Piazza Fontana del 1969; la minaccia di golpe guidato da Edgardo Sogno (1974); il così detto SID parallelo (1974); la strage dell'Italicus, ecc. G. Flamini – C. Nunziata, *Segreto di Stato*…, citato; T.F. Giupponi, *Servizi di informazione e segreto di Stato*…, cit. p. 11, nota 42.

49 - Questa esclusione fu prima sancita dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 86/1977 e poi dalla legge 801/1977 che riformò i Servizi e la disciplina del segreto.

molto dibattuta dai giuristi: per alcuni si devono intendere solo i fatti che si possono configurare come il reato di eversione[50] ed è questa la tesi sposata dalla Corte costituzionale[51]. Per altri, invece, per «fatti eversivi dell'ordine costituzionale» si dovrebbero intendere «anche condotte che, pur non espressamente qualificate come eversive dalla legge, appaiono idonee a insidiare i fondamenti dello Stato democratico»[52]. Quindi, secondo Arianna Vedaschi, «l'eversione dovrebbe essere configurata anche nei casi di violazione dei valori fondanti dell'ordine democratico, primi tra tutti i diritti umani, riassumibili nella dignità della persona»[53]; come ha spiegato Alessandro Pace, «nelle democrazie pluralistiche i diritti costituzionali dell'individuo costituiscono "il fondamento, il pilastro portante, di tutto l'ordinamento giuridico e dello stesso Stato"»[54]. La Procura di Milano, in relazione al sequestro di Abu Omar, ha sostenuto questa interpretazione e lo stesso ha fatto la Procura di Perugia, in relazione al caso dell'attività di dossieraggio su magistrati e giornalisti da parte del SISMI, per il quale sono stati incriminati Pio Pompa e Nicolò Pollari[55].

50 - A. Anzon Demmig, *Il segreto di Stato ancora*… citato.

51 - In merito al caso del sequestro di Abu Omar, la Corte ha affermato che era impossibile «ravvisare, nel reato in questione, il contenuto fondamentale del fatto eversivo dell'ordine costituzionale, rappresentato dalla sua necessaria preordinazione a sovvertire l'ordine democratico o le Istituzioni della Repubblica, ovvero a recare offesa al bene primario della personalità internazionale dello Stato». Ed ha puntualizzato che «un singolo atto delittuoso, per quanto grave, non è di per sé suscettibile di integrare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale, se non è idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle Istituzioni democratiche». Corte costituzionale, sentenza n. 106/2009; vedi anche la sentenza n. 40/2012, sul caso dei fascicoli personali su magistrati e giornalisti rinvenuti nella sede SISMI di via Nazionale.

52 - R. Orlandi, *Una pervicace difesa del segreto di Stato (Corte cost., 23 febbraio 2012 n. 40)*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2012, 3, pp. 2327-34 (anche on line all'indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/2012/0040s-12.html>).

53 - A. Vedaschi, *Il segreto di Stato tra tradizione*…cit., p. 1010.

54 - A. Pace (che cita Antonio Baldassarre), *I "fatti eversivi dell'ordine costituzionale" nella legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007*, in «Diritto penale e processo», 15 (2009), 8, pp. 1027 – 1036 (anche on line sul sito <http://www.costituzionalismo.it/articoli/316/>). Vedi anche: ID., *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in «Giurisprudenza costituzionale», 53 (2008), n. 5, pp. 4041 - 4067 (anche on line sul sito <www.associazionedeicostituzionalisti.it>); G. Salvi, *La Corte costituzionale*… citata.

55 - Nel 2006, nel corso di una perquisizione di una sede del SISMI in via Nazionale a Roma, vennero rinvenuti dossier su magistrati, giornalisti, politici e associazioni di magistrati, illegalmente creati dal dipendente del SISMI Pio Pompa. Incriminati per questa attività, Pio Pompa e il direttore del SISMI Nicolò Pollari hanno opposto il segreto di Stato, confermato dal presidente del Consiglio. La Procura di Perugia ha quindi sollevato un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato e la Corte costituzionale, con una sentenza molto discussa (per il fatto che la Corte «non ha voluto censurare la motivazione con la quale l'autorità governativa ha confermato il segreto», dichiarandosi «incompetente a entrare nel merito della questione», poiché, a parere della Corte, tale controllo di merito spetta al Parlamento), ha deciso che il segreto di Stato era stato legittimamente confermato dalla Presidenza del consiglio. Il GUP di Perugia ha dunque disposto il non luogo a procedere nei confronti di Pompa e Pollari. Corte costituzionale, sentenza 40/2012. R. Orlandi, *Una pervicace difesa del segreto*…cit.; A. Anzon Demmig, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in «Giurisprudenza costituzionale» 57 (2012), 1, pp. 534-537 (anche on line <http://www.giurcost.org/studi/>).

La declassificazione

Comunque si interpreti la legge, il segreto di Stato resta una misura relativamente circoscritta, mentre la così detta «classificazione» delle informazioni è una prassi abituale, che investe un numero molto elevato di documenti ed è sottoposta ad assai meno controlli. Le classifiche di segretezza sono apposte dalle autorità che formano i documenti, quindi da un numero molto elevato di soggetti, e documenti classificati si possono trovare negli archivi di molte amministrazioni. Quindi, complessivamente, la pratica della classificazione costituisce un ostacolo alla ricerca maggiore del vincolo del segreto di Stato.

Le classifiche di segretezza sono quattro (segretissimo, segreto, riservatissimo e riservato); secondo Massimo Brutti, si tratta di un ventaglio troppo ampio (a suo parere «ne basterebbero due: riservato e segreto»), che incoraggia una eccessiva classificazione: «noi continuiamo a classificare come riservati testi che non c'è nessuna ragione di considerare tali»: vengono classificati «anche documenti assolutamente innocui»[56].

Negli Stati Uniti, a differenza di quanto avviene da noi, l'eccesso di classificazione è un tema di pubblico dibattito (ciò che non è classificato, negli USA è accessibile dai cittadini, ai sensi del *Freedom of Information Act*, e questo spiega l'interesse dell'opinione pubblica per la classificazione). In molti hanno denunciato l'eccesso di classificazione, compreso, ad esempio, nel 2004 il sottosegretario alla Difesa con delega all'*intelligence*, Carol A. Haave, che in una audizione al Congresso disse che i documenti inutilmente o eccessivamente classificati potevano essere circa il cinquanta per cento[57]. È inoltre andata crescendo la consapevolezza sui costi economici (proteggere la documentazione classificata costa molto[58]) e sulle disfunzionalità che l'eccesso di classificazione comporta: dopo l'11 settembre, si è messo a fuoco come sia di ostacolo alla circolazione delle informazioni tra agenzie governative e quindi danneggi la loro capacità di proteggere la sicurezza nazionale; e il caso Wikileaks ha dimostrato che, paradossalmente, finisce per diminuire la protezione delle informazioni che realmente meritano di essere protette (se tutto è classificato, le cautele inevitabilmente si allentano)[59]. Per questo il Congresso ha approvato nel 2010 una legge finalizzata a ridurre l'eccesso di classificazione (il *Reducing Over-Classification Act*). E già i presidenti Clinton e Obama, nei loro decreti in materia di classificazione delle informazioni relative alla sicurezza

56 - M. Brutti, *Disciplina degli archivi dei servizi*...p. 117.

57 - S. Aftergood, *Reducing Government Secrecy: Finding What Works*, in «Yale Law & Policy Review», 27 (2009), p. 403.

58 - Nel 2011, ad esempio, il costo complessivo per proteggere la documentazione classificata governativa e nell'industria negli USA è stato di $12,62 miliardi. S. Aftergood, *An Inquiry into the Dynamics of Government Secrecy*, in «Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review», 48 (2013), n. 24, pp. 515.

59 - G. Barrera - L. Giuva, *Archivisti e storici tra diritto d'accesso e Wikileaks*, in «Passato e presente», XXX (2012), 85, pp. 15-29.

nazionale, avevano disposto che «in caso di dubbi significativi sulla necessità di classificare un'informazione», non dovesse essere classificata, e che «in caso di dubbi significativi sul livello appropriato di classificazione», si dovesse classificare al livello inferiore[60].
Nulla del genere troviamo nella legge 124/2007, ma almeno troviamo dei limiti temporali alla durata della classificazione:

> La classifica di segretezza è automaticamente declassificata a livello inferiore quando sono trascorsi cinque anni dalla data di apposizione; decorso un ulteriore periodo di cinque anni, cessa comunque ogni vincolo di classifica. (art. 42, c. 5)

Di regola, dunque, la declassificazione dovrebbe avvenire in modo automatico dopo 10 anni. A questa norma estremamente liberale (oserei dire troppo liberale – e poi spiegherò il perché) la legge consente di derogare. Il successivo comma 6 dispone, infatti:

> La declassificazione automatica non si applica quando, con provvedimento motivato, i termini di efficacia del vincolo sono prorogati dal soggetto che ha proceduto alla classifica o, nel caso di proroga oltre il termine di quindici anni, dal presidente del Consiglio dei ministri.

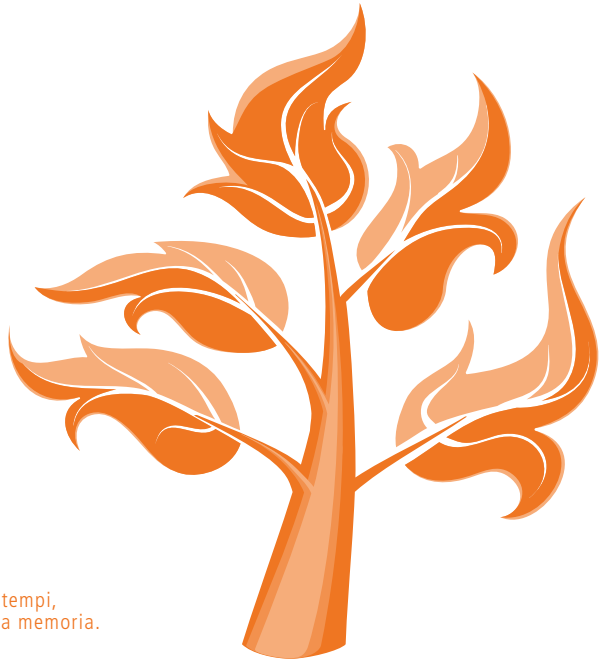
La proroga disposta dal presidente del Consiglio non ha un limite temporale. Per contenere il dilagare incontrollato delle eccezioni alla regola della declassificazione automatica, la legge richiede che il provvedimento di proroga sia motivato; è una restrizione opportuna, ma probabilmente insufficiente (e non solo perché facilmente la motivazione si tradurrà in un mero adempimento formale[61]). In molti casi è del tutto opportuno che la classifica decada dopo 10 anni, perché cessano rapidamente le esigenze di mantenere segrete le informazioni. Ma non è difficile pensare a molti casi in cui invece sia necessario continuare a proteggere le informazioni per un tempo più lungo di 15 anni: si pensi alla documentazione relativa agli armamenti e al sistema di difesa del paese, all'identità delle fonti confidenziali, alle piante delle carceri, e così via.

60 - Si vedano l'*Executive Order* (EO)12958 (emanato dal presidente Clinton nel 1995) e l'EO 13526 (emanato nel 2009 dal presidente Obama).

61 - Non ho mai avuto la possibilità di leggere un esempio di motivazione del provvedimento di proroga delle classifiche di segretezza, ma sappiamo in quale modo venga motivata l'opposizione del segreto di Stato (anche per l'opposizione del segreto di Stato vi è un obbligo di motivazione). Ad esempio, nel caso dell'opposizione del segreto all'indagine della Procura di Perugia sulla raccolta di informazioni personali su magistrati e giornalisti da parte del dipendente del SISMI Pio Pompa, venuta alla luce nel 2006, la motivazione non era altro che «un mero e sbrigativo ricorso ad una formula di stile costituente solo una evidente parafrasi delle proposizioni legislative e regolamentari (esigenza di tutela degli *interna corporis* del SISMI)». A. Anzon Demmig, *La Corte abbandona definitivamente*... citata. Se viene motivato così il segreto di Stato (atto relativamente raro e molto delicato), è legittimo supporre che le proroghe alla classifica siano motivate in modo ancor più sbrigativo.

In breve, tutto fa pensare che le eccezioni alla regola della declassificazione automatica siano numerosissime. Il presidente del Consiglio si troverà presumibilmente a firmare proroghe della declassificazione oltre i 15 anni per migliaia di documenti. Quindi, ben difficilmente potrà esercitare un effettivo controllo di merito sull'opportunità di tali proroghe: non potrà che affidarsi al giudizio del soggetto che ha proceduto alla classifica e che ne propone la proroga. Fatto uscire dalla porta, il segreto incontrollato e illimitato nel tempo sembra quindi rientrare dalla finestra.
Si deve inoltre osservare che, anche in questo caso, il regolamento applicativo ha introdotto norme più restrittive rispetto alla legge. Mentre infatti la l. 124/2007, come si è visto, parla di declassificazione automatica, l'art. 19, c. 5, del d.p.c.m. 22 luglio 2011 «Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate» dispone che:

> Ai fini dell'attuazione di quanto disposto dall'articolo 42, commi 5 e 6, della legge, l'autorità che detiene l'informazione, qualora riceva una richiesta di un soggetto pubblico o una istanza motivata di accesso da parte di un privato portatore di un interesse giuridicamente tutelato, ne dà comunicazione all'originatore, che, verificata la sussistenza dei presupposti, provvede in via alternativa a:



La storia è testimone dei tempi,
luce della verità, vita della memoria.
Cicerone

a) prorogare i termini di efficacia del vincolo, ovvero richiedere la proroga oltre i quindici anni al presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 42, comma 6, della legge;
b) dichiarare l'avvenuta declassifica per decorso del termine, ponendo in essere i conseguenti adempimenti.

In altre parole, la declassificazione non sembra affatto automatica. Pare di capire, infatti, che solo nel caso di richiesta d'accesso, ci si ponga il problema di dichiarare l'avvenuta declassifica dei documenti. E lo si fa con un atto ad hoc per i documenti per cui è stato richiesto l'accesso. Che succede ai documenti per i quali non viene richiesto l'accesso? L'amministrazione che li ha creati quando prende l'iniziativa di dichiararne l'avvenuta declassifica? Nel d.p.c.m. 22 luglio 2011 non si risponde a questo interrogativo.

La questione ha una diretta ricaduta archivistica, perché in Italia – a differenza di quanto avviene in molti altri paesi – di fatto i documenti classificati non vengono versati agli Archivi di Stato. Non solo: infatti, nonostante la normativa relativa allo scarto dei documenti delle amministrazioni statali non preveda eccezioni relative alla documentazione classificata, di fatto questa documentazione viene sottratta al controllo delle commissioni di sorveglianza (la regola generale è che gli scarti debbano essere proposti dalle commissioni di sorveglianza sugli archivi delle amministrazioni statali, di cui fa parte anche un archivista del competente Archivio di Stato, e autorizzati dalla Direzione generale per gli archivi[62]). Uno dei regolamenti applicativi della legge 124/2007 istituisce presso tutti i ministeri, le strutture governative, le Forze armate, i Carabinieri e la Guardia di finanza, delle «Segreterie principali di sicurezza» a cui è affidata la «gestione» dei documenti classificati, attività che comprende la loro «distruzione legittima»[63]. Sembra dunque di capire che siano questi uffici a decidere autonomamente sullo scarto dei documenti classificati, senza alcun controllo esterno e senza la consulenza di personale archivistico specializzato.

A questo proposito è importante ricordare che il Consiglio internazionale degli archivi ha preso una precisa posizione a riguardo, quando ha adottato i «Principi sull'accesso agli archivi», che al punto 9 recitano: «Gli archivisti hanno accesso a tutti gli archivi non consultabili ed effettuano i necessari lavori archivistici su di essi». Nel commento all'articolo, si afferma esplicitamente che tale lavoro «aiuta ad evitare

62 - Questa disciplina non si applica agli organi costituzionali, al Ministero degli affari esteri, agli Stati maggiori della difesa, dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, nonché al Comando generale dell'arma dei Carabinieri, per quanto attiene la documentazione di carattere militare e operativo. Tutte queste istituzioni hanno propri archivi storici indipendenti. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio», artt. 41-42.

63 - D.p.c.m. 22 luglio 2011 n. 4 *Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate*. L'art. 1, c. 1, lett. s) definisce la «Gestione dei documenti classificati o coperti da segreto di Stato» come «la protezione fisica, logica e tecnica, l'originazione, la spedizione, la contabilizzazione, la diramazione, la ricezione, la registrazione, la riproduzione, la conservazione, la custodia, l'archiviazione, il trasporto e la distruzione legittima dei documenti classificati, nonché la preparazione dei relativi plichi». Il successivo art. 9 affida alle Segreterie principali di sicurezza la gestione dei documenti classificati.

che gli archivi siano distrutti o dimenticati – volontariamente o involontariamente – e aiuta a garantire l'integrità degli archivi». Si puntualizza infine che, nel caso di archivi contenenti documenti su cui è stata apposta una classifica di segretezza, gli archivisti «seguono le procedure stabilite» per avere accesso ad essi[64] (ovverosia, devono ottenere il prescritto nulla osta di segretezza). In altri paesi questo avviene: ad esempio, negli Stati Uniti[65] e in Germania[66] archivisti di Stato, dotati di nulla osta di segretezza, partecipano alle decisioni in materia di versamento o scarto anche dei documenti classificati.

Gli archivi dei Servizi

Come ha sottolineato Giovanni Salvi nell'articolo citato in apertura, la disciplina archivistica è una delle novità più di rilievo introdotte dalla legge 124/2007. Nell'ambito del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)[67], l'art. 10 ha istituito un Ufficio centrale degli archivi, a cui è stata affidata «la gestione dell'archivio centrale del DIS», nonché «la conservazione, in via esclusiva, presso appositi archivi storici, della documentazione relativa alle attività e ai bilanci dei Servizi di informazione per la sicurezza, nonché della documentazione concernente le condotte (…)» del personale dei Servizi che sono loro consentite, nonostante costituiscano un reato[68]. Lo stesso art. 10 demanda al regolamento relativo all'ordinamento e all'organizzazione del DIS (che, come già ricordato, è stato emanato con apposito d.p.c.m., ma è stato classificato e quindi non ne possiamo conoscere il contenuto), il compito di disciplinare:

> le modalità di organizzazione e di funzionamento dell'Ufficio centrale degli archivi, le procedure di informatizzazione dei documenti e degli archivi cartacei, nonché le modalità di conservazione e di accesso e i criteri per l'invio di documentazione all'Archivio centrale dello Stato (art. 10, c. 2).

La centralizzazione della gestione degli archivi dei Servizi è in sé una misura di trasparenza e va senz'altro salutata con favore: secondo quanto riferito dal presidente del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) Massimo

64 - Consiglio internazionale degli archivi, comitato buone pratiche e standard, *Principi sulla consultabilità degli archivi* adottati dall'assemblea generale il 24 agosto 2012.

65 - L'Information Security Oversight Office (che sovraintende a tutto il sistema di classificazione dei documenti governativi e fissa gli standard per la classificazione e declassificazione dei documenti) opera nell'ambito dei National Archives e il suo direttore è nominato dal National Archivist; inoltre un rappresentante dei National Archives fa parte dello Interagency Security Classification Appeals Panel (assieme a rappresentanti dei Dipartimenti di Stato, giustizia e difesa, e degli uffici del Director of National Intelligence e del National Security Advisor).

66 - Ringrazio Andrea Hänger, dei Bundesarchiv, per le informazioni che mi ha cortesemente fornito in materia.

67 - Istituito dalla l. 124/2007 presso la Presidenza del consiglio dei ministri, il DIS ha il compito di coordinare le attività dei servizi di informazione.

68 - Come già menzionato, il personale dei Servizi può essere, per finalità istituzionali, autorizzato a commettere reati, entro limiti stabiliti dalla legge (art. 17).

D'Alema, infatti, gli archivi dei Servizi erano dispersi in decine di sedi, di cui lo stesso COPASIR aveva difficoltà ad ottenere un quadro preciso.
Gli archivi sono una risorsa strategica fondamentale per un servizio di *intelligence*; secondo Aldo Giannuli, «le informazioni accumulate sono le munizioni di un servizio informativo»[69]. Non solo: bisogna infatti ricordare come più volte nella storia della Repubblica si sia verificata la creazione di archivi illegali da parte dei servizi, o di alcuni loro esponenti, finalizzati a condizionare la vita politica ed economica del paese con lo strumento del ricatto o del *character assassination* (mi riferisco alle decine di migliaia di fascicoli personali creati dal SIFAR[70] negli anni Sessanta[71], ma anche ai dossier illegalmente creati dal dipendente del SISMI Pio Pompa, relativi a magistrati, giornalisti, politici e associazioni di magistrati, rinvenuti nel 2006 presso una sede del SISMI in via Nazionale a Roma; senza dimenticare la collaborazione di uomini dei servizi nella raccolta illegale di fascicoli personali da parte della FIAT[72] e di Telecom e Pirelli[73]). Alla luce di queste esperienze si comprende perché il legislatore abbia sentito il bisogno di inserire nella legge di riforma norme che regolano la creazione di archivi da parte dei Servizi. Oltre a quanto sopra citato, la legge 124/2007 dispone che «Il presidente del Consiglio dei ministri comunica tempestivamente al Comitato l'istituzione degli archivi del DIS e dei servizi di informazione per la sicurezza» (art. 33, c. 6) e fa divieto al DIS, all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e all'Agenzia informazioni e

69 - A. Giannuli, *Come funzionano i servizi segreti*, Milano, Ponte alle grazie, 2009, p. 143.

70 - Servizio informazioni forze armate, creato nel 1949 e nel 1966 sostituito dal Servizio informazioni Difesa (SID)

71 - Nel 1959 il SIFAR, allora guidato dal generale dei Carabinieri De Lorenzo, avviò la raccolta di informazioni sulla vita pubblica e privata di politici e altre personalità con posizioni di rilievo nella vita del paese; al 1967, il SIFAR aveva in tal modo accumulato 157.000 fascicoli personali. Il Parlamento nel 1971 dispose la distruzione di 34.000 di essi, considerandoli illegali. Ufficialmente vennero distrutti nel 1974; alcuni documenti presumibilmente provenienti da tali fascicoli, però, vennero rinvenuti nel 1981 tra le carte di Licio Gelli a Montevideo. Altri fascicoli del SIFAR vennero ritrovati tra le carte del giornalista Mino Pecorelli (ucciso nel 1979). La relazione finale della commissione ministeriale d'inchiesta sulla creazione e l'uso dei fascicoli personali del SIFAR, presieduta dal gen. Aldo Beolchini, buona parte della quale è stata per 23 anni coperta da segreto di Stato, è stata pubblicata sotto il titolo *Dossier Sifar*, Milano, Kaos, 2004. Si vedano anche: G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia. Dal Fascismo all'intelligence del XXI secolo*, Milano, Sperling & Kupfer, 2010, p. 202; L. Giuva, *Archivi e diritti dei cittadini*, in L. Giuva – S. Vitali – I. Zanni Rosiello, *Il potere degli archivi. Usi del passato e difesa dei diritti nella società contemporanea*, Milano, Bruno Mondadori, 2007, p. 155.

72 - Tra il 1949 e il 1971, la FIAT procedette ad una schedatura di massa di operai e impiegati, raccogliendo informazioni sulle loro opinioni politiche e vita personale, grazie alla collaborazione di uomini del SID e della Divisione affari riservati del Min. dell'interno. Durante l'inchiesta giudiziaria al riguardo, venne opposto il segreto di Stato alla richiesta, da parte della Procura, di alcuni atti del SID. G. Tosatti, *Storia del Ministero dell'interno: dall'Unità alla regionalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 308; G. Flamini – C. Nunziata, *Segreto di Stato*…, cit., p. 38.

73 - Nel 2006, venne arrestato il responsabile della sicurezza Telecom, Giuliano Tavaroli, accusato di avere gestito un sistema illegale di *intelligence* e raccolto migliaia di dossier su personalità dell'economia, della politica e dell'informazione, grazie alla complicità di un investigatore privato e di altri, fra cui un dirigente del SISMI, Marco Mancini, che nel corso del processo oppose il segreto di Stato sui rapporti tra SISMI e Telecom. Telecom e Pirelli patteggiarono un risarcimenti di complessivi 7 milioni di euro.

sicurezza interna (AISI) di istituire archivi al di fuori di questi (art. 26, c. 4).
La novità ai nostri fini di maggior rilievo è l'aver aperto la possibilità di versamenti di atti dei Servizi all'Archivio centrale dello Stato (ACS). Nel convegno di cui il presente volume pubblica gli atti, Massimo D'Alema ha spiegato che il COPASIR – all'epoca da lui presieduto – stava incoraggiando il versamento all'Archivio centrale dello Stato degli atti dei Servizi di oltre quarant'anni. Forse proprio a questa lodevole azione si deve il versamento nel corso del 2011, da parte del DIS all'Archivio centrale dello Stato, di un'ottantina di faldoni relativi al caso Moro, provenienti dagli archivi del CESIS[74] e del SISMI[75].
Però, come si è visto, purtroppo la legge non parla di «versamenti» (il termine normalmente utilizzato per il trasferimento degli archivi delle amministrazioni dello Stato negli archivi di Stato), né menziona il termine dei quarant'anni: parla solo di «invio di documentazione» all'ACS. Inoltre la legge afferma che all'Ufficio centrale degli archivi compete la conservazione «in via esclusiva» della documentazione relativa alle attività e ai bilanci dei Servizi, e alle attività effettuate dagli agenti dei Servizi commettendo reati preventivamente autorizzati. Quindi, come ha già notato Stefano Twardzik, la legge sembra escludere che questa documentazione possa un giorno approdare all'ACS[76].
Il presidente D'Alema ha affermato che quando la legge dice che l'Ufficio centrale degli archivi del DIS conserverà la documentazione relativa all'attività dei Servizi in appositi «archivi storici», intende dire in realtà «archivi di deposito», perché la documentazione di oltre quarant'anni verrà versata all'Archivio centrale dello Stato. Temo però si tratti di ciò che in inglese viene definito *wishful thinking*, tanto è vero che il DIS non ha versato all'ACS una serie organica, ma una raccolta di fascicoli selezionati su base tematica. Volendo concedere qualcosa all'ottimismo, si può ipotizzare che quando il presidente D'Alema ha affermato che la documentazione di oltre quarant'anni verrà versata all'Archivio centrale dello Stato, lo abbia fatto sulla base di quanto disposto non dalla legge ma dal regolamento, che lui può conoscere e noi no; ma si tratta solo di una congettura. Se il DIS deciderà di declassificare gli articoli del regolamento relativi agli archivi storici, potremo sapere se si tratta di una congettura fondata.
Bisogna infine segnalare come la legge nulla dica in materia di selezione e scarto degli archivi dei Servizi (salvo punire la loro distruzione illegittima, art. 42, c. 9). Quel ch'è certo è che non esistono per gli archivi dei Servizi delle commissioni di sorveglianza analoghe a quelle che vigilano sugli archivi delle altre amministrazioni statali, né l'amministrazione archivistica è in alcun modo coinvolta nelle decisioni relative allo scarto. Così, i Servizi decidono in perfetta solitudine quali atti conservare e quali distruggere. Stefano Twardzik ha giustamente osservato che

74 - Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza – CESIS (istituito con la legge 801/1977, al fine di coordinare le attività del SISMi e del SISDE).

75 - Ringrazio Lucilla Garofalo per le informazioni in materia che mi ha cortesemente fornito.

76 - S. Twardzik, *Fonti archivistiche "riservate"*… citata.

proprio le procedure di scarto dei documenti di questi apparati, tutelati in origine da un ampio regime di segretezza, dovrebbero essere assistite da elevati livelli di controllo e dalla partecipazione di soggetti esterni al servizio che offrano garanzie di imparzialità[77].

Come si è già ricordato, secondo Giovanni Conso, al fine di «scongiurare illiceità gravi», non si dovrebbero «mai distruggere documenti fino a che il segreto non sia venuto a cadere». Questa raccomandazione – valida per la generalità della documentazione classificata – dovrebbe essere seguita con ancor più scrupolo nel caso degli archivi dei Servizi, viste le passate compromissioni in attività illecite.

Conclusioni

Come archivisti, ricercatori, familiari delle vittime di stragi e terrorismo, come cittadini a cui sta a cuore la democrazia nel nostro paese, che conclusioni trarre da questa disamina delle norme che regolano i limiti temporali del segreto e l'accesso agli archivi dei Servizi? La legge 124/2007 ha introdotto nel nostro ordinamento il principio che il segreto deve avere un limite temporale e questa è stata un'innovazione di fondamentale importanza. Ma quando si guarda da vicino la normativa, si notano una quantità tale di incongruenze, contraddizioni e scappatoie, da vanificare in buona misura la portata innovativa della legge (quanto ciò sia stato intenzionale e quanto dovuto a cattiva tecnica legislativa, lascio ad altri indagare).

In una situazione di tanta incertezza, sarà importante che la società civile faccia sentire costantemente le sue aspettative di trasparenza: l'esperienza storica di altri paesi – come ad esempio gli Stati Uniti – mostrano come la pressione dell'opinione pubblica possa spingere i governi verso comportamenti virtuosi in materia di declassificazione dei documenti. L'accesso ai documenti della pubblica amministrazione è spesso un terreno conflittuale, e lo è tanto più quanto più si spinge verso aree politicamente sensibili: aperture si producono solo in presenza di una pressione dell'opinione pubblica.

Ma la pressione deve essere ben indirizzata. Quindi, ad esempio, chiedere di togliere il segreto sulle stragi è un appello mediaticamente efficace, ma mal posto (come si è visto, la legge già lo esclude). Meglio sarebbe avanzare altro genere di richieste, come:

a) emendare la legge 124/2007, al fine di far decorrere i 30 anni per la cessazione del segreto di Stato dalla data del documento o dell'evento oggetto del segreto (e non dalla sua apposizione);
b) chiarire quale sia il limite temporale per i segreti di Stato che «in base ad accordi internazionali» incidono anche «su interessi di Stati esteri o di organizzazioni internazionali» (il limite temporale deve essere predefinito anche per questa categoria di segreti);
c) disincentivare l'eccesso di classificazione, analogamente a quanto è stato fatto negli USA;
d) introdurre limiti temporali certi per la declassificazione: potranno essere termini diversi, a seconda delle materie trattate (ad esempio, per le informazioni la cui

77 - S. Twardzik, *Fonti archivistiche "riservate"*… cit., p. 710.

divulgazione può mettere in pericolo la vita di fonti confidenziali o di testimoni protetti, possono essere tempi molto lunghi) ma la durata massima della classificazione deve essere indicata dalla legge;

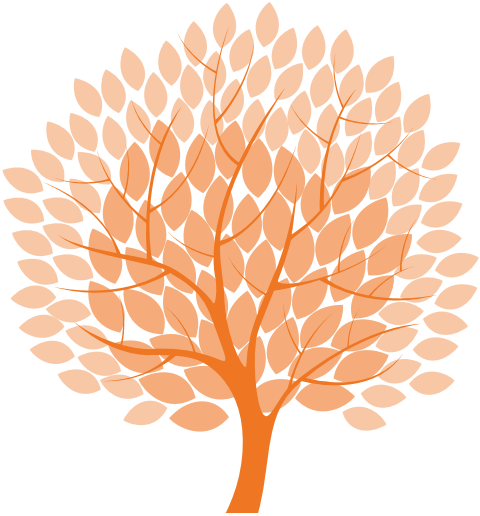
e) prevedere per gli archivi dei servizi un sistema di versamenti all'Archivio centrale dello Stato analogo a quello previsto per le altre amministrazioni dello Stato; i termini temporali potranno anche essere maggiori di quelli ordinari (soprattutto se questi, come auspicabile, saranno abbassati a 30 anni), ma devono essere definiti dalla legge;

f) declassificare gli articoli del regolamento sull'organizzazione degli archivi del DIS relativi all'accesso e ai criteri per il trasferimento degli atti all'ACS;

g) introdurre procedure autorizzative per lo scarto della documentazione classificata – compresa quella dei Servizi – che vedano il coinvolgimento di soggetti terzi, incluso un archivista di Stato dotato di nulla osta di segretezza.

Queste proposte potrebbero riassumersi in una frase: far sì che la normativa preveda limiti temporali chiari e certi per le varie forme di segreto, permetta la consultabilità degli archivi storici dei Servizi, e impedisca distruzioni improprie. Non si tratterebbe di proposte rivoluzionarie: solo di portare la normativa italiana all'altezza di quanto ci si aspetta da un paese democratico.

Una democrazia ha bisogno di efficienti servizi di informazione che godano della fiducia della cittadinanza. Se i nostri Servizi aprissero maggiormente i loro archivi storici alla ricerca, rafforzerebbero molto la loro credibilità e il loro prestigio di fronte alla cittadinanza: è la trasparenza lo strumento che meglio permette di dissipare le ombre del passato e rassicurare i cittadini sul fatto che i servizi di informazione italiani si muovono nei confini dello Stato di diritto.



Ciò che più mi spaventa
è l'inverno della memoria.

Juan José Arreola